

**Recommandations d'Oslo
concernant les droits linguistiques des
minorités nationales**

& Note explicative

Février 1998

ISBN 90 – 7598904 – 0

Ce livret a été publié par la Fondation pour les relations inter-ethniques. Toute reproduction ou distribution de ce livret est autorisée. Vous êtes prié de citer la source.

Office of the OSCE High Commissioner on National Minorities
Prinsessegracht 22
2514 AP The Hague
The Netherlands
Tel : + 31 (0) 70 31 25 500
Fax : + 31 (0) 70 36 35 910
E-mail : hcnm@hcnm.org
Web : www.osce.org

TABLE DES MATIERES

Introduction	3
Recommandations d'Oslo ...	
Noms.....	7
Religion	7
Vie en communauté et ONG	7
Médias	8
Vie économique.....	9
Autorités administratives et services publics.....	9
Institutions nationales indépendantes	10
Autorités judiciaires	10
Privation de liberté	11
Note explicative relative aux Recommandations d'Oslo...	
Introduction générale	13
Noms.....	16
Religion	17
Vie en communauté et ONG	19
Médias	22
Vie économique.....	26
Autorités administratives et services publics.....	28
Institutions nationales indépendantes	30
Autorités judiciaires	31
Privation de liberté	33

INTRODUCTION

Par une des décisions prises à Helsinki en juillet 1992, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a créé le poste de Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, qui devait être « un instrument de prévention des conflits au stade le plus précoce possible ». Ce faisant, elle entendait surtout réagir à la situation dans l'ex-Yougoslavie qui, comme certains l'appréhendaient, pouvait se reproduire ailleurs en Europe, surtout dans les pays en transition vers la démocratie, et compromettre les perspectives de paix et de prospérité esquissées dans la Charte de Paris pour une Nouvelle Europe que les chefs d'Etat ou de gouvernement avaient adoptée en novembre 1990.

Le 1er janvier 1993, M. Max van der Stoel, premier Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (HCMN), est entré en fonction. Mettant à profit la grande expérience qu'il avait acquise comme député, ministre néerlandais des affaires étrangères, représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies et défenseur de longue date des droits de l'homme, M. van der Stoel a porté son attention sur les nombreux litiges opposant minorités et autorités centrales qui risquaient, à son avis, de s'aggraver en Europe. Agissant discrètement par les voies diplomatiques, le Haut Commissaire en est venu à s'intéresser à plus d'une douzaine de pays, dont en particulier l'Albanie, la Croatie, l'Estonie, l'ex-République Yougoslave de Macédoine, la Hongrie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Lettonie, la Roumanie, la Slovaquie et l'Ukraine. Il s'est penché en premier lieu sur la situation de personnes appartenant à un groupe national ou ethnique qui, numériquement parlant, constitue la majorité dans un Etat et la minorité dans un autre Etat et souvent avoisinant, retenant ainsi l'intérêt des autorités publiques de chacun des Etats et étant une source potentielle de tensions, voire de conflits entre ces Etats. De fait, ces tensions ont largement marqué de leur empreinte l'histoire européenne.

En analysant, quant au fond, les tensions dans lesquelles sont impliquées les minorités nationales, le Haut Commissaire aborde les problèmes en acteur indépendant, impartial et coopératif. Investi d'aucune fonction de supervision, le Haut Commissaire n'en utilise pas moins les normes internationales auxquelles chaque Etat a souscrit comme principal cadre d'analyse et comme base de recommandations concrètes. A cet égard, il importe de rappeler les engagements auxquels tous les Etats participants de l'OSCE ont souscrit, et en particulier ceux

qui sont énoncés dans le Document de la réunion de Copenhague (1990) de la Conférence sur la Dimension Humaine, dont la partie IV présente de manière détaillée les règles applicables aux minorités nationales. Tous les Etats participants de l'OSCE sont également tenus de respecter les obligations relatives aux droits de l'homme, et notamment aux droits des minorités, définies dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. Dans leur grande majorité, ils sont également tenus de respecter les normes arrêtées par le Conseil de l'Europe.

Après cinq ans d'intense activité, le HCMN a été capable d'identifier certaines questions et certains thèmes récurrents, qui sont devenus l'objet de son attention dans bon nombre d'Etats dans lesquels il est impliqué. Les droits linguistiques des minorités nationales, c'est-à-dire le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leur langue dans les sphères publiques et privées, sont l'un de ces thèmes. Les instruments internationaux des droits de l'homme font référence à ces droits dans un certain nombre de contextes différents. D'une part, la langue est une affaire personnelle, étroitement liée à l'identité. D'autre part, la langue est un outil essentiel de l'organisation sociale qui devient dans de nombreuses situations une question d'intérêt public. Certainement, l'utilisation d'une langue s'appuie sur de nombreux aspects du fonctionnement d'un Etat. Dans un Etat démocratique engagé dans les droits de l'homme, l'espace réservé à la diversité existante devient ainsi une question de politique et de droit importante. L'échec dans la réalisation d'un équilibre approprié pourrait être la source de tensions inter-ethniques.

C'est en gardant cela à l'esprit que, durant l'été 1996, le HCMN a demandé à la Fondation pour les relations inter-ethniques de consulter un petit groupe d'experts internationalement reconnus, dans le but de recevoir leurs recommandations sur une application cohérente et appropriée des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales dans la région de l'OSCE. Une requête similaire du HCMN avait précédemment engendré l'élaboration des « **Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation et Note explicative** »¹. Dans la mesure où les Recommandations de La Haye abordent de manière compréhensive la question de l'utilisation de la ou des langues des minorités nationales dans le domaine de l'éducation, il a été décidé d'exclure cette question des considérations des experts.

¹ Des exemplaires des Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation et Note explicative (octobre 1996) sont disponibles en différentes langues.

La Fondation pour les relations inter-ethniques – une organisation non gouvernementale établie en 1993 pour aider le HCNM dans l'exécution d'activités spécialisées – a organisé une série de consultations d'experts venant de diverses disciplines pertinentes, dont deux réunions à Oslo et une à La Haye. Parmi les experts consultés se trouvaient des juristes spécialisés en droit international, ainsi que des linguistes, des avocats et des analystes politiques spécialisés dans les situations et les besoins des minorités. Précisément, les experts étaient :

Professeur Gudmundur Alfredsson, Co-Directeur, Institut Raoul Wallenberg, Suède ; Professeur Asbjørn Eide, Associé Principal, Institut norvégien des droits de l'homme, Norvège ; Mme Angelita Kamenska, Chercheur Principal, Centre letton pour les droits de l'homme et les études ethniques, Lettonie ; M. Dónall O Riagáin, Secrétaire Général, Bureau européen pour les langues moins répandues, Irlande ; Mme Beate Slydal, Conseillère, Forum norvégien pour la liberté d'expression, Norvège ; Dr. Miquel Strubell, Directeur, Institut de sociolinguistique catalane, Gouvernement de Catalogne, Espagne ; Professeur György Szepe, Département des sciences du langage, Université Janus Panonius, Hongrie ; Professeur Patrick Thornberry, Département de droit, Université de Keele, Royaume-Uni ; Dr. Fernand de Varennes, Directeur, Centre Asie-Pacifique pour les droits de l'homme et la prévention des conflits ethniques, Australie ; Professeur Bruno de Witte, Faculté de droit, Université de Maastricht, Pays-Bas ; M. Jean-Marie Woehrling, Institut de droit local alsacien-mosellan, France.

Dans la mesure où les normes existantes en matière de droits des minorités font partie des droits de l'homme, le point de départ des consultations était de présumer que les Etats respectaient toutes les autres obligations relatives aux droits de l'homme, y compris, en particulier, l'égalité sans discrimination aucune, la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association, ainsi que tous les droits et libertés des personnes appartenant à des minorités nationales.

Il a également été présumé que le but ultime de tous les droits de l'homme est le développement intégral et libre de la personnalité humaine individuelle dans des conditions d'égalité. Par conséquent, il a été supposé que la société civile devait être ouverte et flexible, et donc intégrer toutes les personnes, y compris celles appartenant à des minorités nationales. Dans la mesure où l'utilisation d'une langue est aussi une question fondamentale de communication, l'essentielle

dimension sociale de l'expérience humaine a également été pleinement présumée.

Les Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales obtenues tentent de clarifier, dans un langage relativement simple, le contenu des droits linguistiques des minorités généralement applicables aux situations dans lesquelles le HCMN est impliqué. De plus, les normes ont été interprétées de manière à en assurer une application cohérente. Les Recommandations sont divisées en rubriques qui correspondent aux questions relatives à la langue qui se présentent en pratique. Les Recommandations font l'objet d'une explication plus détaillée dans la note explicative jointe, qui se réfère expressément aux normes internationales applicables. Il est prévu que chaque recommandation soit lue conjointement avec les paragraphes spécifiquement appropriés de la note explicative.

Il est espéré que ces Recommandations fourniront une référence utile pour le développement de lois et de politiques étatiques qui contribueront à une mise en œuvre effective des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales, spécialement dans la sphère publique.

Bien que ces Recommandations fassent référence à l'utilisation de la langue par les personnes appartenant à des minorités nationales, il doit être noté que la portée de ces Recommandations et des instruments internationaux desquels elles dérivent pourrait potentiellement concerner d'autres types de minorités. Les Recommandations qui suivent sont sensées clarifier l'ensemble des droits existants. Elles n'ont pas pour but de restreindre les droits de l'homme de quelque personne ou groupe de personnes que ce soit.

RECOMMANDATIONS D'OSLO CONCERNANT LES DROITS LINGUISTIQUES DES MINORITES NATIONALES

NOMS

- 1) Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'utiliser leurs noms personnels dans leur propre langue, selon leurs propres traditions et systèmes linguistiques. Ils doivent être reconnus officiellement et être utilisés par les autorités publiques.
- 2) De même, les entités privées telles que des associations culturelles ou des entreprises commerciales, établies par des personnes appartenant à des minorités nationales, doivent jouir du même droit quant à leurs noms.
- 3) Dans les régions habitées par un nombre significatif de personnes appartenant à une minorité nationale, et quand la demande est suffisante, les autorités publiques doivent assurer la présentation, dans la langue minoritaire également, des dénominations locales, des noms de rues et des autres indications topographiques destinées au public.

RELIGION

- 4) Pour professer et pratiquer sa propre religion, individuellement ou en communauté avec d'autres, chaque personne doit avoir le droit d'utiliser la ou les langues de son choix.
- 5) Concernant les cérémonies et actes religieux également relatifs à un statut civil et ayant une incidence juridique dans l'Etat concerné, l'Etat peut demander que les certificats et documents relatifs à un tel statut soient produits aussi dans la ou les langues officielles de l'Etat. L'Etat peut demander que les registres relatifs aux statuts civils soient également tenus par les autorités religieuses dans la ou les langues officielles de l'Etat.

VIE EN COMMUNAUTE ET ONG

- 6) Toutes les personnes, y compris les personnes appartenant à des minorités nationales, ont le droit de fonder et d'administrer leurs propres

organisations non gouvernementales, associations et institutions. Ces entités peuvent utiliser la ou les langues de leur choix. L'Etat ne peut pratiquer envers ces entités aucune discrimination fondée sur la langue, ni réduire indûment le droit de ces entités à rechercher des sources de financement auprès de l'Etat, de sources internationales ou du secteur privé.

- 7) Si l'Etat soutient activement des activités au sein, entre autres, des sphères sociale, culturelle et sportive, une part équitable des ressources totales rendues disponibles par l'Etat doit aller au soutien des activités similaires entreprises par des personnes appartenant à des minorités nationales. Le soutien financier de l'Etat pour les activités qui s'exercent, dans de telles sphères, dans la ou les langues des personnes appartenant à des minorités nationales, doit être accordé sur une base non discriminatoire.

MEDIAS

- 8) Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit de créer et de maintenir leurs propres médias dans la langue de la minorité. La réglementation par l'Etat des médias de radiodiffusion doit être basée sur des critères objectifs et non discriminatoires, et ne doit pas être utilisée pour restreindre la jouissance des droits des minorités.
- 9) Les personnes appartenant à des minorités nationales devraient avoir accès à un temps d'émission dans leur propre langue sur les médias financés publiquement. Aux niveaux national, régional et local, la quantité et la qualité du temps alloué à la radiodiffusion dans la langue d'une minorité donnée devraient être en rapport avec la taille numérique et la concentration de la minorité nationale, et appropriée à sa situation et à ses besoins.
- 10) La nature indépendante de la programmation des médias publics et privés dans la ou les langues des minorités nationales doit être sauvegardée. Les comités de rédaction des médias publics surveillant le contenu et l'orientation des programmes devraient être indépendants et devraient comprendre des personnes appartenant à des minorités nationales agissant en leur capacité indépendante.

- 11) L'accès à des médias étrangers ne doit pas être indûment restreint. Un tel accès ne devrait pas justifier la diminution du temps d'émission alloué à la minorité sur les médias publiquement financés de l'Etat de résidence des minorités concernées.

VIE ECONOMIQUE

- 12) Toutes les personnes, y compris les personnes appartenant à des minorités nationales, ont le droit de gérer les entreprises privées dans la ou les langues de leur choix. L'Etat peut demander l'utilisation additionnelle de la ou des langues officielles de l'Etat uniquement lorsqu'un intérêt public légitime peut être démontré, tel que les intérêts liés à la protection des travailleurs ou des consommateurs, ou à des transactions entre l'entreprise et des autorités gouvernementales.

AUTORITES ADMINISTRATIVES ET SERVICES PUBLICS

- 13) Dans les régions et les localités où des personnes appartenant à une minorité nationale sont présentes en nombre significatif, et où le désir en a été exprimé, les personnes appartenant à cette minorité nationale doivent avoir le droit d'obtenir des documents et certificats civils à la fois dans la ou les langues officielles de l'Etat et dans la langue de la minorité nationale en question de la part des institutions publiques régionales ou locales. De même, les institutions publiques régionales ou locales doivent également conserver les registres civils appropriés dans la langue de la minorité nationale.
- 14) Les personnes appartenant à des minorités nationales doivent avoir des possibilités adéquates d'utiliser leur langue dans leurs communications avec les autorités administratives, spécialement dans les régions et les localités où elles en ont exprimé le désir et où elles sont présentes en nombre significatif. De même, les autorités administratives doivent également, quand cela est possible, assurer la fourniture des services publics dans la langue de la minorité nationale. A cette fin, elles doivent adopter des politiques et des programmes de recrutement et/ou de formation appropriés.

- 15) Dans les régions et les localités où les personnes appartenant à une minorité nationale sont présentes en nombre significatif, l'Etat doit prendre des mesures pour assurer que les membres élus des organes gouvernementaux régionaux et locaux puissent utiliser également la langue de la minorité nationale durant les activités se rapportant à ces organes.

INSTITUTIONS NATIONALES INDEPENDANTES

- 16) Les Etats dans lesquels vivent des personnes appartenant à des minorités nationales devraient garantir que ces personnes aient accès, en plus des recours judiciaires appropriés, à des institutions nationales indépendantes, telles que des médiateurs (*ombudsmen*) ou des commissions de droits de l'homme, dans les affaires où elles ressentent une atteinte à leurs droits linguistiques.

AUTORITES JUDICIAIRES

- 17) Toutes les personnes, y compris les personnes appartenant à une minorité nationale, ont le droit d'être informées promptement, dans une langue qu'elles comprennent, des raisons de leur arrestation et/ou de leur détention, ainsi que de la nature et la cause de toute accusation dont elles font l'objet, et de se défendre elles-mêmes dans cette langue, si nécessaire avec l'assistance gratuite d'un interprète, et ce avant le procès, pendant le procès et en appel.
- 18) Dans les régions et les localités où des personnes appartenant à une minorité nationale sont présentes en nombre significatif, et où le désir en a été exprimé, les personnes appartenant à cette minorité devraient avoir le droit de s'exprimer dans leur propre langue au cours des procédures judiciaires, si nécessaire avec l'assistance gratuite d'un interprète et/ou d'un traducteur.
- 19) Dans les régions et les localités où des personnes appartenant à une minorité nationale vivent en nombre significatif, et où le désir en a été exprimé, les Etats devraient accorder la considération qui convient à la possibilité de mener toutes les procédures judiciaires affectant ces personnes dans la langue de la minorité.

PRIVATION DE LIBERTE

- 20) Le directeur d'une institution pénitentiaire et les autres membres du personnel de l'institution doivent être capables de parler la ou les langues du plus grand nombre de prisonniers, ou une langue comprise par le plus grand nombre d'entre eux. Des programmes de recrutement et/ou de formation devraient être dirigés à cette fin. Chaque fois que cela est nécessaire, les services d'un interprète doivent être utilisés.
- 21) Les détenus appartenant à des minorités nationales doivent avoir le droit d'utiliser la langue de leur choix dans leurs communications entre détenus aussi bien qu'avec les autres. Les autorités doivent, lorsque cela est possible, adopter des mesures pour permettre aux prisonniers de communiquer dans leur propre langue à la fois oralement et dans leur correspondance personnelle, dans le cadre des limitations prévues par la loi. Dans cette optique, une personne détenue ou emprisonnée devrait, en général, être maintenue dans un lieu de détention ou d'emprisonnement proche de son lieu de résidence habituelle.

NOTE EXPLICATIVE RELATIVE AUX RECOMMANDATIONS D'OSLO CONCERNANT LES DROITS LINGUISTIQUES DES MINORITES NATIONALES

INTRODUCTION GENERALE

L'article 1 de la **Déclaration universelle des droits de l'homme** fait référence à la dignité inhérente de tous les êtres humains comme le concept fondamental étant à la base de toutes les normes des droits de l'homme. L'article 1 de la **Déclaration** stipule : « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits... ». Cette disposition a une importance inestimable. Non seulement il se rapporte aux droits de l'homme en général, mais il fournit aussi l'un des fondements des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales. L'égalité en dignité et en droits présuppose le respect de l'identité de l'individu en tant qu'être humain. La langue est l'une des composantes les plus fondamentales de l'identité humaine. De ce fait, le respect de la dignité d'une personne est intimement lié au respect de l'identité de cette personne, et par conséquent de la langue de cette personne.

Dans ce contexte, le **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** a une importance considérable. L'article 2 du **Pacte** requiert des Etats qu'ils garantissent que les droits de l'homme de tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence seront respectés et garantis « sans distinction aucune, notamment...de langue... ». L'article 19 du **Pacte** garantit la liberté d'expression qui, tel que formulé dans le **Pacte**, garantit non seulement le droit de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, mais aussi le droit de le faire par le moyen ou dans la langue de son choix. L'émission et la réception d'informations supposent également des personnes agissant en communauté. Dans ce contexte, les articles 21 et 22 du **Pacte** garantissant les libertés de réunion pacifique et d'association peuvent être spécialement pertinents.

De même, en Europe, la liberté d'expression stipulée à l'article 10 de la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** doit être, selon l'article 14 de cette même convention, « assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur...la langue... ». Faisant expressément référence à la fois à la **Déclaration universelle des droits de l'homme** et à la **Convention européenne de sauvegarde des droits de**

L'homme et des libertés fondamentales, la **Déclaration sur la liberté d'expression et d'information** du Conseil de l'Europe affirme que « la liberté d'expression et d'information est nécessaire pour le développement social, économique, culturel et politique de tout être humain, et constitue une condition pour le progrès harmonieux des groupes sociaux et culturels, des nations et de la communauté internationale ». A ce propos, les libertés de réunion pacifique et d'association telles que garanties par l'article 11 de la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** sont importantes.

Au niveau de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), les mêmes idées fondamentales de liberté d'expression, de réunion et d'association sont énumérées aux paragraphes 9.1-9.3 du **Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine**.

Dans la **Charte de Paris pour une nouvelle Europe**, les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats participants de l'OSCE affirment que « sans discrimination, tout individu a le droit à : ...la liberté d'expression, la liberté d'association et de réunion pacifique, ... ».

L'article 27 du **Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques** est une autre disposition clé ayant un rapport direct avec les droits linguistiques des minorités nationales. Il affirme que « les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit..., en commun avec les autres membres de leur groupe, ...d'employer leur propre langue ».

De même, le paragraphe 2(1) de la **Déclaration de l'ONU sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques** proclame le droit des personnes appartenant à des minorités nationales « d'utiliser leur propre langue, en privé et en public, librement et sans ingérence ni discrimination quelconque ». Le paragraphe 10(1) de la **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales** du Conseil de l'Europe stipule que les Etats 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 ».

Bien que les instruments fassent référence à l'utilisation des langues minoritaires en public et en privé, ces mêmes instruments ne délimitent pas précisément la sphère « publique » comme opposée à la sphère « privée ». En effet, les sphères peuvent se chevaucher. Cela peut bien être le cas, par exemple, quand des

individus agissant seuls ou en communauté avec d'autres cherchent à établir leurs propres médias ou écoles privés. Ce qui pourrait commencer comme une initiative privée peut devenir le sujet d'un intérêt public légitime. Un tel intérêt peut donner lieu à un contrôle réglementaire.

L'utilisation des langues minoritaires « en public et en privé » par les personnes appartenant à des minorités nationales ne peut pas être prise en compte sans faire référence à l'éducation. Les questions d'éducation liées aux langues des minorités nationales sont traitées en détail dans les Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation, qui ont été élaborées pour le compte du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales par la Fondation pour les relations inter-ethniques, en collaboration avec des experts de réputation internationale issus tant du domaine du droit international des droits de l'homme que de celui de l'éducation. Les Recommandations de La Haye ont été développées dans le but de faciliter une meilleure compréhension des instruments internationaux relatifs aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales dans ce domaine, qui est d'une importance capitale pour la préservation et le développement de l'identité des personnes appartenant à des minorités nationales.

Les instruments internationaux des droits de l'homme stipulent que les droits de l'homme sont universels et que leur jouissance doit s'effectuer en toute égalité et sans discrimination. La plupart des droits de l'homme, cependant, ne sont pas absolus. Les instruments prévoient un nombre limité de situations dans lesquelles les Etats se trouveraient justifiés à restreindre l'application de certains droits. Les restrictions permises par le droit international des droits de l'homme peuvent être invoquées dans les cas d'urgence menaçant la vie et dans des situations qui constituent une menace pour les droits et libertés d'autrui, ou dans des situations qui menacent la moralité publique, la santé publique, la sécurité nationale et le bien-être général dans une société démocratique.² Dans le droit des droits de l'homme, les restrictions des libertés doivent être interprétées restrictivement.

Les droits des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leur(s) langue(s) en public et en privé tels qu'ils sont mis de l'avant et élaborés dans les Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales doivent être envisagés dans un contexte équilibré de pleine

² Les limitations mentionnées ci-dessus sont incluses, par exemple, dans les dispositions suivantes :

- Article 30 de la Déclaration universelle des droits de l'homme
- Paragraphe 19(3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques
- Paragraphe 10(2) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

participation dans la société élargie. Les Recommandations ne proposent pas une approche isolationniste, mais plutôt une approche qui encourage un équilibre entre le droit des personnes appartenant à des minorités nationales à préserver et développer leurs propres identité, culture et langue, et la nécessité de garantir le fait qu'elles pourront intégrer la société élargie en tant que membres à part entière et égaux. De ce point de vue, une telle intégration est improbable sans une connaissance approfondie de la ou des langues officielles de l'Etat. Une telle éducation est suggérée par les articles 13 et 14 du **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**, et par les articles 28 et 29 de la **Convention relative aux droits de l'enfant** qui confèrent un droit à l'éducation et obligent l'Etat à rendre l'éducation obligatoire. En même temps, le paragraphe 14(3) de la **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales** dispose que l'enseignement d'une langue minoritaire « sera mis en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue ».

NOMS

- 1) Le paragraphe 11(1) de la **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales** stipule que les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'utiliser leur prénom, leur patronyme et leur nom dans leur propre langue. Ce droit, dont la jouissance est fondamentale pour l'identité personnelle de chacun, devrait être appliqué à la lumière des circonstances particulières à chaque Etat. Par exemple, les autorités publiques seraient justifiées à utiliser l'écriture de la ou des langues officielles de l'Etat pour enregistrer dans leur forme phonétique les noms des personnes appartenant à des minorités nationales. Cependant, cela doit être fait en accord avec le système linguistique et la tradition de la minorité nationale en question. Au vu de ce droit de base étroitement lié à la fois à la langue et à l'identité des individus, les personnes qui ont été forcées par les autorités publiques à abandonner leur(s) nom(s) d'origine ou ancestral, ou dont le(s) nom(s) a été changé contre leur volonté, devraient avoir le droit d'y revenir sans engager aucune dépense.
- 2) Les noms sont également un élément important de l'image d'une entreprise, spécialement dans le contexte de personnes appartenant à des minorités nationales agissant « en communauté ». Le paragraphe 2(1) de la **Déclaration de l'ONU sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques** proclame

le droit des personnes appartenant à des minorités nationales « d'utiliser leur propre langue, en privé et en public, librement et sans ingérence ni discrimination quelconque ». Le paragraphe 10(1) de la **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales** du Conseil de l'Europe stipule que les Etats 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 ». L'article 27 du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** déclare que « les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit..., en commun avec les autres membres de leur groupe, ...d'employer leur propre langue ». Le droit d'une personne d'utiliser sa langue en public, en communauté avec les autres, et sans ingérence ni discrimination quelconque, est une indication certaine du fait que les entités juridiques telles que les institutions, associations, organisations ou entreprises commerciales, établies et dirigées par des personnes appartenant à des minorités nationales, jouissent du droit d'adopter le nom de leur choix dans leur langue minoritaire. Le nom de ces entités devrait être reconnu par les autorités publiques et utilisé en accord avec le système linguistique et les traditions de la communauté concernée.

- 3) Le paragraphe 11(3) de la **Convention-cadre** établit que « dans les régions traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale, les Parties ... s'efforceront ... de présenter les dénominations traditionnelles locales, les noms de rues et autres indications topographiques destinées au public, dans la langue minoritaire également, lorsqu'il y a une demande suffisante pour de telles indications ». Le refus de reconnaître la validité de dénominations historiques du type de celles décrites peut constituer une tentative de révision historique et d'assimilation des minorités, constituant ainsi une sérieuse menace pour l'identité des personnes appartenant à des minorités.

RELIGION

- 4) L'article 27 du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** affirme que « dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit..., en commun avec les autres membres de

leur groupe, ...de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ». Le paragraphe 3(1) de la **Déclaration de l'ONU sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques** stipule que « les personnes appartenant à des minorités peuvent exercer leurs droits , ..., individuellement aussi bien qu'en communauté avec les autres membres de leur groupe, sans aucune discrimination ».

La conviction religieuse et sa pratique « en communauté » est un domaine de haute importance pour de nombreuses personnes appartenant à des minorités nationales. Dans ce contexte, il faut noter que le droit de chacun à sa propre religion est illimité et garanti par le paragraphe 18(1) du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** et le paragraphe 9(1) de la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**. Cependant, la liberté de manifester sa religion et sa conviction, incluant le culte public, est sujette à un certain nombre de limitations énumérées dans des paragraphes subsidiaires de ces mêmes dispositions. Ces limitations doivent être prévues par la loi et liées à la protection de la sécurité, de l'ordre, de la santé et de la moralité publics, ainsi qu'à la protection des libertés et droits fondamentaux d'autrui. Elles doivent être raisonnables et proportionnelles au but recherché, et les Etats ne doivent pas les invoquer dans le but de réprimer les aspirations spirituelles, linguistiques ou culturelles légitimes des personnes appartenant à des minorités nationales.

Dans le contexte minoritaire, la pratique religieuse est souvent étroitement et spécialement liée à la préservation de l'identité culturelle et linguistique. Le droit d'utiliser une langue minoritaire dans un culte public est aussi fondamental que le droit de fonder des institutions religieuses et que le droit au culte public lui-même. De ce fait, les autorités publiques ne doivent pas imposer de restrictions injustifiées aux cultes publics, ni à l'utilisation d'une langue lors du culte public, que ce soit la langue maternelle de la minorité nationale en question ou la langue liturgique utilisée par la communauté.

- 5) Les actes religieux tels que les cérémonies de mariage ou les funérailles peuvent aussi constituer des actes juridiques civils déterminant le statut civil dans certains pays. Dans ce cas, l'intérêt public doit être pris en considération. Gardant à l'esprit le principe selon lequel les considérations administratives ne devraient pas empêcher la jouissance des droits de

l'homme, les autorités publiques ne devraient imposer aucune restriction linguistique aux communautés religieuses. Ceci devrait s'appliquer de la même façon à toute fonction administrative assumée par les communautés religieuses et pouvant se superposer à la compétence civile. L'Etat pourrait, cependant, demander à la communauté religieuse d'enregistrer également les actes juridiques civils pour lesquels elle a autorité dans la ou les langues officielles de l'Etat, permettant ainsi à l'Etat d'accomplir ses tâches réglementaires et administratives légitimes.

VIE EN COMMUNAUTE ET ONG

- 6) La vie collective des personnes appartenant à des minorités nationales, leur action « en communauté » telle qu'établie par les instruments internationaux, trouve son expression dans de nombreuses activités et domaines d'initiative. L'un d'entre eux, et pas le moindre, est la vie de leurs organisations non gouvernementales, associations et institutions, dont l'existence est souvent capitale pour la préservation et le développement de leur identité, et est généralement considérée comme bénéfique et favorable au développement de la société civile et des valeurs démocratiques dans l'Etat.

Les articles 21 et 22 du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** et l'article 11 de la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** garantissent le droit des personnes à la réunion pacifique et à la liberté d'association. Le droit des personnes à agir « en communauté » avec les autres membres de leur groupe – leur droit de fonder et d'administrer leurs propres organisations non gouvernementales, associations et institutions – est l'un des piliers d'une société ouverte et démocratique. L'article 27 du même **Pacte** affirme que « les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit..., en commun avec les autres membres de leur groupe, ...d'employer leur propre langue ». Ainsi, en règle générale, les autorités publiques ne devraient pas être impliquées dans les affaires internes de ces entités agissant « en communauté », et ne devraient leur imposer aucune limite autre que celles permises par le droit international. **Le paragraphe 17(2) de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales** engage de même les Etats à « ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer aux

travaux des organisations non gouvernementales tant au plan national qu'international ».

Le paragraphe 2(1) du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** stipule que tous les Etats s'engagent « à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent **Pacte**, sans distinction aucune, notamment ... de langue ». En accord avec cette norme, les Etats ne doivent pratiquer aucune discrimination fondée sur la langue envers les ONG, et ne leur imposer aucune exigence excessive relative à la langue. Ceci étant dit, les autorités publiques pourraient exiger que de telles organisations, associations et institutions se conforment aux exigences du droit interne sur la base d'un intérêt public légitime, ceci incluant l'utilisation de la ou des langues officielles de l'Etat dans les situations mettant en cause des organes publics.

Au sujet des ressources, le paragraphe 32.2 du **Document de Copenhague** établit que les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit « de créer et de maintenir leurs propres institutions, organisations ou associations éducatives, culturelles et religieuses, qui peuvent solliciter des contributions financières bénévoles et autres contributions, y compris une aide publique, conformément à la législation nationale ». En conséquence, les Etats ne devraient pas empêcher ces entités de rechercher des ressources financières auprès de l'Etat, des sources publiques internationales et du secteur privé.

- 7) Concernant le financement par l'Etat des activités non gouvernementales dans les domaines, entre autres, social, culturel et sportif, l'application des principes d'égalité et de non discrimination requiert que les autorités publiques fournissent une part de financement appropriée aux activités similaires ayant lieu dans la langue des minorités nationales vivant à l'intérieur de leurs frontières. Dans ce contexte, le paragraphe 2(1) du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** souligne non seulement qu'il ne sera fait aucune distinction basée sur la langue dans le traitement des individus, mais stipule aussi dans le paragraphe 2(2) qu'il est demandé aux Etats de « prendre, ..., les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte... ». De plus, le paragraphe 2(2) de la **Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale** (qui tend à éliminer toute distinction,

exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique) stipule que « les Etats parties prendront, si les circonstances l'exigent, dans les domaines social, économique, culturel et autres, des mesures spéciales et concrètes pour assurer comme il le convient le développement ou la protection de certains groupes raciaux ou d'individus appartenant à ces groupes en vue de leur garantir, dans des conditions d'égalité, le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Dans la mesure où la langue est souvent un critère définissant l'ethnicité, telle que protégée par la convention susmentionnée, les communautés de langue minoritaire devraient aussi pouvoir bénéficier de ces « mesures spéciales et concrètes ».

Au niveau européen, le paragraphe 31 du **Document de Copenhague** stipule que « les Etats participants adopteront, s'il y a lieu, des mesures particulières ayant pour but de garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales la pleine égalité avec les autres citoyens dans l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Le paragraphe 2 de l'article 4 de la **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales** oblige les Etats parties « à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité » ; le paragraphe 3 de ce même article spécifie plus loin que ces « mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination ». En outre, le paragraphe 7(2) de la **Charte européenne des langues régionales ou minoritaires** stipule que « l'adoption de mesures spéciales en faveur des langues régionales ou minoritaires, destinées à promouvoir une égalité entre les locuteurs de ces langues et le reste de la population ou visant à tenir compte de leurs situations particulières, n'est pas considérée comme un acte de discrimination envers les locuteurs des langues plus répandues ». Dans ce contexte, par conséquent, les autorités publiques devraient fournir une part équitable des ressources provenant du budget de l'Etat aux activités des personnes appartenant à des minorités nationales dans les domaines apparentés, entre autres, au social, à la culture et au sport. Un tel soutien peut être rendu disponible à travers des subventions, des allocations publiques ou des exonérations d'impôt.

MEDIAS

- 8) L'article 19 du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques**, qui garantit le droit d'avoir des opinions aussi bien que le droit de les exprimer, est un point de référence fondamental quant au rôle et à la place des médias dans les sociétés démocratiques. Alors que le paragraphe 19(1) dispose que « nul ne peut être inquiété pour ses opinions », **le paragraphe 19(2)** poursuit en garantissant à chacun la liberté « de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ». L'article 10 de la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** garantit le droit à la liberté d'expression de façon similaire. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont réitéré dans l'article 1 de la **Déclaration sur la liberté d'expression et d'information** « leur ferme attachement aux principes de la liberté d'expression et d'information en tant qu'élément fondamental d'une société démocratique et pluraliste ». Sur cette base, les Etats déclarent dans le même instrument que « dans le domaine de l'information et des moyens de communication de masse, ils poursuivent les objectifs suivants : ... d) l'existence d'un large éventail de moyens de communication indépendants et autonomes permettant de refléter la diversité des idées et des opinions ».

Le paragraphe 9(1) de la **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales** établit clairement que les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit à « la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire, sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières ». Plus loin, la même disposition édicte que « 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 ». Le paragraphe 9(3) de la **Convention-cadre** stipule que les Etats « n'entraveront pas la création et l'utilisation de médias écrits par les personnes appartenant à des minorités nationales ». La même disposition requiert que « dans le cadre légal de la radio sonore et de la télévision, [les Parties] veilleront, dans la mesure du possible ..., à accorder aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias ». Il doit aussi être noté que les médias peuvent constituer des entités du type décrit, *inter alia*, au paragraphe 32.2 du **Document de Copenhague**, qui prévoit le droit des personnes

appartenant à des minorités nationales « de créer et de maintenir leurs propres institutions, organisations ou associations éducatives, culturelles et religieuses... ». Quand bien même les médias ne sont pas cités expressément dans cette norme, ils jouent souvent un rôle fondamental dans la promotion et la préservation de la langue, de la culture et de l'identité.

Bien qu'il ne fasse aucun doute que les personnes appartenant à des minorités nationales aient le droit de créer et de maintenir des médias privés, il est également vrai que ce droit est sujet à des limitations édictées par le droit international, ainsi qu'à des exigences légitimes de la part de l'Etat liées à la réglementation des médias. Le paragraphe 9(2) de la **Convention-cadre** l'exprime clairement en soulignant que la liberté d'expression évoquée au paragraphe 9(1) de la **Convention** « n'empêche pas les Parties de soumettre à un régime d'autorisation, non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs, les entreprises de radio sonore, télévision et cinéma ». Les exigences réglementaires, quand elles sont justifiées et nécessaires, ne doivent pas être utilisées pour entraver la jouissance de ce droit.

- 9) La question de l'accès aux médias publiquement financés est étroitement liée au concept de liberté d'expression. Le paragraphe 9(1) de la **Convention-cadre** stipule que la liberté d'expression des personnes appartenant à des minorités nationales comprend la liberté de communiquer des informations et des idées dans la langue minoritaire, sans ingérence d'autorités publiques, et poursuit en requérant que « dans l'accès aux médias, ..., les personnes appartenant à des minorités nationales ne soient pas discriminées ». Le paragraphe 9(4) de la **Convention-cadre** stipule que « les Parties adopteront des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias ». Ceci implique qu'une minorité nationale constituée d'un nombre substantiel de membres devrait se voir accorder un accès à sa juste part de temps d'émission, sur la radio ou la télévision publiques, la taille numérique de la minorité en question ayant une influence sur sa part de temps d'émission.

La force et la concentration numériques, cependant, ne peuvent pas être considérées comme les seuls critères d'appréciation du de temps d'émission allouée à une minorité nationale donnée. Dans le cas de communautés plus petites, il faut considérer le minimum viable de temps

et de ressources sans lequel une minorité plus petite ne serait pas significativement capable de profiter des médias.

De plus, la qualité du temps alloué à la programmation minoritaire est une question qui nécessite d'être envisagée de manière raisonnable et non discriminatoire. Les intervalles de temps alloués à la programmation en langue minoritaire devraient être tels qu'ils assurent que les personnes appartenant à une minorité nationale puissent jouir de la programmation dans leur langue de manière significative. De ce fait, les autorités publiques devraient garantir que ces programmations soient retransmises à des heures raisonnables de la journée.

- 10) Dans une société ouverte et démocratique, le contenu de la programmation des médias ne devrait pas être indûment censuré par les autorités publiques. La liberté d'expression telle que garantie par le paragraphe 19(1) du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** et le **paragraphe 10(1) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** est importante de ce point de vue. Toute restriction qui pourrait être imposée par les autorités publiques doit être en accord avec le paragraphe 19(3) du **Pacte** qui stipule que ces restrictions « doivent toutefois être expressément fixées par la loi et ... nécessaires : a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui ; b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ». Le paragraphe 10(2) de la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** stipule des restrictions presque identiques à toute ingérence des autorités publiques concernant la jouissance de la liberté d'expression.

Des mécanismes devraient être mis en place pour assurer que la programmation des médias publics développée par ou pour le compte des minorités nationales reflète les intérêts et les désirs des membres de la communauté, et soit perçue par ceux-ci comme indépendante. Dans ce contexte, la participation de personnes appartenant à des minorités nationales (agissant dans leur capacité privée) au processus rédactionnel représenterait une grande avancée vers la garantie que la nature indépendante des médias serait préservée et qu'elle répondrait aux besoins des communautés intéressées.

En accord avec les principes d'égalité et de non discrimination, la composition des institutions publiques devrait refléter les populations pour lesquelles ces institutions ont été conçues. Ceci s'applique aussi aux médias publics. L'article 15 de la **Convention-cadre** engage les Etats à « créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant ». L'article 2 de la **Convention n° 111 de l'Organisation internationale du Travail concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession** est plus explicite en engageant les Etats à « appliquer une politique nationale visant à promouvoir ... l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière ». L'embauche non discriminatoire de personnes appartenant à des minorités nationales pour travailler dans les médias contribuerait à la représentativité et à l'objectivité des médias.

- 11) Dans l'esprit du paragraphe 19(2) du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** et du paragraphe 9(1) de la **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales**, ainsi que du principe de non discrimination, l'accès à la programmation dans la langue des personnes appartenant à une minorité nationale, retransmise depuis un autre Etat ou depuis « l'Etat parent », ne devrait pas justifier une diminution du temps de programmation alloué à la minorité sur les médias publics de l'Etat dans lequel ses membres vivent.

L'accès transfrontalier à l'information et aux réseaux de médias est un élément fondamental du droit à l'information qui, dans le contexte de progrès technique accéléré, prend une importance croissante. Par conséquent, dans le cas par exemple des licences pour le câble, il n'est pas légitime de la part de l'Etat de refuser la licence à des chaînes de télévision ou des stations de radio établies dans un « Etat parent », quand le désir d'avoir accès à celles-ci a été clairement exprimé par la minorité nationale concernée.

De manière générale, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont accepté dans l'article III(c) de la **Déclaration sur la liberté d'expression et d'information** « de favoriser la libre circulation de l'information, contribuant ainsi à la compréhension internationale, à une meilleure connaissance des convictions et des traditions, au respect de la diversité

des opinions et à l'enrichissement mutuel des cultures ». En ce qui concerne les contacts médiatiques à travers les frontières, les Etats devraient rendre leurs politiques conformes à cette disposition.

VIE ECONOMIQUE

- 12) Les instruments internationaux font peu référence aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales en matière d'activités économiques. Ils font, cependant, référence au droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leur langue en public et en privé, librement et sans discrimination aucune, oralement ou par écrit, individuellement ou avec d'autres. Le paragraphe 19(2) du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** et le paragraphe 10(1) de la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** garantissent la liberté d'expression en ce qui concerne non seulement les idées et les opinions qui peuvent être transmises à autrui (c'est-à-dire le contenu des communications), mais aussi la langue comme moyen de communication. Ces droits, ajoutés aux droits à l'égalité et à la non discrimination, impliquent le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de diriger leurs affaires dans la langue de leur choix. Au vu de l'importance pour les entrepreneurs privés de pouvoir communiquer efficacement avec leur clientèle et de poursuivre leurs initiatives dans des conditions équitables, aucune restriction excessive ne devrait être faite à leur libre choix de langue.

Le paragraphe 11(2) de la **Convention-cadre** stipule que les Etats reconnaissent « à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit de présenter dans sa langue minoritaire des enseignes, inscriptions et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public ». Dans la **Convention-cadre**, l'expression « de caractère privé » fait référence à tout ce qui n'est pas officiel. De ce fait, l'Etat ne devrait imposer aucune restriction au choix de la langue pour l'administration des entreprises privées.

En dépit de ce qui précède, l'Etat peut demander qu'une place soit accordée à la ou aux langues officielles de l'Etat dans les secteurs d'activité économique qui affectent la jouissance des droits d'autrui ou requièrent un échange et une communication avec des organes publics. Cela découle des restrictions acceptables à la liberté d'expression, telles

que stipulées dans le paragraphe 19(3) du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** et au paragraphe 10(2) de la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**. Alors que les limitations acceptables exprimées dans les dispositions susmentionnées pourraient justifier des restrictions quant au contenu des communications, elles ne devraient jamais justifier de restrictions quant à l'utilisation d'une langue comme moyen de communication. Cependant, la protection des droits et libertés d'autrui et les exigences limitées de l'administration publique devraient bien pouvoir justifier des prescriptions spécifiques pour l'utilisation additionnelle de la ou des langues officielles de l'Etat. Ceci s'appliquerait à des secteurs d'activité comme la santé et la sécurité sur le lieu de travail, la protection des consommateurs, les relations dans l'entreprise, les impôts, les rapports financiers, les transports publics, l'assurance-chômage et la sécurité sociale, selon les circonstances. Sur la base d'un intérêt public légitime, l'Etat pourrait, en plus de l'utilisation de toute autre langue, exiger qu'une place soit accordée à la ou aux langues officielles de l'Etat dans des activités commerciales comme la signalisation et l'étiquetage publics, tel que cela est expressément spécifié au paragraphe 66 du **Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales**. En somme, l'Etat ne pourrait jamais interdire l'utilisation d'une langue, mais pourrait, sur la base d'un intérêt public légitime, prescrire l'utilisation additionnelle de la ou des langues officielles de l'Etat.

Conformément à la logique de l'intérêt public légitime, toute condition relative à l'utilisation d'une langue qui peut être prescrite par l'Etat doit être proportionnelle à l'intérêt public concerné. La proportionnalité de toute exigence doit être déterminée par la mesure dans laquelle elle est nécessaire. En conséquence, par exemple, dans l'intérêt public de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail, l'Etat pourrait exiger des usines privées qu'elles affichent les avis concernant la sécurité dans la ou les langues officielles de l'Etat, en plus de la ou des langues choisies par l'entreprise. De même, dans l'intérêt d'une administration publique précise en rapport avec les impôts, l'Etat pourrait demander que les formulaires administratifs soient soumis dans la ou les langues officielles de l'Etat, et que dans le cas d'une vérification par les autorités publiques, les registres concernés soient également disponibles dans la ou les langues officielles de l'Etat. Cette dernière éventualité n'exigerait pas des entreprises privées qu'elles tiennent tous leurs registres dans la ou les langues officielles de

l'Etat, mais uniquement que la charge d'une possible traduction repose sur l'entreprise privée. Ceci ne doit pas porter préjudice au possible droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leur(s) langue(s) dans leurs rapports avec les autorités administratives comme cela est prévu par le paragraphe 10(2) de la **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales**.

AUTORITES ADMINISTRATIVES ET SERVICES PUBLICS

13/14/15) Les Etats participants de l'OSCE se sont engagés à prendre des mesures qui contribueront à créer un environnement dynamique, favorable non seulement à la préservation de l'identité des personnes appartenant à des minorités nationales (y compris leur langue), mais aussi à leur développement et à leur promotion. En conséquence, ces Etats se sont engagés à respecter « le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer effectivement aux affaires publiques », comme cela est souligné au paragraphe 35 du **Document de Copenhague**. Le paragraphe 10(2) de la **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales** demande expressément aux Etats « d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives ». Le paragraphe 35 du **Document de Copenhague** fait aussi référence à la possibilité de créer un environnement qui serait favorable à la participation des minorités nationales aux affaires publiques, dans leur propre langue, en mettant en place « des administrations locales ou autonomes appropriées, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique de ces minorités, conformément à la politique de l'Etat concerné ». L'article 15 de la **Convention-cadre** engage les Etats à « créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant ». Ces dispositions engagent les autorités publiques à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de s'occuper des autorités locales dans leur langue ou de recevoir des attestations et certificats civils dans leur propre langue. Conformément aux principes d'égalité et de non discrimination, ces dispositions impliquent également une relation de participation dynamique où la langue de la minorité serait un véritable véhicule de communication dans la vie politique locale et

dans les rapports entre les citoyens et les autorités publiques, y compris dans la fourniture de services publics.

La représentativité ethnique des agences et institutions administratives destinées à servir la population reflète d'ordinaire une société pluraliste, ouverte et non discriminatoire. Pour parer aux effets de la discrimination passée ou existante à l'intérieur du système, l'article 2 de la **Convention n° 111 de l'Organisation internationale du Travail concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession** engage les Etats à « formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir ... l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière ».

Dans la conception et dans l'exécution de programmes et de services destinés à servir le public, il est raisonnable de s'attendre à ce que les gouvernements engagés par les principes soulignés précédemment prennent en considération les désirs exprimés par les personnes appartenant à des minorités nationales, ainsi que le principe de justification numérique. Quand le besoin en est exprimé et que le nombre est significatif, l'équité exige que les contribuables appartenant à des minorités nationales aient accès aux services également dans leur propre langue. C'est en particulier ainsi dans le cas des services sociaux et de santé, qui affectent la qualité de vie des gens de manière immédiate et fondamentale.

Conformément aux principes d'égalité et de non discrimination, on attend des autorités administratives qu'elles traitent avec les personnes appartenant à des minorités nationales de manière inclusive et équitable. Les Etats doivent reconnaître les réalités démographiques des régions soumises à leur juridiction. Surtout, les Etats ne devraient pas chercher à fuir leurs obligations en changeant la réalité démographique d'une région. Précisément, l'article 16 de la **Convention-cadre** engage les Etats à s'abstenir de prendre des mesures qui modifieraient arbitrairement les proportions de la population dans les aires géographiques où résident des personnes appartenant à des minorités nationales dans le but de restreindre les droits de ces minorités. De telles mesures pourraient consister en des expropriations arbitraires, des expulsions, des renvois, ainsi qu'en une redéfinition des frontières administratives et en des manipulations du recensement.

INSTITUTIONS NATIONALES INDEPENDANTES

- 16) Les droits de l'homme acquièrent une véritable signification pour les bénéficiaires concernés lorsque les autorités publiques de l'Etat établissent des mécanismes visant à assurer que les droits garantis par les traités et les déclarations internationales, ou par la législation interne, sont effectivement mis en œuvre et protégés. En complément des procédures judiciaires, les institutions nationales indépendantes fournissent d'ordinaire des recours plus rapides et moins coûteux, et sont beaucoup plus accessibles.

La discrimination telle qu'elle est envisagée par la **Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale** ne se définit pas selon des critères uniquement liés à la race. Le paragraphe 1(1) de la **Convention** stipule que le concept de discrimination raciale vise « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique ». L'article 6 de la **Convention** déclare que « les Etats parties assureront à toute personne soumise à leur juridiction une protection et une voie de recours effectives, devant les tribunaux nationaux ou autres organismes d'Etat compétents, contre tous actes de discrimination raciale qui, contrairement à la présente Convention, violeraient ses droits individuels et ses libertés fondamentales... ». Dans ce contexte, l'établissement par les Etats d'institutions nationales indépendantes qui peuvent agir comme des mécanismes de réparation et d'indemnisation, telles que l'institution d'un médiateur (*ombudsman*) ou d'une commission des droits de l'homme, témoigne de la nature démocratique et pluraliste d'un Etat donné. En conséquence, et tenant compte de la **Résolution 48/134 des Nations Unies du 20 décembre 1993**, le Conseil de l'Europe a encouragé les Etats, dans la **Recommandation N° R (97) 14 du Comité des Ministres du 30 septembre 1997**, à établir « des institutions nationales efficaces pour la promotion et la protection des droits de l'homme, en particulier des commissions des droits de l'homme de composition pluraliste, des *ombudsmen* ou des institutions comparables ». De tels mécanismes de réparation devraient être mis également à la

disposition des personnes appartenant à des minorités nationales qui considèrent que leurs droits linguistiques ou autres ont été violés.

AUTORITES JUDICIAIRES

17/18) Le droit international requiert des autorités publiques qu'elles garantissent que toutes les personnes qui sont arrêtées, accusées et jugées soient informées des chefs d'accusation retenus contre elles et de toutes autres procédures dans une langue qu'elles comprennent. Si besoin est, un interprète doit être gratuitement disponible pour elles. Cette règle de droit est d'application universelle et ne se rapporte pas aux droits linguistiques des minorités en tant que tels. Les principes sous-jacents sont plutôt ceux de l'égalité et de la non discrimination devant la loi. Le respect de ces principes est particulièrement essentiel au niveau des chefs d'accusation et des procédures criminelles. En conséquence, l'alinéa 14(3)(a) du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** exige que toute personne accusée d'une infraction pénale ait le droit d'être « informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle ». L'alinéa 6(3)(a) de la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** reconnaît la même exigence dans des termes presque identiques. De plus, le paragraphe 5(2) de cette Convention stipule la même exigence par rapport à une arrestation. En outre, le paragraphe 14(3) du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** proclame le droit de chacun « en pleine égalité, ... , e) à interroger ou faire interroger les témoins à charge et à obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ». À ce propos, l'alinéa 14(3)(f) du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques** et l'alinéa 6(3)(e) de la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales** garantissent le droit de chaque personne « à se faire assister gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ». Alors que ces garanties, concernant expressément l'utilisation d'une langue, sont prescrites spécifiquement en rapport avec les procédures criminelles, il découle de la garantie fondamentale d'égalité devant les cours et tribunaux, telle que stipulée dans la première phrase du paragraphe 14(1) du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques**, que les procédures judiciaires de toutes sortes doivent être considérées plus

parfaitement équitables dans la mesure où les conditions sont plus strictement égales. Cette détermination, qui s'applique en toute égalité en ce qui concerne le choix de la langue pour les procédures dans leur ensemble, devrait guider les Etats dans le développement de leurs politiques relatives à l'administration égale et effective de la justice.

Plus généralement, le paragraphe 7(1) de la **Charte européenne des langues régionales ou minoritaires** déclare que les Etats doivent fonder leurs politiques, leur législation et leur pratique sur des objectifs et principes comme « la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle » et « la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder ». Le paragraphe 7(4) de la **Charte européenne** stipule que « en définissant leur politique à l'égard des langues régionales ou minoritaires, les Parties s'engagent à prendre en considération les besoins et les vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues ». En outre, l'article 15 de la **Convention-cadre** engage les Etats à « créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles qui les concernent ». Si l'on considère les normes susmentionnées tout en prenant en considération l'importance, dans les sociétés démocratiques, de l'accès effectif à la justice, il est raisonnable d'attendre des Etats qu'ils garantissent, autant que possible, le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de s'exprimer dans leur langue à tous les stades des procédures judiciaires (qu'elles soient criminelles, civiles ou administratives), tout en respectant les droits d'autrui et en préservant l'intégrité des procédures, y compris pendant les instances en appel.

- 19) Dans la mesure où l'accès à la justice est essentiel à la jouissance des droits de l'homme, le degré auquel il est possible de participer directement et facilement aux différentes procédures possibles est une composante importante de cet accès. La disponibilité de procédures judiciaires se déroulant dans la ou les langues des personnes appartenant à des minorités nationales rend donc l'accès à la justice plus facile et plus direct pour ces personnes.

Sur cette base, l'article 9 de la **Charte européenne des langues régionales ou minoritaires** dispose que, dans la mesure du possible et conformément à la demande de l'une des parties concernées, toutes les

procédures judiciaires devraient être menées dans la langue régionale ou minoritaire. L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe est arrivée à la même conclusion dans le paragraphe 7(3) de sa **Recommandation 1201** qui prévoit que « dans les régions d'implantation substantielle d'une minorité nationale, les personnes appartenant à cette minorité ont le droit d'utiliser leur langue maternelle dans leurs contacts avec les autorités administratives ainsi que dans les procédures devant les tribunaux et les instances juridiques ». En conséquence, les Etats devraient mettre en place des politiques de recrutement et de formation appropriées pour le pouvoir judiciaire.

PRIVATION DE LIBERTE

- 20) La règle 51, paragraphes 1 et 2, des **Règles minimales pour le traitement des prisonniers des Nations Unies**, ainsi que la règle 60, paragraphes 1 et 2 des **Règles pénitentiaires européennes du Conseil de l'Europe** soulignent l'importance du droit des personnes incarcérées à être comprises par l'administration pénitentiaire, aussi bien que l'importance pour l'administration pénitentiaire d'être comprise par les personnes détenues. Ces dispositions ne se rapportent pas aux droits des minorités en tant que tels. Cependant, prenant en considération à la fois le désir exprimé par les populations concernées, leur force numérique et les principes d'égalité et de non discrimination, les dispositions susmentionnées sont encore plus obligatoires dans les régions ou les localités où des personnes appartenant à des minorités nationales sont présentes en nombre significatif.
- 21) La règle 37 des **Règles minimales pour le traitement des prisonniers des Nations Unies**, ainsi que la règle 43 paragraphe 1 des **Règles pénitentiaires européennes du Conseil de l'Europe** soulignent le droit des prisonniers de communiquer avec leurs familles, leurs amis honorables et les personnes ou représentants d'organismes extérieurs. Au vu de l'importance de droits de l'homme tels que la liberté d'expression et le droit d'utiliser sa langue en public et en privé, il incombe aux autorités de respecter ces droits, dans les limites prescrites par la loi, et ce même dans les institutions pénitentiaires. En règle générale, les prisonniers devraient pouvoir communiquer dans leur propre langue, à la fois oralement avec les autres détenus et les visiteurs, et dans leurs correspondances personnelles. Pourtant, certains droits de l'homme et certaines libertés des personnes

détenues pour des actes criminels pourraient légitimement être restreints ou suspendus pour des raisons de sécurité publique, conformément aux limitations prévues par les instruments internationaux. D'un point de vue pratique, la jouissance des droits linguistiques des personnes détenues pourrait être facilitée par leur détention dans un lieu où leur langue est communément parlée.