



**HAL**  
open science

# L'interprétation de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Victor Grigore Guset

► **To cite this version:**

Victor Grigore Guset. L'interprétation de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Droit. Université de Bordeaux, 2017. Français. NNT : 2017BORD0884 . tel-02157075

**HAL Id: tel-02157075**

**<https://theses.hal.science/tel-02157075v1>**

Submitted on 15 Jun 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE PRÉSENTÉE  
POUR OBTENIR LE GRADE DE

**DOCTEUR DE  
L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX**

ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT (ED N°41)  
SPÉCIALITÉ DROIT PUBLIC

Par Victor GUSET

**L'interprétation de la Charte européenne  
des langues régionales ou minoritaires**

**Contribution à l'étude de la construction juridique  
d'une politique publique linguistique**

Sous la direction de  
Messieurs les Professeurs Olivier DUBOS et Sébastien PLATON

Soutenu le 9 décembre 2017

**Membres du jury :**

**Madame Florence BENOIT-ROHMER,**

Professeur de droit public à l'Université de Strasbourg, *président du jury*

**Monsieur Mouloud BOUMGHAR,**

Professeur de droit public à l'Université Galatasaray (Istanbul, Turquie), *rapporteur*

**Monsieur Olivier DUBOS,**

Professeur de droit public à l'Université de Bordeaux, *directeur de thèse*

**Monsieur Sébastien PLATON,**

Professeur de droit public à l'Université de Bordeaux, *directeur de thèse*

**Madame Eva PONS PARERA,**

Professeur de droit constitutionnel, Faculté de droit, Université de Barcelone, *rapporteur*

**Monsieur Alain VIAUT,**

Directeur de recherche au CNRS (UMR 5478 IKER), Université Bordeaux Montaigne – UPPA



*L'Université de Bordeaux n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions exprimées dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.*



# REMERCIEMENTS

A la fin de cette aventure, je voudrais tout d'abord remercier mes deux directeurs de thèse, M. Olivier Dubos et M. Sébastien Platon pour leur bienveillance, leurs remarques et leurs critiques toujours constructives, ainsi que pour m'avoir poussé à aller plus loin dans mes réflexions.

Je voudrais également remercier mes grands-parents ainsi que ma grande tante pour m'avoir toujours encouragé à poursuivre mes ambitions et mes rêves. Quant à ma mère, son soutien inconditionnel m'a été indispensable pour l'aboutissement de ce travail. Je suis également reconnaissant à mon père de m'avoir aidé pendant toutes ces années de thèse.

Mes remerciements vont également à Dominique et Florence qui font vivre le C.R.D.E.I., et qui nous permettent de mener à bien notre travail.

De même, j'exprime ma gratitude à Véronique Bertile pour sa relecture attentive et ses conseils toujours avisés. Je profite de cette occasion pour remercier les membres du projet pluridisciplinaire « Typologie des langues minoritaires historiques en Europe », et notamment M. Alain Viaut et Antoine Pascaud. Les discussions engagées au cours de nos (longues) réunions m'ont beaucoup aidé pendant l'élaboration de ce travail.

Une pensée particulière pour ma voisine, Linda, qui n'a pas cessé de m'encourager et de m'aider à mieux vivre les derniers moments de cette thèse. Je n'oublie pas mes amis d'enfance, Carol, Oana, Lori et Silviu, qui m'ont soutenu à chaque instant.

*Last but not least*, un grand merci à mes amis, Antoine, Aurélie, Baïna, Clémentine, François, Gaëtan, Julien et Marion qui ont toujours été là pour moi et grâce auxquels ces années sont finalement passées assez vite.



## ABREVIATIONS ET ACRONYMES

Aff.	Affaire
A.F.D.I.	Annuaire français de droit international
A.J.C.L.	American Journal of Comparative Law
A.J.D.A.	Actualité juridique droit administratif
A.P.D.	Archives de philosophie du droit
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichts (Cour constitutionnelle allemande)
C.D.E.	Cahiers de droit européen
CDHNU	Comité des droits de l'Homme des Nations-Unies
C.E.	Conseil d'Etat
Cf.	<i>Confer</i>
C.I.J.	Cour internationale de justice
C.J.C.E.	Cour de justice des Communautés européennes
C.J.U.E.	Cour de justice de l'Union européenne
CM	Comité des Ministres
Conv. EDH	Convention européenne des droits de l'Homme
Cour Eur. Dt. H	Cour européenne des droits de l'Homme
C.P.J.I.	Cour permanente de justice internationale
D.	Recueil Dalloz
dir.	Sous la direction
Droits	Droits. Revue française de théorie, de philosophie et de cultures juridiques
éd.	Edition
E.J.I.L.	European Journal of International Law
FCNM	Framework Convention for the Protection of National Minorities
<i>Infra</i>	Ci-dessous
L.P.A.	Les Petites affiches
L.P.I.C.T.	The Law & Practice of International Courts and Tribunals
n°	Numéro
Or. angl.	Original en langue anglaise



p.	Page
P.U.A.M.	Presses Universitaires d'Aix-Marseille
Préc.	Précité
R.B.D.I.	Revue belge de droit international
R.C.A.D.I.	Recueil de cours de l'Académie de droit international de La Haye
R.D.P.	Revue de droit public
Rec.	Recueil
Req.	Requête
Rép.	Répertoire
R.F.D.A.	Revue française de droit administratif
R.F.D.C.	Revue française de droit constitutionnel
R.F.S.P.	Revue française de science politique
R.G.D.I.P.	Revue générale de droit international public
R.I.D.C.	Revue internationale de droit comparé
R.T.D. civ.	Revue trimestrielle de droit civil
R.T.D.H.	Revue trimestrielle des droits de l'Homme
s.	Et suivant
spé.	Spécialement
S.F.D.I.	Société française pour le droit international
STE	Série des Traités Européens (Classification du Conseil de l'Europe)
<i>Supra</i>	Ci-dessus
t.	Tome
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
Vol.	Volume

# SOMMAIRE

## **PARTIE I : LE ROLE PREMIER DE L'INTERPRETATION ETATIQUE DANS LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE LINGUISTIQUE**

### **TITRE I : LA DEFINITION DES LIMITES DU CADRE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE LINGUISTIQUE PAR L'INTERPRETATION DU CHAMP D'APPLICATION DE LA CHARTE**

CHAPITRE I : L'interprétation étatique du champ d'application matériel de la Charte

CHAPITRE II : L'interprétation étatique du champ d'application personnel et spatial de la Charte

### **TITRE II : LA DEFINITION DU CONTENU DU CADRE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE LINGUISTIQUE PAR L'INTERPRETATION DE L'OBJET DES OBLIGATIONS DE LA CHARTE**

CHAPITRE I : La définition d'une structure *propulsive* de l'objet des obligations de la Charte

CHAPITRE II : La définition d'une substance *propulsive* de l'objet des obligations de la Charte

## **PARTIE II : LE ROLE SECOND DE L'INTERPRETATION DU COMITE D'EXPERTS DANS LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE LINGUISTIQUE**

### **TITRE I : LES FACTEURS EXPLICATIFS DU ROLE SECOND DE L'INTERPRETATION DU COMITE D'EXPERTS**

CHAPITRE I : La nécessité d'une information étatique préalable à l'interprétation

CHAPITRE II : La nécessité d'une acceptation étatique postérieure au contrôle

### **TITRE II : LA RECHERCHE D'EFFICACITE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE LINGUISTIQUE PAR L'INTERPRETATION DU COMITE D'EXPERTS**

CHAPITRE I : L'interprétation extensive des obligations de la Charte

CHAPITRE II : Les paramètres justifiant l'interprétation extensive du Comité d'experts



# INTRODUCTION

*« Law is no longer merely an agency for resolving disputes ;  
it is an active, dynamic means of social control and change »<sup>1</sup>*

1. Une « société politique n'étant jamais parfaitement homogène qu'en raison d'une pure abstraction juridique, le droit doit faire face à la question de la pluralité linguistique »<sup>2</sup>. Pendant longtemps, cette appréhension s'est faite en Europe principalement dans une optique d'unification linguistique visant à asseoir l'unité politique de l'Etat-nation. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires entend renverser cette perspective. Non seulement elle proclame la reconnaissance de la diversité linguistique mais elle suppose, bien plus, une protection et une promotion effectives des langues régionales ou minoritaires présentes sur le territoire des Etats parties contractantes. Adoptée le 5 novembre 1992, elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1998 à la suite de sa ratification par six Etats : la Croatie, la Finlande, la Hongrie, le Liechtenstein, la Norvège et les Pays-Bas<sup>3</sup>. Actuellement, vingt-cinq Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié ce traité qui reste la seule convention internationale ayant pour objet exclusif la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires.

2. Elle constitue néanmoins un instrument particulier en raison de sa structure « à la carte », en ce sens que les Etats peuvent choisir les dispositions conventionnelles qu'ils s'engagent à respecter<sup>4</sup>. Cette structure « à la carte » concerne en réalité uniquement la partie III de la Charte, qui contient une liste de quatre-vingt-dix-huit engagements portant sur la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires dans le domaine de l'enseignement, de la justice, des rapports des locuteurs avec les autorités administratives et les services publics, des médias, des activités et équipements culturels, de la vie économique et sociale et des échanges internationaux. Cette partie est cependant « à la carte » à un double titre, puisque les Etats peuvent non seulement choisir leurs engagements mais également les langues régionales ou minoritaires qui feront l'objet des mesures de

---

<sup>1</sup> Horwitz (M. J.), *The Transformation of American Law – 1780-1860*, Harvard University Press, 1977, p.155.

<sup>2</sup> Arlettaz (J.), *L'Etat-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales. Etude comparée : Belgique, Espagne, Italie, Suisse*, Mare&Martin, Droit public, 2014, p.21.

<sup>3</sup> En vertu du texte de la Charte, son entrée en vigueur était subordonnée à cinq ratifications.

<sup>4</sup> *Infra* n°508.

protection et de promotion choisie. A l'inverse, la partie II du traité, intitulée « Objectifs et principes » a vocation à s'appliquer à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires répondant à la définition proposée par l'article premier de la Charte.

La seconde particularité de la Charte est constituée par l'existence d'un mécanisme de suivi. Selon le traité, les Etats doivent présenter des rapports indiquant les actes adoptés pour mettre en œuvre les dispositions de la partie II et III de la Charte. L'examen de ces rapports incombe à un Comité d'experts qui élabore à son tour des rapports d'évaluation du respect des obligations de la Charte par chaque Etat. Le traité prévoit que les Etats parties doivent transmettre le premier rapport périodique dans l'année qui suit son entrée en vigueur et les rapports périodiques ultérieurs à des intervalles de trois ans<sup>5</sup>. Puisque les rapports du Comité d'experts se fondent sur les rapports périodiques, le mécanisme de suivi implique une alternance des rapports des Etats et des rapports d'évaluation. Ainsi, à chaque cycle de suivi correspond la publication d'un rapport périodique et d'un rapport d'évaluation.

3. Au-delà et malgré ces originalités techniques qui laissent aux Etats une place importante, la Charte, qui vise donc à protéger et à promouvoir la pluralité linguistique présente sur le territoire des Etats, a suscité des réactions tout à fait exceptionnelles. En raison de son seul objet, elle a provoqué un véritable déchainement de passions<sup>6</sup> à son encontre. Menace à l'unité des Etats pour certains, garantie d'un élément de l'identité des individus pour d'autres, la Charte n'a pas laissé les juristes indifférents. En témoigne la littérature juridique portant ou faisant référence à ce traité<sup>7</sup>. En France, c'est surtout la question de la ratification de la Charte qui a suscité des débats que ce soit en 1999<sup>8</sup> ou, plus récemment, en 2015<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Article 15, paragraphe 1.

<sup>6</sup> Benoît-Rohmer (F.), « Les langues officielles de la France », R.F.D.C., 2001/1, n°45, p.4.

<sup>7</sup> Sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons citer les ouvrages suivants : Woehrling (J.-M.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : un commentaire analytique*, Editions du Conseil de l'Europe, 2005, 323 p., Bertile (V.), *Langues régionales ou minoritaires et Constitution – France, Espagne et Italie*, Bruylant, 2008, 516 p., Urrutia Libarona (I.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, 551 p., Arlettaz (J.), *L'Etat-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales. Etude comparée : Belgique, Espagne, Italie, Suisse, op. cit.* Plusieurs cycles de conférences furent également consacrés à la Charte : Conseil de l'Europe (éd.), *Mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Editions du Conseil de l'Europe, 1999, 100 p. (en ligne : <https://rm.coe.int/16806d22e7>), Conseil de l'Europe (éd.), *De la théorie à la pratique : la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Editions du Conseil de l'Europe, 2002, 126 p ; Conseil de l'Europe (éd.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la France. Quelle(s) langue(s) pour la République ? Le dilemme « diversité/unicité »*, Editions du Conseil de l'Europe, 2003 (disponible en ligne : <https://rm.coe.int/16806d231e>), Dunbar (R.), Parry (G.) (dir.), *The European Charter for Regional or Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, 2008, 275 p. ; Moring (T.), Dunbar (R.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et les médias*, Editions du Conseil de l'Europe, 2010, 100 p. ; Conseil de l'Europe (éd.), *La protection des langues minoritaires en Europe : vers une nouvelle décennie*, Editions du Conseil de l'Europe, 2010, 223 p.

<sup>8</sup> En 1999, la décision du Conseil constitutionnel relative à la ratification de la Charte européenne par la France a fait l'objet d'une littérature importante (Conseil constitutionnel, 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou*

4. Les questions soulevées par la problématique des langues régionales ou minoritaires expliquent l'intérêt de la doctrine à son égard. En effet, la manière dont l'Etat se saisit de la question de la pluralité linguistique sur son territoire est une question matériellement *constitutionnelle*. Elle permet de révéler les fondements de la construction de l'unité politique de l'Etat. Le traitement réservé à ces langues régionales ou minoritaires permet de déterminer ce que constitue cette unité politique. Plusieurs possibilités s'offrent alors. L'Etat peut chercher à réduire cette pluralité linguistique et dans une telle situation, la recherche d'une unité linguistique participe à la recherche de l'unité politique. Comme le précise Véronique Bertile, « [l']unité linguistique a été, dans les États caractérisés par un fort plurilinguisme, un important vecteur de l'unité politique »<sup>10</sup>. Soit, au contraire, la pluralité linguistique n'est pas considérée comme un obstacle à cette unité politique et l'Etat ne cherche pas, explicitement à tout le moins, à combattre l'utilisation des langues régionales ou minoritaires.

5. Ce qui est certain, c'est que le choix entre ces deux possibilités a un impact tant sur les règles « qui aménagent les pouvoirs publics de l'Etat »<sup>11</sup> que sur les règles qui « énoncent et garantissent les droits des citoyens »<sup>12</sup>. Il a été démontré que le traitement des langues régionales ou minoritaires par les Etats est une question ayant une dimension institutionnelle ainsi qu'une dimension substantielle<sup>13</sup>, qui confronte finalement « l'identité de l'Etat à l'identité de l'individu »<sup>14</sup>. L'hypothèse dans laquelle les langues régionales ou minoritaires se voient accorder un statut d'officialité<sup>15</sup> témoigne du caractère indissociable de ces deux dimensions objective et subjective. En effet, la reconnaissance de ce statut a non seulement un impact symbolique sur la définition de

---

*minoritaires*, 99-412 DC). Voir notamment Caillousse (J.), « L'ordre de la langue », Pouvoirs locaux, 2000, pp.100-108, Clapié (M.), « Le français restera la langue de la République », L.P.A., 2000, n°3, pp.14-18, Larralde (J.M.), « La France et les langues régionales ou minoritaires : sept ans de réflexion... pour rien », Rec. Dalloz, 1999, pp.598-603, Mélin-Soucramanien (F.), « La République contre Babel », R.D.P., 1999, pp.985-1003.

<sup>9</sup> La question de la ratification de la Charte par la France a été remise à l'ordre du jour en 2015 lorsqu'un projet de loi constitutionnelle fut présenté par le Gouvernement devant le Sénat (Projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (JUSC1514364L) : « Après l'article 53-2 de la Constitution, il est inséré un article 53-3 ainsi rédigé : "Art. 53-3. – La ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée à Strasbourg le 5 novembre 1992, complétée par la déclaration interprétative annoncée le 7 mai 1999 au moment de la signature, est autorisée" »). Le Sénat s'opposa au projet le 27 octobre 2015 en adoptant une question préalable. Voir : Rojas-Hutinel (N.), « La problématique persistante portée par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : entre conflit de ratification et impératif de protection », R.F.D.C., n°3, 2016, pp.e23-e24.

<sup>10</sup> Bertile (V.), *op. cit.*, §2 ; Arlettaz (J.), *op. cit.*, p.30.

<sup>11</sup> Constantinesco (V.), Pierré-Caps (S.), *Droit constitutionnel*, P.U.F., 7<sup>ème</sup> éd., 2016, p.187 ; Mélin-Soucramanien (F.), Pactet (P.), *Droit constitutionnel*, Sirey, 36<sup>ème</sup> éd., 2018, pp.62-63.

<sup>12</sup> Constantinesco (V.), Pierré-Caps (S.), *ibidem*, p.187.

<sup>13</sup> Bertile (V.), *ibidem*, §59.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Sur l'importance du statut d'officialité, voir le numéro spécial de la revue *Llengua i Dret*, intitulé « The Status of Languages. Does official Recognition Matter ? » (Vol. 67, 2017).

l'identité de l'Etat et sur l'utilisation de ces langues par les institutions publiques<sup>16</sup> mais également un impact sur les individus puisque l'officialité des langues régionales ou minoritaires a pour conséquence la reconnaissance de certains droits au profit de ces individus<sup>17</sup>.

6. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires s'empare donc de questions dont la dimension constitutionnelle est évidente. Elle s'inscrit dès lors dans une tendance plus générale constatée au sein du Conseil de l'Europe. En effet, plusieurs auteurs ont montré que le droit du Conseil de l'Europe, et notamment la Convention européenne des droits de l'Homme, exerce une influence sur le contenu des Constitutions nationales<sup>18</sup>. Or, en ce qui concerne la Charte, la question qui se pose est celle de savoir pourquoi et comment elle s'empare cette question. Dans le contexte de ce traité, les deux questions sont intimement liées, elles sont même indissociables, dans la mesure où les raisons expliquant l'adoption de ce traité, à savoir la situation de vulnérabilité des langues régionales ou minoritaires (I), impliquent que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est l'expression d'une politique publique linguistique en faveur de ces langues (II). Il ne peut pas en être autrement puisque l'ensemble des démarches antérieures visant à protéger ces langues n'ont pas réussi à freiner ce processus de vulnérabilisation. Cela étant, si la Charte est la manifestation d'une politique publique linguistique, cela ne nous renseigne pas sur la définition de cette dernière, ce qu'elle implique comme intervention de la part des Etats en faveur des langues régionales ou minoritaires. A ce titre, la définition de la politique publique linguistique est tributaire de son interprétation par les Etats parties et par le Comité d'experts, organe chargé du suivi du respect des obligations du traité (III). Dans cette configuration, nous assistons au contact entre une politique publique, objet d'étude de la science politique, et l'interprétation juridique, question cruciale de la science du droit. Ce contact n'est pas neutre. En poursuivant l'objectif de la politique publique linguistique, l'interprétation de la Charte s'en trouve influencée par cet objectif. Cela révèle que lorsque les normes juridiques sont utilisées pour provoquer des transformations de la réalité sociale, elles sont à leur tour transformées par cette réalité (IV).

---

<sup>16</sup> Pons Parera (E.) « Presentation : Languages and Status. Does Official Recognition Matter ? », *Llengua i Dret*, numéro spécial « The Status of Languages. Does official Recognition Matter ? », Vol. 67, 2017, p.3 ; Voir également Arlettaz (J.), *ibidem*, pp.84 et s.

<sup>17</sup> Pons Parera (E.) « Presentation : Languages and Status. Does Official Recognition Matter ? », *op. cit.*, p.3.

<sup>18</sup> Constantinesco (V.), Pierré-Caps (S.), *Droit constitutionnel*, 5<sup>ème</sup> éd., P.U.F., 2004, pp.234 et s.; Boumghar (M.), *Une approche de la notion de principe dans le système de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Pedone, 2010, 404 p., spéc. pp.207 et s. et pp.347 et s.

## **I. La situation de vulnérabilité des langues régionales ou minoritaires**

7. Dans le cadre d'une analyse juridique, la situation de vulnérabilité des langues régionales ou minoritaires est une donnée qui peut être considérée comme acquise. Les précisions apportées par l'UNESCO dans l'*Atlas des langues en danger*<sup>19</sup> sont révélatrices car au moins 43% des 6000 langues parlées dans le monde sont considérées comme étant en danger de disparition. Cette tendance est susceptible de s'accroître dans la mesure où environ 2000 de ces langues sont parlées par moins de mille locuteurs<sup>20</sup>. Plusieurs facteurs ont conduit à cette situation de vulnérabilité (A) et les mesures existantes portant sur la protection de ces langues se sont avérées insuffisantes (B) pour freiner et encore moins pour inverser ce processus.

### **A. Les facteurs de la vulnérabilisation**

8. Deux séries de facteurs ont conduit à la situation de vulnérabilité des langues régionales ou minoritaires : d'une part, des politiques étatiques dont l'objet explicite était de provoquer cette situation en imposant et en favorisant l'utilisation d'une langue majoritaire et, d'autre part, des politiques socio-économiques qui, conjugués aux premières, n'ont fait qu'accentuer ce processus.

9. En effet, plusieurs Etats ont déployé des politiques en faveur des langues majoritaires dans le but de réduire la pluralité linguistique présente sur leurs territoires. L'exemple de la France est topique de la mise en place d'une telle politique. Le début de cette politique française est incertain. Toujours est-il qu'avant même l'explicitation de cette politique après la Révolution française, certains éléments témoignent d'une intervention de l'Etat en faveur de la langue française sous l'Ancien Régime. A ce titre, l'Ordonnance de Villers-Cotterêts du 15 août 1539 a eu une importance particulière, bien qu'elle ne fût pas la première intervention de l'Etat en la matière<sup>21</sup>. Les articles 110 et 111 de cette ordonnance prescrivaient l'utilisation du « langage maternel françois » pour la rédaction de tous les actes de justice du Royaume. Ces articles ont donné lieu à un débat intense quant à la visée de ce texte : entendaient-ils exclure l'utilisation du latin dans les actes de justice ou

---

<sup>19</sup> Consultable en ligne : <http://www.unesco.org/new/fr/communication-and-information/access-to-knowledge/linguistic-diversity-and-multilingualism-on-internet/atlas-of-languages-in-danger/>.

<sup>20</sup> Kymlicka (W.), Patten (A.), « Introduction. Language Rights and Political Theory : Context, Issues and Approaches », in Kymlicka (W.), Patten (A.) (dir.), *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, 2007, p.42.

<sup>21</sup> Bertile (V.), *op. cit.*, §§92 et s. ; Soleil (S.), « L'Ordonnance de Villers-Cotterêts, cadre juridique de la politique linguistique des rois de France », in Le Pourhiet (A-M.) (dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2004, p.19.



également l'utilisation des langues provinciales ? La majorité de la doctrine se prononce pour la première interprétation<sup>22</sup>. Cela étant, le déclin des langues provinciales avait déjà commencé à cette époque « sous l'action naturelle des événements linguistiques ou politiques, mais sans intervention de la puissance publique. Le facteur civilisation-colonisation culturelle du sud par le nord [...] joue en faveur du français »<sup>23</sup>. Toujours est-il qu'à partir de la Révolution française, l'intervention de l'Etat a explicitement poursuivi l'objectif de faire disparaître les langues régionales ou minoritaires. Le titre du Rapport présenté par l'abbé Grégoire au Comité d'instruction publique en 1794 exprime clairement cet objectif : « Rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française ». La politique « répressive »<sup>24</sup> à l'égard des langues régionales ou minoritaires, bien que d'une intensité variable, continuera jusqu'à la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Le résultat de cette politique est qu'« [à] la veille du second conflit mondial, le français est la langue de la majorité de la population »<sup>25</sup>. L'intervention de l'Etat français a ainsi conduit à une vulnérabilisation des langues régionales dont les effets se manifestent encore aujourd'hui si l'on se fie aux données fournies dans le Rapport relatif à la redéfinition d'une « politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne » de 2013<sup>26</sup>.

**10.** S'il s'agit là d'un exemple révélateur des effets qui peuvent être explicitement poursuivis par la puissance publique, il est nécessaire de rappeler que l'intervention étatique se conjugue avec d'autres facteurs, socio-économiques cette fois-ci, qui concourent au processus de vulnérabilisation des langues régionales ou minoritaires. De tels facteurs socio-économiques résultent de l'existence de politiques publiques qui n'ont pas pour objet de menacer les langues régionales ou minoritaires, mais qui ont pourtant cet effet. Comme le précisent Will Kymlicka et Alan Patten, les politiques publiques des Etats qui visent à réduire « l'isolation sociale » des individus à travers le développement de l'infrastructure en matière de transport, ou celles qui visent à développer les moyens de communication au sein de l'Etat comme des campagnes d'alphabétisation ou la création

---

<sup>22</sup> Voir entre autres, Peyre (H.), *La royauté et les langues provinciales*, Les Presses Modernes, 1933, pp.67 et s. (270 p) ; Bertilec (V), *ibidem* ; Fraisseix (P.), « La France, les langues régionales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », R.F.D.A., n°1, 2001, p.59 ; Benoît-Rohmer (F.), « Les langues officielles de la France », *op. cit.*, p.6.

<sup>23</sup> Blanc (A.), *La langue du Roi est le français – Essai sur la construction juridique d'un principe d'unicité de langue de l'Etat royal (842-1789)*, L'Harmattan, 2010, p.384.

<sup>24</sup> Moutouh (H.), « Vers un statut des langues régionales en droit français ? », in Guillorel (H.), Koubi (G.) (dir.), *Langues et droit – Langues du droit, droit des langues*, Bruylant, 1999, p.223.

<sup>25</sup> Bertile (V.), *ibidem.*, §145.

<sup>26</sup> Rapport du Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne intitulé, « Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne », présenté à la ministre de la Culture et de la Communication en juillet 2013.

des médias publics<sup>27</sup>, ont ainsi eu des effets sur la situation des langues régionales ou minoritaires. Certes, prises dans leur globalité, ces politiques publiques ne sont pas en soi négatives. Par exemple, le développement des infrastructures des transports permet de promouvoir le développement économique et d'ouvrir certaines opportunités aux individus. Toutefois, de telles politiques publiques peuvent avoir des « effets indésirables » sur la situation de langues régionales ou minoritaires.

En effet, lorsque la mobilité des individus se développe, les contacts que ces individus nouent avec d'autres individus qui parlent une autre langue que la leur – surtout une langue majoritaire – se développent également. Or, ces contacts peuvent avoir une influence sur le comportement linguistique *spontané* des individus parlant une langue régionale ou minoritaire. Ces derniers peuvent ainsi être amenés à choisir d'utiliser la langue majoritaire au détriment de leur propre langue.

De la même manière, le *prestige* de la langue majoritaire peut conduire les locuteurs des langues régionales ou minoritaires à spontanément choisir d'utiliser la première. Comme nous l'avons brièvement évoqué dans le cas de la France, le facteur « civilisation »<sup>28</sup> et le « rayonnement de la langue royale »<sup>29</sup> ont eu des effets sur la pratique des langues régionales ou minoritaires bien avant l'adoption de l'Ordonnance de Villers-Cotterêts.

**11.** Finalement, même si nous pouvons envisager d'un point de vue théorique qu'un Etat puisse adopter une politique d'indifférence à l'égard de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, il s'avère que d'autres facteurs socio-économiques peuvent conduire les locuteurs à adopter des comportements *spontanés* participant ainsi au processus de vulnérabilisation des langues régionales ou minoritaires. De même, il n'est pas exclu que les politiques étatiques antérieurement défavorables aux langues régionales ou minoritaires exercent encore une influence sur les comportements linguistiques spontanés des individus.

Dans ce contexte, il s'avère que les différentes mesures présentes avant la Charte ayant un lien avec la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires se sont révélées insuffisante pour freiner ce processus.

---

<sup>27</sup> Kymlicka (W.), Patten (A.), « Introduction. Language Rights and Political Theory : Context, Issues and Approaches », in Kymlicka (W.), Patten (A.) (dir.), *Language Rights and Political Theory*, p.38.

<sup>28</sup> Peyre (H.), *op. cit.*, p.94.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

## B. L'insuffisance des mesures précédentes à la Charte

**12.** Avant l'adoption de la Charte, plusieurs instruments internationaux pouvaient avoir un impact positif sur la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires. Il s'agissait toutefois d'un impact seulement indirect dans la mesure où ces instruments entendaient protéger les droits des membres des minorités linguistiques davantage que les langues elles-mêmes. A ce titre, nous pouvons évoquer l'article 27 du Pacte international des droits civils et politiques adopté le 16 décembre 1966. Celui-ci stipule 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 d'avoir en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue »<sup>30</sup>. L'article 5 paragraphe c) de la Convention contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement adoptée sous l'égide de l'UNESCO prévoit également que les Etats parties « conviennent qu'il importe de reconnaître le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de développer les activités éducatives qui leur soient propres, comprenant l'ouverture des écoles »<sup>31</sup>. Quant à la Convention européenne des droits de l'Homme<sup>32</sup>, l'article 14 relatif au principe de non-discrimination inclut la langue parmi les motifs de discrimination interdits.

**13.** A côté de ces instruments qui peuvent potentiellement bénéficier aux locuteurs de toutes les langues régionales ou minoritaires, nous pouvons également mentionner certains instruments qui bénéficient aux locuteurs de certaines langues spécifiquement désignées. Par exemple, un accord conclu entre l'Allemagne et le Danemark le 29 mars 1955<sup>33</sup> reconnaît certains droits en matière linguistiques tant à la minorité danoise résidant sur le territoire de l'Allemagne qu'à la minorité allemande résidant sur le territoire du Danemark. De même, l'article 7 du Traité d'Etat du 15 mai 1955<sup>34</sup> rétablissant une Autriche indépendante et démocratique prévoit plusieurs droits linguistiques bénéficiant aux membres des minorités croate et slovène.

**14.** Cependant, ces instruments n'ont pas eu pour effet de freiner le processus de vulnérabilisation des langues régionales ou minoritaires. Cela n'est pas étonnant puisque ce n'est pas leur objet. L'objet de ces instruments est de consacrer certains droits individuels au profit des

---

<sup>30</sup> Pacte international des droits civils et politiques, 16 décembre 1966.

<sup>31</sup> Convention contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, 14 décembre 1960.

<sup>32</sup> Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, 4 novembre 1950, STE 005.

<sup>33</sup> Déclarations de Bonn-Copenhague, 29 mars 1955.

<sup>34</sup> Traité rétablissant une Autriche indépendante, 15 mai 1955.

membres de certaines minorités linguistiques. La protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires impliquent davantage que la reconnaissance de ces droits. Nous avons vu que les langues régionales ou minoritaires se retrouvent dans une situation vulnérable en raison de certaines politiques ayant pour objet la disparition de la pluralité linguistique et en raison de certains facteurs socio-économiques. Dans une telle configuration, la reconnaissance de ces droits, bien qu'elle soit utile et bien que ces droits soient justiciables, ne suffit pas pour freiner et inverser le processus de disparition de ces langues. En effet, les raisons que nous venons d'évoquer peuvent conduire les individus à choisir, à travers leurs comportements linguistiques spontanés, de ne pas exercer ces droits.

15. Face à ce contexte dans lequel la situation de vulnérabilité des langues régionales ou minoritaires est due à un ensemble de facteurs se rapportant directement ou indirectement à la problématique linguistique, l'adoption de la Charte ne peut s'expliquer que par la volonté de changer le paradigme de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires. En effet, pour que ces langues soient protégées et promues, une politique de relative indifférence à l'égard des langues régionales ou minoritaires, de même que la reconnaissance de certains droits au profit des locuteurs, ne sauraient suffire face à la situation de vulnérabilité dans laquelle elles se trouvent. Cette protection et cette promotion requièrent un autre type d'intervention de la part des Etats : une politique publique linguistique en faveur des langues régionales ou minoritaires.

## II. La consécration d'une politique publique linguistique par la Charte

16. La langue est indissociable de l'identité des individus. Qu'il s'agisse du sentiment d'appartenance à une communauté, de la compréhension de cette appartenance ou de la participation au destin de cette communauté<sup>35</sup>, la langue contribue à « la compréhension qu'une personne »<sup>36</sup> a d'elle-même. De même, les langues régionales ou minoritaires constituent une composante menacée du patrimoine culturel européen. La pluralité linguistique est ainsi intégrée dans ce qu'on appelle le *patrimoine-communauté*<sup>37</sup>. Ces langues peuvent donc être analysées comme des « biens collectifs »<sup>38</sup> qui ont un *sens* et une *valeur sociale* à la fois pour les locuteurs et pour la collectivité.

---

<sup>35</sup> Benoît-Rohmer (F.), « Les langues officielles de la France », *op. cit.*, p.4 ; Kymlicka (W.), Patten (A.), *op. cit.*, pp.45-46.

<sup>36</sup> Ringelheim (J.), *Diversité culturelle et droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p.7.

<sup>37</sup> Rochfeld (J.), *Les grandes notions du droit privé*, P.U.F., 2<sup>ème</sup> éd., 2013, p.378.

<sup>38</sup> Mirieu de Labarre (E.), *Droit du patrimoine architectural*, LexisNexis, Litec, 2006, p.2.

17. Cette importance explique la nécessité de sauvegarder ces langues. A ce titre, afin de mettre un terme et d'inverser le processus de vulnérabilisation des langues régionales ou minoritaires, la Charte a pour objectif tant la protection que la promotion de leur utilisation. Or, pour que les langues régionales ou minoritaires soient effectivement protégées et promues, la Charte doit traduire un changement de perspective. Cette évolution ne peut évidemment pas être poursuivie à travers une politique ayant pour objet la disparition de ces langues tout comme elle ne peut pas se contenter d'une politique d'indifférence à l'égard de celles-ci. Ainsi, il est nécessaire de changer la manière dont l'utilisation des langues régionales ou minoritaires était envisagée auparavant. La protection et la promotion de ces langues supposent la construction d'une politique publique linguistique en leur faveur.

18. En tant que mode d'intervention des Etats, les politiques publiques sont – de par leur objet multiple : il s'agit par exemple de lutter contre l'analphabétisme, contre le chômage, de prévenir la délinquance etc. Malgré l'étendue des domaines concernés, et bien qu'il s'agisse d'un concept-clef de la science politique, la notion de « politique publique », n'en soulève pas moins des problèmes de définition. Ainsi, la détermination de l'existence d'une politique publique « n'est pas aussi simple que le laisse supposer l'apparente “consistance” de l'objet »<sup>39</sup>. Il s'agit d'une notion qui « reste mal défini[e] »<sup>40</sup> car il n'existe pas de règle commune rassemblant « les spécialistes quant à l'identification exacte, *hic et nunc*, de comportements qui relèveraient spécifiquement du terme »<sup>41</sup>.

19. Il existe toutefois certains éléments convergents. Tout d'abord, une politique publique prend la forme d'un « programme d'action »<sup>42</sup> ou d'un « programme finalisé »<sup>43</sup> qui se matérialise à travers « un vaste ensemble de mesures juridiques et non juridiques mises au service de la réalisation d'objectifs »<sup>44</sup>. Elle « forme une structure de comportements et de normes »<sup>45</sup> afin « d'atteindre des objectifs »<sup>46</sup>. Il s'agit ainsi de « l'action menée par une autorité publique (seule ou en partenariat) afin de traiter une situation perçue comme posant un problème »<sup>47</sup>. C'est la « mise en politique »<sup>48</sup> de

---

<sup>39</sup> Muller (P.), *Les Politiques publiques*, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », 2015, 11<sup>ème</sup> éd., p.19.

<sup>40</sup> Thoenig (J-C.), « L'analyse des politiques publiques » in Grawitz (M.), Leca (J.) (dir.), *Traité de science politique. Tome 4. Les politiques publiques*, P.U.F., 1985, p.52.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p.6.

<sup>43</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, L.G.D.J., 1999, p.74.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p.75.

<sup>45</sup> Thoenig (J-C.), *ibidem*, p.7.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Lascoumes (P.), Le Galès (P.), *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2012, 2<sup>ème</sup> éd., p.7.

<sup>48</sup> Barthe (Y.), *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Economica, 2006, 122 p.

ce problème, sa « construction en objet d'action publique »<sup>49</sup> qui conduit les autorités à déployer des moyens afin de le résoudre. Dès lors, une politique publique suppose la mobilisation de certains instruments dans un certain objectif.

**20.** Ces éléments révèlent ensuite que les politiques publiques impliquent une recherche d'efficacité de ces instruments. Il est nécessaire que ces derniers permettent de réaliser l'objectif de la politique publique. Enfin, cette recherche d'efficacité impose que des mécanismes d'évaluation des effets générés par la politique publique soient mis en place<sup>50</sup>.

**21.** Ces différents éléments correspondent enfin à ce que Louis-Jean Calvet appelle les « interventions *in vitro* »<sup>51</sup> en matière linguistique, à savoir des politiques linguistiques qui sont constituées « par une série de choix dont on attend des résultats, choix qui peuvent concerner la forme des langues (ce qu'on appelle le corpus) ou les rapports entre les langues, leurs fonctions (leur statut) »<sup>52</sup>. Selon cet auteur, les instruments utilisés afin d'atteindre les résultats ou les objectifs poursuivis relèvent de la planification linguistique, à savoir l'identification des moyens permettant de résoudre le problème en question.

**22.** Ainsi, il ressort de l'identification de ces caractéristiques que les Etats, à travers l'utilisation des politiques publiques, entendent produire des changements dans la société sur un sujet donné. Ce sont des « instrumentalités de collectivités politiques pour induire, guider, accélérer ou freiner le changement social »<sup>53</sup> : en somme, « des modes de gouvernement des sociétés complexes »<sup>54</sup>. Or, en termes de théorie politique, l'avènement et le développement des politiques publiques sont significatifs. En effet, les politiques publiques traduisent l'existence d'un « ordre fabriqué »<sup>55</sup> à l'opposé d'un « ordre spontané »<sup>56</sup> dans lequel l'action de l'Etat devrait être limitée à l'adoption de « règles applicables à un nombre inconnu et indéterminé de personnes et de cas (...), être appliquées par les individus à la lumière de leurs connaissances et de leurs intentions respectives »<sup>57</sup>.

---

<sup>49</sup> Lagroye (J.), François (B.), Sawicki (F.), *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 6<sup>ème</sup> éd., 2012, p.532, note de bas de page 1.

<sup>50</sup> Thoenig (J-C.), « L'analyse des politiques publiques », *op. cit.*, pp.33 et s.

<sup>51</sup> Calvet (L-J.), *Le marché aux langues. Les effets linguistiques de la mondialisation*, Plon, 2002, p.19.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp.19-20.

<sup>53</sup> Thoenig (J-C.), *ibidem*, p.15.

<sup>54</sup> Muller (P.), Cohen (E.), « Présentation », R.F.S.P., Numéro thématique *Politiques publiques en France, l'Europe, le marché, l'Etat*, 1992, Vol. 42, n°2, pp.195-196.

<sup>55</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, *op.cit.*, p.74.

<sup>56</sup> Hayek (F.A.), *Droit, législation et liberté. Tome I Règles et Ordre*, P.U.F., 1980, pp.41 et s.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

Ainsi, à une dimension « libérale » de l'action étatique caractérisant l'ordre spontané s'oppose une dimension davantage « interventionniste » de l'action étatique caractérisant l'ordre construit.

**23.** Ces éléments peuvent être transposés au contexte de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Le problème qu'il s'agit de résoudre est la situation vulnérable des langues régionales ou minoritaires qui menace leur existence. L'objectif poursuivi est de stopper et d'inverser ce processus, à savoir d'assurer non seulement la survie mais le développement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Comme l'a précisé Lluís Maria de Puig, l'un des acteurs ayant participé à l'élaboration de la Charte, l'objectif de cette dernière est tant d'assurer leur protection que leur promotion, de « marquer un arrêt du déclin des langues régionales ou minoritaires » que de « représenter, si possible le point de départ d'une renaissance de ces langues »<sup>58</sup>. On retrouve derrière cette double finalité les éléments de définition d'une politique publique.

**24.** Premièrement, se vérifie l'existence d'instruments déployés au nom de cette politique publique. Il s'agit des dispositions prévues par le traité et destinées à assurer le double objectif de protéger et promouvoir les langues régionales ou minoritaires. Pour que ces dispositions de la Charte puissent effectivement contribuer à la réalisation de cet objectif, elles doivent produire des changements dans la société. Pour le dire autrement, elles doivent « induire, guider, accélérer »<sup>59</sup> l'utilisation des langues régionales ou minoritaires et « freiner »<sup>60</sup> le processus de vulnérabilisation qui est à l'œuvre. Il s'agit en ce sens d'une approche différente de celle suivie jusqu'alors et fondée sur la seule reconnaissance des droits individuels, et qui se justifie par le fait que les politiques nationales comme les mesures de protection prévues en droit international se sont avérées insuffisantes pour endiguer ce processus de disparition.

Deuxièmement, comme dans toute politique publique, il y a une recherche d'efficacité qui est consubstantielle à la Charte. Il est nécessaire que les dispositions du traité contribuent à la réalisation de l'objectif de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires. L'existence d'un Comité d'experts chargé du suivi du respect des obligations est liée à cette recherche d'efficacité. Il s'agit d'un mécanisme d'évaluation des effets de ces dispositions par rapport à l'objectif poursuivi.

---

<sup>58</sup> De Puig (L.M.), Rapport portant avis sur la Résolution 192 (1988) sur les langues régionales ou minoritaires en Europe, adoptée par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 14 septembre 1988, Doc.5933, p.5.

<sup>59</sup> Thoenig (J-C.), « L'analyse des politiques publiques », *op.cit.*, p.15.

<sup>60</sup> *Ibidem.*

25. Cela étant, le fait que les dispositions de la Charte traduisent l'existence d'une politique publique linguistique en faveur des langues régionales ou minoritaires ne nous renseigne pas, au-delà du principe même de l'intervention, sur la définition concrète de cette intervention étatique en faveur de ces langues. Cette définition, c'est-à-dire l'identification de son contenu, repose sur l'interprétation des dispositions de la Charte qui est fournie, d'une manière concertée, par les Etats parties et par le Comité d'experts.

### III. La définition de la politique publique linguistique

26. La situation de vulnérabilité des langues régionales ou minoritaires explique l'existence d'une politique publique linguistique. Le contexte historique et socioculturel de son adoption permet de considérer que l'intention des auteurs de la Charte est non seulement d'assurer la survie de ces langues, ce qui implique une idée de *statu quo*, mais également le développement de leur utilisation. Les dispositions de la Charte apparaissent ainsi comme les instruments de cette politique publique. Toutefois, sur un plan normatif, ces éléments ne nous permettent pas de définir ce que cette politique publique linguistique implique en termes d'intervention étatique. La définition de la politique publique linguistique suppose en effet d'interpréter les dispositions de la Charte (A). Or, dans le contexte de ce traité, plusieurs acteurs fournissent cette interprétation. Dès lors, l'identification de la politique publique linguistique impose de prendre en compte le fait qu'elle est construite d'une manière concertée par l'interprétation des Etats et du Comité d'experts (B).

#### A. L'interprétation des dispositions de la Charte

27. Afin de définir la politique publique linguistique, il est nécessaire d'étudier l'interprétation des dispositions de la Charte. Il faut rappeler, à titre liminaire que la structure « à la carte » du traité implique que les dispositions sujettes à cette opération d'interprétation peuvent varier (1). Après une présentation de la manière dont ces dispositions sont identifiées en tant qu'objet de l'opération d'interprétation, nous précisons ce que nous entendons par la notion d'« interprétation » (2) afin d'explicitier le lien nécessaire que nous faisons entre l'interprétation d'une disposition et sa mise en œuvre (3).



### 1) *Le choix des dispositions à interpréter par les Etats*

28. La structure « à la carte » de la Charte, brièvement évoquée précédemment, n'est pas absente en droit international, bien qu'elle ne soit pas commune. A ce titre, deux autres conventions élaborées au sein du Conseil de l'Europe sont construites sur cette base : la Charte sociale européenne de 1961 (et sa version révisée de 1996) et la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985. De même, nous pouvons évoquer la Convention n°102 de 1952 portant sur la norme minimum de sécurité sociale, conclue sous l'égide de l'Organisation internationale de travail. Ce type de structure « à la carte » est présenté comme une marque de « réalisme »<sup>61</sup> de la part des acteurs élaborant ces traités dans la mesure où les différences très importantes existant entre les Etats dans certains domaines excluraient la pertinence des exigences uniformes.

29. En ce qui concerne la Charte, les raisons ayant conduit au choix de cette structure sont précisées dans les travaux préparatoires. Ainsi, comme l'a indiqué M. Herbert Kohn, président du Comité *ad hoc* d'experts sur les langues régionales ou minoritaires en Europe, « [i]l est évident que les objectifs que Charte des langues régionales ou minoritaires s'est donnée ne peuvent être atteints que si tous les Etats membres veulent et *peuvent* appliquer cette Charte sur leur territoire »<sup>62</sup>. Ainsi, la volonté de signer le traité dépendra « de la question de savoir si les mesures prévues par la Charte pour la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires pourront être appliquées quantitativement et qualitativement avec des moyens raisonnables »<sup>63</sup>. Ces obstacles susceptibles de s'élever devant la ratification du traité par les Etats a conduit le Comité *ad hoc* à retenir cette structure « à la carte » en vertu de laquelle « les Etats signataires auront le droit [...] d'arrêter eux-mêmes, dans le vaste cadre donné par la Charte les obligations inscrites dans le catalogue de la partie III qu'elle souhaite respecter »<sup>64</sup>.

30. Comme ces éléments l'indiquent, la structure de la Charte n'est que partiellement « à la carte ». En effet, le traité est composé de cinq parties dont une seule ouvre cette liberté de choix. La première partie du traité, intitulée « Dispositions générales » contient six articles qui portent sur les définitions clés utilisés dans le traité, sur l'identification des obligations qui engagent les Etats,

---

<sup>61</sup> Ducoulombier (P.), « La liberté des Etats parties à la Charte sociale européenne dans le choix de leur engagement : une liberté surveillée », R.T.D.H., 2013, p.831.

<sup>62</sup> Kohn (H.), Compte-rendu des débats, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 23<sup>ème</sup> session ordinaire, 15-17 mars 1988, p.91.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

sur les modalités du choix des obligations, sur l'articulation de la Charte avec des obligations internationales préexistantes et enfin, l'article 6 prévoit que les Etats « s'engagent à veiller à ce que les autorités, organisations et personnes concernées soient informés des droits et devoirs » que la Charte établit. La seconde partie, libellée « Objectifs et principes » contient un seul article composé à son tour de plusieurs paragraphes et alinéas qui sont applicables à l'ensemble des langues qualifiées de « langues régionales ou minoritaires ». La partie III de la Charte est intitulée « Mesures en faveur de l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique ». Les articles 8 à 14 du traité correspondant à cette partie contiennent des dispositions relatives à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le domaine de l'enseignement, de la justice, des rapports avec les autorités administratives, des médias, de la culture, de la vie économique et sociale et des échanges transfrontaliers. Quant à la quatrième partie, elle porte sur l'organisation du mécanisme de suivi de la Charte. Enfin, la dernière partie, contient plusieurs dispositions finales relatives aux modalités d'entrée en vigueur, à la possibilité de formuler des réserves aux obligations du traité ou encore au rôle du Secrétaire général du Conseil de l'Europe qui est le dépositaire du traité.

**31.** Ce sont les articles 2 et 3 du traité qui prévoient et organisent la possibilité donnée aux Etats de choisir les dispositions de la partie III. Tout d'abord, l'article 2 paragraphe 1 stipule que l'ensemble des dispositions de la partie II engagent les Etats à l'égard de toutes les langues répondant à la définition prévue par l'article 1<sup>er</sup>. Ainsi, cette disposition limite la possibilité de choix à la partie III du traité.

**32.** Ensuite, la lecture combinée de l'article 2 paragraphe 2, et 3 paragraphe 1 de la Charte prévoit les modalités de ce choix. La première disposition stipule qu'« [e]n ce qui concerne toute langue indiquée au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation, conformément à l'article 3, chaque Partie s'engage à appliquer un minimum de trente-cinq paragraphes ou alinéas choisis parmi les dispositions de la partie III de la présente Charte, dont au moins trois choisis dans chacun des articles 8 et 12 et un dans chacun des articles 9, 10, 11 et 13 ». Quant à la seconde, elle précise que chaque Etat partie « doit spécifier dans son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation chaque langue régionale ou minoritaire, ou chaque langue officielle moins répandue sur l'ensemble ou une partie de son territoire, à laquelle s'appliquent les paragraphes choisis conformément au paragraphe 2 de l'article 2 ».

Dès lors, ces dispositions donnent la possibilité aux Etats de choisir tant les langues régionales ou minoritaires auxquelles ils décident d'appliquer les obligations choisies de la Partie III que le choix

même de ces obligations. De même, un Etat peut choisir de ne pas opérer ce choix et de ne pas s'engager au titre de la Partie III de la Charte, comme ce fut le cas de l'Etat chypriote.

Comme nous pouvons le voir, ces dispositions limitent également le choix des Etats de deux manières. D'une part, quantitativement, les Etats doivent choisir au moins trente-cinq paragraphes ou alinéas de la partie III pour que celle-ci soit applicable aux langues qu'ils choisissent. D'autre part, d'un point de vue qualitatif, si un Etat choisit d'appliquer cette partie à une langue régionale ou minoritaire, il doit choisir au moins une ou deux options dans chaque article.

**33.** Toutefois, il convient de préciser que les illustrations utilisées dans le cadre de cette étude concerneront surtout les dispositions de la Charte portant sur la protection et la promotion de ces langues dans le domaine de l'enseignement, de la justice, des rapports des locuteurs avec les autorités administratives et les médias. Cela s'explique par le fait que ces domaines ont concentré l'essentiel des difficultés et des problématiques soulevées par l'interprétation des dispositions de la Charte.

**34.** Au final, la définition de la politique publique linguistique apparaît comme subordonnée à une première opération de sélection des instruments fournis par la Charte : elle est en ce sens dépendante du choix de l'Etat d'être ou non lié par les dispositions de la partie III de la Charte. Ce n'est qu'au regard de ce choix, que la question de l'interprétation de ces dispositions et de la manière dont cette interprétation permet de définir la politique publique linguistique peuvent être étudiées.

## **2) La définition de la notion d'« interprétation »**

**35.** L'interprétation, « moment central de la vie du droit »<sup>65</sup>, a fait l'objet d'une littérature abondante<sup>66</sup>. Les définitions de l'interprétation sont toutes aussi nombreuses. Ainsi, selon le Dictionnaire élaboré sous la direction de Gérard Cornu, l'interprétation désigne l'« [o]pération qui consiste à discerner le véritable sens d'un texte obscur »<sup>67</sup>. La définition fournie par le *Dictionnaire*

---

<sup>65</sup> Batiffol (H.), « Questions de l'interprétation juridique », A.P.D., 1972, p.9.

<sup>66</sup> En droit international, voir sans prétendre à l'exclusivité, Sur (S.), L'interprétation en droit international public, L.G.D.J., 1974, 449 p.; Simon (D.), *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales : morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, Pedone, 1981, 936 p.; Kolb (R.), *Interprétation et création du droit international – Esquisse d'une herméneutique juridique moderne pour le droit international public*, Bruylant, 2007, 959 p.; Ehrlich (L.), « L'interprétation des traités », R.C.A.D.I., 1928, Vol. 24, pp.1-145; Lauterpacht (H.), « Les travaux préparatoires et l'interprétation des traités », R.C.A.D.I., 1934, Vol. 48, pp.709-846; Berlia (G.), « Contribution à l'interprétation des traités », R.C.A.D.I., Vol. 114, 1965, pp.283-333; Mustafa Kamil (Y.), « L'interprétation des traités d'après la convention de Vienne sur le droit des traités », R.C.A.D.I., Vol. 151, 1976, pp.1-114; Alland (D.), « L'interprétation du droit international public », R.C.A.D.I., Vol. 362, 2013, pp.41-394.

<sup>67</sup> Cornu (G.) (dir.), *Vocabulaire juridique*, 9<sup>ème</sup> éd., P.U.F., 2011, p.565.

*de droit international public* est similaire, bien que plus large, puisque l'interprétation est définie comme une « opération intellectuelle tendant à établir le sens d'un ou de plusieurs termes, ou celui de dispositions d'un instrument juridique, notamment d'un traité ou d'une coutume »<sup>68</sup>. Les manuels ou traités de droit international public ne s'éloignent pas substantiellement de ces définitions<sup>69</sup>.

**36.** Cela étant, la définition de la notion d'interprétation est tributaire d'un choix théorique. En effet, cette définition dépend de la question de savoir si l'interprétation constitue un acte de *connaissance* ou un acte de *volonté* de l'interprète<sup>70</sup>. La première hypothèse repose sur plusieurs postulats : l'interprétation n'a pour fonction que de révéler une signification préexistante du texte et elle n'est nécessaire que si le texte est vague ou ambigu<sup>71</sup>. De même, le texte qu'il s'agit d'interpréter équivaut à la norme et par conséquent, l'interprétation a pour objet non seulement le texte mais également la norme juridique. Quant à la seconde hypothèse, « le sens ne préexiste pas à l'interprétation »<sup>72</sup> mais « en est seulement le produit »<sup>73</sup>. L'interprétation serait ainsi « un acte de volonté et ne peut guère être autre chose compte tenu de l'indétermination du langage normatif qui contraint à faire des choix quant à la signification d'une disposition »<sup>74</sup>. Dans ce cas, et si nous acceptons comme postulat qu'« une norme n'est que la signification prescriptive d'un énoncé »<sup>75</sup>, « il n'y a pas de norme sans une interprétation par laquelle on donne à des énoncés une signification normative »<sup>76</sup>.

**37.** Par conséquent, le choix de l'une ou de l'autre de ces définitions est lié à la conception de la « norme juridique » retenue. Ainsi, nous pourrions considérer qu'une norme juridique est l'« [é]noncé sous forme de langage, incorporé à un ordre juridique et dont l'objet est soit de prescrire à des sujets de droit une obligation de faire ou de ne pas faire, soit d'accorder à ces sujets des autorisations de faire ou de ne pas faire, soit d'habiliter des organes de l'ordre juridique à exercer

---

<sup>68</sup> Salmon (J.) (dir.), *Dictionnaire de Droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.603.

<sup>69</sup> Daillier (P.), Forteau (M.), Pellet (A.), *Droit International Public*, 8<sup>ème</sup> éd., Paris L.G.D.J., 2009, p.276 ; Combacau (J.), Sur (S.), *Droit international public*, L.G.D.J., 12<sup>ème</sup> éd., 2016, p.170.

<sup>70</sup> Voir sur cette distinction Troper (M.), *La théorie du droit, le droit, l'Etat*, Léviathan, P.U.F., 2001, pp.69 et s. ; Brunet (P.), « Aspects théoriques et philosophiques de l'interprétation normative », R.G.D.I.P., 2011, pp.311-327.

<sup>71</sup> Troper (M.), « Interprétation » in Alland (D.), Rials (S.), *Dictionnaire de la culture juridique*, P.U.F., 2003, p.843 : « l'interprétation porte sur des énoncés dotés d'une signification ; ainsi chaque énoncé aurait sa signification qu'il importerait seulement de formuler ; néanmoins, cette formulation ne serait pas une véritable interprétation ; c'est seulement lorsque la signification est cachée, en raison de caractères de certains énoncés vagues et ambigus qu'il faudrait interpréter ; l'interprétation n'est donc pas nécessaire lorsque l'énoncé est clair (*in claris cessat interpretatio*) et lorsqu'il ne l'est pas, l'interprétation consiste à faire apparaître cette signification cachée ».

<sup>72</sup> Troper (M.), *La théorie du droit, le droit, l'Etat*, *ibidem.*, p.74.

<sup>73</sup> *Ibidem.*

<sup>74</sup> Brunet (P.), *ibidem*, p.314.

<sup>75</sup> Troper (M.), « Interprétation », *ibidem*, p.843.

<sup>76</sup> Brunet (P.), *ibidem*, p.317.

certains pouvoirs selon une certaine procédure »<sup>77</sup>. Cela revient à considérer que l'énoncé, le texte, permet d'identifier lui-même les actes que ses destinataires sont tenus d'adopter ou de s'abstenir d'adopter. A l'inverse, nous pourrions estimer que ce n'est que l'interprétation de l'énoncé qui permet de le qualifier en tant que norme, puisque ce n'est que son interprétation qui permet d'identifier ses conséquences : elle lui donne sa signification normative.

**38.** Dans cette étude, nous choisissons la deuxième définition. Il s'agit d'un choix stipulatif qui, en tant que tel, n'a pas vocation à être *vrai* ou *faux*. Le choix en faveur de cette définition repose toutefois sur des considérations épistémologiques : il semble être le plus opérationnel au regard des résultats de notre recherche<sup>78</sup>. Nous considérons que la seule lecture d'un énoncé de la Charte ne nous permet pas de déterminer sa signification, à savoir les actes ou actions que celui-ci exige de la part des Etats : ce n'est que l'interprétation de ces énoncés qui permet d'identifier ces exigences. Dès lors que nous nous plaçons dans une perspective *réaliste*, dans le sens où seule l'opération d'interprétation du texte permet de lui attribuer une signification normative, se pose au regard des particularités du système de la Charte la question de savoir comment cette interprétation peut être identifiée.

### **3) Le lien entre l'interprétation et la mise en œuvre d'une disposition**

**39.** Pour les théories *réalistes* du droit, l'application des énoncés est une question fondamentale puisqu'elle permet d'identifier l'interprétation retenue de ces derniers<sup>79</sup>. Ainsi, c'est lorsqu'un énoncé est appliqué, généralement par les juges, que l'interprétation de cet énoncé peut être identifiée. Si ce raisonnement a été utilisé par les réalistes américains<sup>80</sup>, scandinaves<sup>81</sup> ainsi que par la Théorie réaliste de l'interprétation en France<sup>82</sup> pour identifier l'interprétation juridictionnelle, il peut également être utilisé dans un contexte non-juridictionnel tel que celui de la Charte. En effet, même en absence d'organe juridictionnel qui puisse être qualifié d'« interprète authentique », on observe bien un mécanisme de désignation, face à une situation concrète, des conséquences d'une

---

<sup>77</sup> Salmon (J.) (dir.), *Dictionnaire de Droit international public*, *op.cit.*, p.752.

<sup>78</sup> Troper (M.), « Pour une définition stipulative du droit », *Droits*, n°10, 1989, p.101 ; Champeil-Desplats (V.), *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Dalloz, 2014, p.307.

<sup>79</sup> Le lien établi entre l'application et l'interprétation ne concerne évidemment pas l'interprétation doctrinale. En effet, l'interprétation fournie par la doctrine n'implique pas une mise en œuvre du texte en question.

<sup>80</sup> Michaut (F.), « Le rôle créateur du juge selon l'école de la "sociological jurisprudence" et le mouvement réaliste américain. Le juge et la règle du droit », *R.I.D.C.*, n°2, 1987, p.343.

<sup>81</sup> Ross (A.), *On law and justice*, The Lawbook Exchange, 2ème éd., 2004, 396 p.

<sup>82</sup> Troper (M.), « Interprétation », *op. cit.*

règle formulée en termes généraux et abstraits. Cependant, au lieu d'utiliser la notion d'application, nous exprimons une préférence pour la notion de « mise en œuvre » qui est davantage opérationnelle pour identifier l'interprétation fournie dans un tel contexte. Dès lors, il est nécessaire de définir cette notion.

**40.** Certes, la notion de « mise en œuvre » est difficilement saisissable puisqu'elle renvoie à des notions qui peuvent paraître similaires comme celles d'« exécution » ou d'« application ».

En ce qui concerne la notion d'« exécution », elle est présente au sein du droit positif et elle est utilisée par la doctrine. Ainsi, l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 utilise le terme d'*exécution* en traitant le respect des traités ou le principe *pacta sunt servanda*. Quant à la doctrine, Dionisio Anzilotti utilisait cette notion dès 1906 en estimant que « le droit international ne fixe pas en principe, les moyens avec lesquels l'Etat doit assurer l'*exécution* de ses devoirs »<sup>83</sup>.

**41.** Malgré cette utilisation fréquente, « la notion d'exécution est mal définie et ambiguë : elle couvre aussi bien l'application (effective) de la décision que l'exécution forcée de celle-ci, laquelle n'existe pratiquement pas en droit international bien que la doctrine et les Etats recherchent désespérément des substituts à celle-ci »<sup>84</sup>. En d'autres termes, cette notion semble être utilisée tant pour désigner l'exécution *spontanée* d'une obligation que son exécution *forcée*<sup>85</sup>. Ainsi, malgré cette ambivalence de la notion, on retrouve généralement l'idée de contrainte associée étroitement à cette notion<sup>86</sup>. En effet, « dans la doctrine francophone [elle] est très souvent utilisé dans son deuxième sens. Le terme "exécution" est alors systématiquement associé à l'idée de contrainte lorsque l'Etat "obligé" refuse de se conformer à son obligation »<sup>87</sup>. Dans le même ordre d'idée, on observe que la notion d'exécution semble être particulièrement liée à l'*exécution* des décisions juridictionnelles comme l'atteste l'adage « *executio est executio juris secundum iudicium* » (l'exécution est l'exécution de la loi selon un jugement).

---

<sup>83</sup> Anzilotti (D.), « La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers », R.G.D.I.P., 1906, p.26.

<sup>84</sup> Drzemczewski (A.), Tavernier (P.), « L'exécution des "décisions" des instances internationales de contrôle dans le domaine des droits de l'homme » in S.F.D.I. (dir.), *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, SFDI, 1997, Pedone, p.198. Voir également Deharo (G.), « Ce qu'exécuter veut dire... Une approche théorique de la notion d'exécution », *Droit et procédures*, juillet-août 2005, n°4, p.208.

<sup>85</sup> Voir Azar (A.), *L'exécution des décisions de la Cour internationale de Justice*, Bruylant, 2003, 329 p ; Deharo (G.), *Ibidem*.

<sup>86</sup> El Ouali (A.), *Effets juridiques de la sentence internationale. Contribution à l'étude de l'exécution des normes internationales*, L.G.D.J., 1984, p.195.

<sup>87</sup> Ben Mansour (A.), *La mise en œuvre des arrêts et sentences des juridictions internationales*, Larcier, 2011, p.129.

42. Quant à la notion d'*application*, celle-ci semble être entourée des mêmes ambiguïtés. En effet, elle est tantôt considérée comme synonyme de l'*exécution*, tantôt comme un préalable de celle-ci.

D'une part, J-C. Venezia s'emploie à distinguer les mesures prises *pour* l'application, les mesures prises *en* application et les mesures prises *par* application<sup>88</sup>. Ainsi, les mesures prises *pour* l'application d'une règle seraient celles dont l'édiction est nécessaire afin d'*exécuter* ladite règle. En d'autres termes, « l'exécution de ces règles sera impossible sans l'intervention de ces mesures »<sup>89</sup>. Quant aux mesures prises *en* application, celles-ci « sont des mesures qui ont simplement pour objet la concrétisation de cette règle, son application à une situation particulière »<sup>90</sup>. Enfin, s'agissant des mesures prises *par* application, l'auteur fournit les précisions suivantes : « à la différence des mesures prises "en application", les mesures prises "par application" ne sont pas des actes conséquences. Elles ne sont pas prises "en application" d'une règle supérieure. Simplement, interviennent-elles dans son cadre »<sup>91</sup>. Se rapprochant de la définition des « mesures prises *pour* l'application d'une règle », J.B. Auby définit les « règlements d'exécution d'une loi » comme « les règlements qui fixent les mesures complémentaires de la loi, qui déterminent, dans certaines limites juridiques, les modalités d'application de la loi, sans lesquelles celle-ci serait inapplicable »<sup>92</sup>.

43. D'autre part, selon le *Dictionnaire de Droit international public*, l'*application* est définie comme « l'opération consistant à donner effet à une règle de droit ou à une décision administrative ou judiciaire, dans une espèce déterminée ou dans une généralité de cas particuliers »<sup>93</sup>. S'agissant de la mesure d'*exécution* d'un traité, elle est définie comme un « acte de caractère conventionnel (accords complémentaires etc.) ou unilatéral (lois, règlements, mesures individuelles, actes juridictionnels) accomplis par les autorités des parties à un traité, aux fins d'en appliquer les dispositions ou de faire en sorte que les règles qu'elles posent reçoivent une *application* effective dans les rapports juridiques des personnes privées »<sup>94</sup>.

44. Dès lors, pour contourner les ambiguïtés liées à ces deux notions, la notion plus large de *mise en œuvre* sera préférée. En effet, la *mise en œuvre* se révèle être une notion traduisant une approche englobante des phénomènes qu'on entend étudier. Elle se rapproche de la notion anglophone

---

<sup>88</sup> Venezia (J.C.), « Les mesures d'application », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Montchrestien, Paris, 1992, pp.673-679.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p.674.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p.676.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p.678.

<sup>92</sup> Auby J.-M., « Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales : à propos d'une controverse récente », *A.J.D.A.*, 1984, p. 470.

<sup>93</sup> Salmon (J.) (dir.), *Dictionnaire de Droit international public*, *op.cit.*, p.73.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p.700.



d'*implementation* qui peut être définie comme « the process of putting international commitments into practice : the passage of legislation, creation of institutions (both domestic and international) and enforcement rules »<sup>95</sup>.

45. Cela étant, bien que cette notion soit préférée face à celle d'« application » ou d'« exécution », sa filiation, sa proximité avec ces dernières laisse présager que la mise en œuvre est un processus de concrétisation. Génériquement, il s'agirait d'un processus qui permettrait de concrétiser un énoncé (que cet énoncé soit contenu dans la Constitution, dans une loi, dans un traité international etc.). Ainsi, la mise en œuvre peut être définie comme un processus de concrétisation des dispositions de la Charte<sup>96</sup>. Les actes composant ce processus équivalent alors à l'interprétation de l'énoncé en question. Or, dans une configuration telle que celle de la Charte, plusieurs acteurs fournissent l'interprétation des dispositions de la Charte et construisent ainsi, d'une manière concertée, la politique publique linguistique : les Etats et le Comité d'experts.

#### B. L'interprétation concertée des dispositions de la Charte

46. La Charte ne met pas en place un organe ayant la compétence de fournir une interprétation faisant foi de ses dispositions. Dans ce contexte, ce sont les Etats qui endossent le premier rôle dans l'interprétation de ces dispositions et dans la construction de la politique publique linguistique (1). Cela étant, le Comité d'experts, dont l'existence est prévue par la Charte, fournit également une interprétation de cette dernière. S'il ne s'agit pas d'une interprétation faisant foi des dispositions, qui pourrait donc se voir attribuer *per se* la qualité d'« interprétation authentique », elle n'est pas dénuée de toute autorité (2).

##### 1) *L'interprétation prévalente fournie par les Etats*

47. Dans le contexte de la Charte, les Etats fournissent l'interprétation des dispositions de la Charte. Or, avant de se prononcer sur l'autorité de cette interprétation (b) et la manière dont nous

---

<sup>95</sup> Raustiala (K.), Slaughter (A.-M), « Chapter 28. International Law, International Relations and Compliance » in Carlsnaes (W.), Risse (T.), Simmons (B.A.) (dir.), *Handbook of International Relations*, Sage Publications, 2001, p.539 : L'implémentation peut être définie comme « la mise en pratique des engagements internationaux : le passage de législations, la création d'institutions (internes et internationales) et des règles d'exécution forcée » (traduit par nos soins).

<sup>96</sup> Il s'agit d'une définition proche de celle retenue par le Professeur Jérôme Porta de la notion de « réalisation », à savoir « tout à la fois l'ensemble des opérations de concrétisation du droit, que le résultat de ces opérations ». Voir Porta (J.), *La réalisation du droit communautaire. Essai sur le gouvernement juridique de la diversité*, Tome I, L.G.D.J., 2007, p.24.



pouvons identifier quel est le contenu de cette interprétation étatique (c), il est nécessaire de justifier le choix des Etats dont l'interprétation sera étudiée en priorité (a).

a) Le choix des Etats

48. Dans le cadre de cette recherche, nous avons choisi d'étudier l'interprétation fournie par huit des vingt-cinq Etats ayant ratifié la Charte, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Croatie, l'Espagne, la Finlande, la Hongrie, la Slovaquie et la Slovénie. Ce choix a été dicté par plusieurs facteurs.

49. Premièrement, un facteur géographique – bien qu'il ne soit pas décisif –, à savoir tant des Etats localisés dans la partie occidentale du continent européen que des Etats localisés dans la partie centrale et septentrionale de ce dernier.

50. Deuxièmement, nous avons choisi ces Etats en fonction du nombre des cycles de suivi dont ils ont fait l'objet. Au regard de ce critère quantitatif, nous avons estimé que quatre cycles de suivi – ce qui équivaut à huit rapports périodiques – étaient nécessaires pour avoir suffisamment d'éléments empiriques afin, d'une part, d'étudier l'interprétation retenue par ces Etats, et, d'autre part, de nous prononcer sur l'impact de la Charte et de son interprétation par le Comité d'experts sur les politiques menées par les Etats. Par ailleurs, même avec ce seuil, la situation de certains Etats reste mieux renseignée, puisque l'Allemagne et la Croatie ont complété le 5<sup>ème</sup> cycle de suivi et que la Hongrie a déjà complété son 6<sup>ème</sup> cycle de suivi.

51. Sans être un critère excluant, une troisième considération nous a guidé dans la sélection des Etats visés par notre étude : il s'agit de la situation des Etats par rapport à l'élaboration de la Charte. Nous avons décidé d'étudier tant l'interprétation des Etats qui y ont participé (l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne et la Finlande) que des Etats qui n'y ont pas participé (la Croatie, la Hongrie, la Slovaquie et la Slovénie). La volonté d'intégrer ces deux catégories d'Etats s'explique par le fait que la question de l'adaptation de la Charte à la situation de ces Etats de l'Europe centrale a été posée. En effet, comme le précise Jean-Marie Woehrling, la Charte a été élaborée dans les années 1980 et les experts membres du Comité *ad hoc* sur les langues régionales ou minoritaires en Europe ont été principalement inspirés par les situations linguistiques présentes dans les Etats de l'Europe

occidentale<sup>97</sup>. Dès lors, il nous a semblé intéressant de déterminer si cette absence de participation avait un impact sur l'interprétation retenue ou si cette dernière s'inscrivait dans les tendances de l'interprétation fournie par les Etats ayant participé à l'élaboration de la Charte.

**52.** Enfin, nous avons choisi ces Etats au regard de la modulation du choix qu'ils ont opéré à l'égard des dispositions de la Partie III en fonction des langues qu'ils entendent protéger. Nous étudierons ainsi des Etats qui ont modulé d'une manière conséquente leur choix (Allemagne), des Etats qui l'ont adapté dans une certaine mesure (la Finlande, la Hongrie, la Slovaquie et la Slovénie) et des Etats qui ont choisi les mêmes dispositions pour l'ensemble des langues régionales ou minoritaires concernées par la partie III (l'Autriche, la Croatie et l'Espagne).

**53.** Toutefois, il convient de préciser que même si nous avons choisi d'étudier prioritairement l'interprétation de ces huit Etats dans le cadre de cette recherche, nous n'excluons pas, par principe, des développements portant sur l'interprétation retenue par d'autres Etats lorsque cela s'avère utile aux fins de notre démonstration. Il est désormais nécessaire de déterminer quelle est l'autorité de l'interprétation fournie par les huit Etats parties à la Charte que nous avons choisis d'étudier.

b) Une interprétation authentique

**54.** En l'absence d'un organe ayant la compétence de fournir une interprétation faisant foi des dispositions du traité, ce sont les Etats qui fournissent une interprétation de la Charte. Dans l'ordre juridique international, l'existence d'organes susceptibles de fournir une interprétation faisant foi des obligations pesant sur les Etats est assez exceptionnelle. Dès lors, dans de nombreuses hypothèses, ce sont les Etats parties aux traités qui fournissent l'interprétation des traités qui les engagent. En effet, « la forme d'interprétation la plus fréquente [en droit international] reste sans nul doute celle qu'un Etat donne de ses propres droits et obligations tels qu'ils résultent d'un accord auquel il est partie »<sup>98</sup>.

**55.** Cette interprétation peut être qualifiée d'interprétation *unilatérale* ou d'interprétation *authentique* selon les auteurs. Par exemple, Ludwig Ehrlich ou plus récemment, le Professeur Denys

---

<sup>97</sup> Woehrling (J-M.), « Introduction », in Urrutia Libarona (I.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, p.19.

<sup>98</sup> Simon (D.), *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, *op.cit.*, p.19.

Simon, qualifient cette interprétation en tant qu'interprétation « unilatérale »<sup>99</sup>. De même, les Professeurs Daillier, Forteau et Pellet considèrent que ce type d'interprétation qu'il qualifient d'*unilatérale* est une forme d'interprétation *authentique*<sup>100</sup>. Or, en ce qui concerne l'interprétation fournie par les Etats parties à la Charte, plusieurs éléments nous conduisent à la considérer comme une forme d'interprétation *authentique*.

**56.** L'interprétation authentique en droit international n'est que la traduction de l'adage « *ejus est interpretari cujus est condere* ». Comme l'a précisé la Cour permanente de Justice internationale dans l'Avis *Jaworzina*, « [l]e droit d'interpréter authentiquement une règle juridique appartient à celui-là seul qui a le pouvoir de la supprimer ou de la modifier »<sup>101</sup>. Cela étant, à côté de cette définition traditionnelle<sup>102</sup> de l'interprétation *authentique*, nous retrouvons une autre définition donnée par Hans Kelsen qui s'attache moins à l'auteur de l'interprétation qu'à l'autorité de l'interprétation qu'un organe fournit. En effet, « [s]euls les organes d'application du droit, habilités à édicter des normes juridiques, peuvent y procéder »<sup>103</sup>. Comme le précise l'auteur, « [l]'interprétation par l'organe d'application du droit a toujours un caractère authentique : elle crée du droit »<sup>104</sup> dans la mesure où il s'agit de « l'interprétation des normes par les organes juridiques qui doivent les appliquer »<sup>105</sup>. Dès lors, « est regardé comme interprète authentique celui auquel l'ordre juridique a conféré une habilitation en matière d'interprétation »<sup>106</sup>.

**57.** L'utilisation de l'une ou de l'autre de ces deux définitions en droit international public – donc également dans le contexte de la Charte – ne vont pas sans soulever des difficultés. En ce qui concerne la première qui entend définir l'interprète authentique sur la base de sa qualité en tant qu'auteur du traité, elle est finalement fondée sur une fiction. En effet, elle peut conduire à la qualification d'interprètes authentiques les Etats parties à un traité alors même qu'ils n'ont pas participé à son élaboration. Or, l'une des justifications de cette définition est que « c'est celui qui a édicté l'acte [...] qui en connaît le mieux la signification »<sup>107</sup>. Dès lors, il peut paraître paradoxal de qualifier certains Etats parties d'interprètes authentiques lorsqu'ils n'ont pas participé à l'élaboration

---

<sup>99</sup> *Ibidem*, pp.19 et s. Voir également Ehrlich (L.), *op. cit.*, p.35.

<sup>100</sup> Daillier (P.), Forteau (M.), Pellet (A.), *op. cit.*, p.277.

<sup>101</sup> C.P.J.I., Avis consultatif, 6 décembre 1923, *Jaworzina*, p.17.

<sup>102</sup> Troper (M.), *La théorie du droit, le droit, l'Etat, op.cit.*, p.71.

<sup>103</sup> Amselek (P.), « L'interprétation dans la *Théorie pure du droit* de Hans Kelsen », in *Interpretatio non cessat. Mélanges en l'honneur de Pierre-André Côté*, Yvon Blais, 2011, p.42.

<sup>104</sup> Kelsen (H.), *Théorie pure du droit*, 2<sup>ème</sup> éd., Dalloz, 1962, pp.460-461.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> Alland (D.), « L'interprétation du droit international public », R.C.A.D.I, Tome 362, p.247.

<sup>107</sup> Troper (M.), « Interprétation », *op. cit.*, p.843.

de la convention en cause<sup>108</sup>. Toujours est-il que la Cour internationale de Justice, dans son Avis relatif aux *Réserves à la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide*<sup>109</sup>, a rappelé cette définition en estimant que « [l]e pouvoir de l'Assemblée générale de demander un avis consultatif à la Cour ne porte [...] aucune atteinte au droit de l'interprétation de la Convention qui appartient *en propre aux Etats qui y sont devenus partie* »<sup>110</sup>.

Quant à la seconde définition, elle doit être adaptée pour qu'elle puisse prendre en compte les caractéristiques du droit international. Les Etats, sujets primaires du droit international, sont soit ceux qui habilent d'autres organes en leur octroyant la compétence de fournir une interprétation authentique, soit les bénéficiaires d'une auto-habilitation lorsqu'ils retiennent la compétence d'interpréter les dispositions de la Convention. En d'autres termes, ce sont les Etats qui décident quelle est l'interprétation « à laquelle l'ordre juridique fait produire des effets »<sup>111</sup>, et qui sera donc l'interprétation authentique. Ainsi, dans les hypothèses où les Etats n'habilitent pas un autre organe à fournir une telle interprétation, les deux définitions se confondent puisque les Etats, considérés comme auteurs, sont également les sujets qui fournissent l'interprétation ayant une autorité obligatoire<sup>112</sup>.

**58.** Dans le contexte de la Charte, nous pouvons donc considérer que l'interprétation des dispositions par les Etats peut être qualifiée d'interprétation *authentique*. Il s'agit d'une interprétation qui « s'impose »<sup>113</sup> ou qui revêt une « autorité générale et obligatoire »<sup>114</sup> car les Etats n'ont pas habilité le Comité d'experts à fournir cette interprétation authentique, comme nous le verrons par la suite<sup>115</sup>. Une fois arrêté le principe de l'autorité de l'Etat interprète de la Charte, reste à déterminer comment peut être identifié le contenu de cette interprétation authentique.

c) L'identification des actes relevant de la mise en œuvre nationale

**59.** Si la mise en œuvre nationale des dispositions de la Charte peut être définie comme un processus de concrétisation de ces dernières, encore faut-il pouvoir délimiter ce que ce processus

---

<sup>108</sup> Alland (D.), *op. cit.*, p.246.

<sup>109</sup> C.I.J., 28 mai 1951, *Avis relatif aux Réserves à la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide*.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p.20. Non souligné dans le texte.

<sup>111</sup> Troper (M.), *La théorie du droit, le droit, l'Etat, op.cit.*, p.71.

<sup>112</sup> Alland (D.), *op. cit.*, p.254.

<sup>113</sup> Troper (M.), *ibidem*, p.71.

<sup>114</sup> Simon (D.), *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales, op.cit.*, p.26.

<sup>115</sup> *Infra* n°54.

englobe. Autrement dit, il est nécessaire d'identifier les actes étatiques qui relèvent de ce processus de concrétisation.

**60.** Deux possibilités s'offrent à nous. D'une part, procéder à une étude de l'ensemble des législations susceptibles d'avoir un impact sur l'utilisation des langues régionales ou minoritaires et les qualifier d'« actes de mise en œuvre » de telle ou telle disposition de la Charte. D'autre part, étudier les rapports périodiques des Etats et les rapports d'évaluation du Comité d'experts dans lesquels ces deux organes indiquent les « actes relevant de la mise en œuvre » des dispositions de la Charte.

**61.** Compte tenu de la perspective *réaliste* choisie dans le cadre de cette étude, la première possibilité doit être exclue. En effet, dans cette perspective nous considérons qu'un énoncé de la Charte reçoit une signification normative lorsqu'il est interprété ou mis en œuvre (les deux étant équivalentes). Or, cette interprétation est un acte de volonté de la part de l'organe ayant la compétence de fournir l'interprétation. Dès lors, considérer que tel ou tel acte adopté par les Etats constitue un « acte de mise en œuvre » de l'énoncé sans qu'un lien puisse être fait entre l'acte et l'énoncé en question revient à considérer que l'interprétation est un acte de connaissance. En effet, dans ce type de situation, considérer qu'un acte étatique met en œuvre un énoncé de la Charte suppose que nous interprétions *ab initio* ce que l'énoncé exige comme type d'acte de la part de l'Etat.

**62.** Par conséquent, l'identification des composantes du processus de concrétisation doit se fonder sur le lien opéré par les Etats entre un acte et une disposition de la Charte. Ce lien est opéré dans les rapports périodiques élaborés par les Etats et transmis au Secrétaire général du Conseil de l'Europe en vertu de l'article 15 paragraphe 1 du traité. En ce sens, les rapports périodiques qui présentent les actes relevant de la mise en œuvre de cette disposition, constituent en eux-mêmes, aux fins de cette étude, des actes décisifs pour l'identification de l'interprétation authentique. En effet, c'est dans ces rapports que les Etats opèrent le lien entre les actes qu'ils adoptent et les énoncés du traité.

**63.** Ainsi, lorsque ce lien existe, l'acte relevant de la mise en œuvre de la disposition indique l'interprétation retenue de la disposition. Pour illustrer ce cheminement, nous pouvons évoquer la mise en œuvre de l'article 10.1.a.i) de la Charte en Espagne. Selon cette disposition, les Etats s'engagent « dans la mesure où cela est raisonnablement possible : à veiller à ce que ces autorités administratives [d'Etat] utilisent les langues régionales ou minoritaires ». Le contenu de la mise en œuvre de cette norme de référence en Espagne est constitué par les articles 35 d) et 36 de la Loi 4/1999 du 13 janvier 1999 qui disposent que les citoyens ont le droit d'utiliser la langue co-officielle

dans leurs rapports avec l'administration<sup>116</sup> ; de même, l'article 5 de la loi 4/2001 du 12 novembre 2001 dispose que « dans le cadre territorial des communautés autonomes dont les statuts établissent le caractère co-officiel d'une langue, les requérants ont le droit de formuler dans l'une des langues officielles leurs demandes à l'administration générale de l'Etat, et aux organismes publics qui lui sont liés ou en dépendent, et d'obtenir une réponse dans la langue de leur choix »<sup>117</sup>. Dans les rapports étatiques postérieurs, tant le Gouvernement central que les Communautés autonomes respectives mettent en avant l'existence de formations à l'intention des fonctionnaires<sup>118</sup> ou encore l'existence de formulaires disponibles dans certaines des langues co-officielles<sup>119</sup>. Puisque l'Etat établit un lien entre ces actes et l'article 10.1.a.i) de la Charte, nous pouvons déterminer, d'une manière rétrospective, la signification normative de cette disposition : il résulte de cette interprétation que l'obligation en cause est satisfaite par l'adoption de l'ensemble des actes qu'il mentionne.

**64.** En suivant la méthode employée par le Professeur Eva Pons Parera dans son Commentaire relatif à l'interprétation de l'article 14 de la Charte<sup>120</sup>, on peut en effet considérer que les actes relevant de la mise en œuvre viennent non seulement définir le *champ d'application* des énoncés de la Charte mais également ses *exigences*.

Dès lors, c'est par l'étude de la mise en œuvre nationale des dispositions de la Charte que nous pouvons identifier l'interprétation des Etats et la manière dont cette dernière entend construire la politique publique linguistique. Pour illustrer cette méthode nous pouvons évoquer l'article 5 de la loi 4/2001 du 12 novembre 2001 citée ci-dessus qui dispose que « dans le cadre territorial des communautés autonomes dont les statuts établissent le caractère co-officiel d'une langue, les requérants ont le droit de formuler dans l'une des langues officielles leurs demandes à l'administration générale de l'Etat, et aux organismes publics qui lui sont liés ou en dépendent, et d'obtenir une réponse dans la langue de leur choix »<sup>121</sup>. Cet acte nous permet d'identifier le champ d'application matériel (les langues ayant un statut co-officiel), le champ d'application spatial (le territoire des communautés autonomes) et le champ d'application personnel (l'administration générale de l'Etat et les organismes publics qui lui sont liés ou en dépendent). Il nous permet également de déterminer que

---

<sup>116</sup> Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §242.

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.298 et s., pp.875 et s.

<sup>119</sup> Rapport Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.214 ; Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.290 et s., 873 et s.

<sup>120</sup> Pons Parera (E.), « Article 14. Transfrontier exchanges », in Urrutia Libarona (I.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, *op. cit.*, pp.485-514.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

selon l'Etat, l'article 10.1.a.i) exige l'existence de cet acte normatif ainsi que le contenu de cet acte qui vient consacrer le droit aux locuteurs d'utiliser leurs langues régionales ou minoritaires dans leurs rapports avec les autorités administratives.

**65.** Si cette méthode nous permet d'identifier l'interprétation étatique de la Charte et la manière dont les Etats construisent la politique publique linguistique, il n'en demeure pas moins qu'elle peut s'avérer problématique dans certaines hypothèses. Tout d'abord, les Etats peuvent considérer que certains actes relèvent de la mise en œuvre de la Charte – et donc de son interprétation – alors même qu'ils ont été adoptés avant l'entrée en vigueur du traité, voire avant son adoption en 1992. Dans cette situation, considérer que les actes en question sont exigés par les obligations de la Charte peut paraître artificiel. Toujours est-il que la référence de l'Etat à ces actes revient à dire que celui-ci considère que les obligations de la Charte exigent leur existence<sup>122</sup> dans l'ordre juridique interne. Par ailleurs, ce type d'artifice est également utilisé par certaines juridictions. A titre d'exemple, nous pouvons mentionner l'interprétation fournie par la Cour de justice de l'Union européenne de la notion de « mise en œuvre du droit de l'Union » lorsqu'elle détermine le champ d'application de certaines obligations pesant sur les Etats membres. Ainsi, dans l'arrêt *Åklagaren*<sup>123</sup>, le juge de l'Union a précisé cette notion qui est présente à l'article 51 paragraphe 1 de la Charte des droits fondamentaux. Cet article stipule que les dispositions de la Charte « s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils *mettent en œuvre le droit de l'Union* »<sup>124</sup>. Dans cette affaire, la question qui s'est posée était celle de savoir si des sanctions fiscales et des poursuites pénales – fondées respectivement sur une législation de 1990 et une législation de 1971 – pouvaient être considérées comme des actes relevant de la mise en œuvre du droit de l'Union entraînant dès lors l'applicabilité de la Charte. La Cour de justice fournit une interprétation extensive de cette notion en estimant qu'il suffit que la législation nationale en cause entre dans le champ d'application du droit de l'Union pour qu'elle puisse être considérée comme un acte relevant de sa mise en œuvre<sup>125</sup>. Par conséquent, bien qu'aucun lien explicite ne lie l'adoption de ces législations au droit de l'Union

---

<sup>122</sup> Meunier (H.), *Les normes internationales qui prescrivent l'existence ou l'inexistence d'une règle interne*, Thèse dactylographiée, Université Panthéon-Assas, 2012, 610 p.

<sup>123</sup> C.J.U.E., 26 février 2013, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, aff. C-617/10.

<sup>124</sup> Non souligné dans le texte.

<sup>125</sup> *Ibidem*, pt.21. Une interprétation similaire a été retenue antérieurement dans les arrêts *Wachauf* (C.J.C.E., 13 juillet 1989, aff. C-5/88) et *ERT* (C.J.C.E., 18 juin 1991, aff. C-260/89).

– comme la transposition d’une directive –, le juge considère qu’elles relèvent de la mise en œuvre de ce dernier<sup>126</sup>.

66. De même, une autre difficulté se dégage du fait que les Etats ou le Comité d’experts fournissent dans certains cas une interprétation qui n’établit pas de différence entre certaines dispositions de la Charte. En d’autres termes, ils fournissent une interprétation de plusieurs dispositions combinées du traité. Dans une telle situation, il peut s’avérer difficile d’identifier l’interprétation retenue de chaque disposition considérée individuellement. Cependant, nous pouvons considérer que les actes relevant de la mise en œuvre de plusieurs dispositions conduisent les Etats à ne pas établir une différenciation formelle entre ces dernières. Autrement dit, selon l’interprétation retenue, l’Etat peut considérer que plusieurs obligations exigent des actes identiques ou que dans leur application ces obligations sont indissociables.

67. Les rapports périodiques nous permettent ainsi d’identifier l’interprétation retenue par les Etats des dispositions de la Charte, laquelle participe à la construction de la politique publique linguistique. Néanmoins, les Etats ne sont pas les seuls acteurs de cette construction puisque le Comité d’experts fournit également une interprétation de la Charte.

## ***2) L’interprétation conditionnée fournie par le Comité d’experts***

68. Le Comité d’experts participe également, à travers son interprétation, à la construction de la politique publique linguistique. En effet, en vertu de l’article 16, paragraphe 1 du traité, « les rapports présentés au Secrétaire Général du Conseil de l’Europe en application de l’article 15 seront examinés par un Comité d’experts constitué conformément à l’article 17 ». Les rapports étatiques que le Comité est chargé d’examiner portent « sur la politique suivie, conformément à la partie II de la présente Charte, et sur les mesures prises en application des dispositions de la partie III qu’elles ont acceptées »<sup>127</sup>. Sur la base de ces informations, le Comité prépare également des rapports à l’intention du Comité des ministres du Conseil de l’Europe<sup>128</sup>. Ces rapports contiennent « en particulier les propositions du comité d’experts au Comité des ministres en vue de la préparation, le cas échéant,

---

<sup>126</sup> Le Conseil d’Etat adopte également une définition extensive de la notion de « mise en œuvre » lorsqu’il se prononce sur l’invocabilité de certaines dispositions de la Charte de l’environnement. Voir notamment C.E., 19 juin 2006, *Association Eau et Rivières de Bretagne*, req. n°282456.

<sup>127</sup> Charte, article 15§1.

<sup>128</sup> Charte, article 16§3.



de toute recommandation de ce dernier à une ou plusieurs Parties »<sup>129</sup>. Ainsi, l'examen des rapports périodiques équivaut à un *suivi* opéré par le Comité d'experts du respect des obligations de la Charte par les Etats.

**69.** Cette notion de « suivi » fait référence « à une modalité de contrôle international »<sup>130</sup> tout en marquant un dépassement du contenu de ce dernier<sup>131</sup>, tel qu'il est traditionnellement défini. Selon la doctrine, la définition de la notion de « contrôle » peut soulever certaines difficultés<sup>132</sup>. Comme le précise Lazare Kopelmanas, l'« [u]ne des premières difficultés du problème du contrôle réside dans l'imprécision terminologique que l'on constate à son égard, aussi bien dans les discussions théoriques que dans la pratique »<sup>133</sup>. De même, Jean Charpentier évoque « la difficulté de dégager une notion [de contrôle international] à la fois homogène et conforme à la réalité internationale des nombreuses acceptions dans lesquelles le terme s'y trouve employé »<sup>134</sup>. Cependant, malgré ces difficultés, cet auteur a identifié plusieurs caractéristiques nécessaires. Tout d'abord, le contrôle international suppose l'existence de deux acteurs : « un sujet de droit astreint à un certain comportement et une autorité chargée d'en vérifier la rectitude »<sup>135</sup>. Ensuite, le contrôle international englobe plusieurs étapes : « une information de l'autorité de contrôle sur la conduite du sujet contrôlé, une interprétation éventuelle par le premier de la règle qui s'applique au second, et enfin, l'appréciation par l'autorité de contrôle de la conformité à la règle de la conduite du sujet contrôlé »<sup>136</sup>. Or, ces différentes étapes correspondent également à la notion de « suivi » puisque cette dernière « implique la capacité de porter une appréciation sur des comportements étatiques afin de déterminer s'ils correspondent ou non à l'exigence d'une norme de référence »<sup>137</sup>. Cela étant cette notion traduit un dépassement du contrôle international<sup>138</sup>. Ce dépassement est dû à deux facteurs. D'une part, alors que le contrôle a pour fonction de déterminer la compatibilité entre les actes du sujet contrôlé et une norme de référence, le suivi entend également « apporter une assistance aux sujets surveillés »<sup>139</sup>. Comme le souligne le Professeur Florence Benoît-Rohmer, la fonction d'un mécanisme de suivi n'est « pas tellement [de] sanctionner un Etat qui viendrait à manquer à l'un des

---

<sup>129</sup> Charte, article 16§4.

<sup>130</sup> Ailincăi (M.), *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe : contribution à la théorie du contrôle international*, Paris, Pedone, 2012, p.45.

<sup>131</sup> *Ibidem*.

<sup>132</sup> *Ibidem*, pp.27 et s.

<sup>133</sup> Kopelmanas (L.), « Le contrôle international », R.C.A.D.I., Tome 77, 1950, p.63.

<sup>134</sup> Charpentier (J.), « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », R.C.A.D.I., Tome 182, 1983, p.151.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p.152.

<sup>136</sup> *Ibidem*, pp.152-153.

<sup>137</sup> Ailincăi (M.), *op. cit.*, p.45.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p.48.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p.49.

objectifs fixés par [un traité], mais plutôt à l'encourager à exécuter correctement ses engagements »<sup>140</sup>. D'autre part, « le suivi désigne une opération comportant une étape supplémentaire par rapport à l'acte de contrôle, cette quatrième phase ayant pour objet d'examiner les suites données par les sujets surveillés aux recommandations et conclusions formulées à l'issue de l'opération de contrôle proprement dite »<sup>141</sup>.

**70.** L'examen du respect des dispositions de la Charte par le Comité d'experts correspond à cette définition du suivi puisque le Comité procède à une opération de contrôle *stricto sensu* se prononçant sur la compatibilité des actes étatiques avec les obligations du traité tout en fournissant également une assistance aux Etats et en examinant les suites données par ces derniers à ses propres recommandations ou à celles du Comité des ministres.

**71.** Ce faisant, le Comité d'experts est amené à interpréter les dispositions de la Charte et de définir la politique publique linguistique. En effet, toute opération de contrôle suppose une interprétation des dispositions à l'aune desquelles les actes du sujet contrôlé sont évalués. Si le Comité estime que l'Etat n'a pas respecté une obligation, c'est parce que son interprétation d'un énoncé de la Charte l'a conduit à identifier les actes que les Etats devraient adopter et qui, en l'occurrence, font défaut.

**72.** Il reste à savoir quelle est la valeur de cette interprétation. Peut-il s'agir d'une interprétation faisant foi des dispositions du traité ? La question peut se poser. Puisque toute opération de contrôle suppose une interprétation des énoncés normatifs, les Etats auraient pu reconnaître d'une manière implicite cette compétence d'interprétation du Comité d'experts. Cela étant, comme nous allons le voir<sup>142</sup>, les Etats parties à la Charte n'acceptent pas toujours, loin s'en faut, l'interprétation retenue par le Comité. Ces divergences d'interprétation révèlent que les Etats ne se sentent pas liés par l'interprétation du Comité. De la même manière, nous verrons que le Comité utilise certains paramètres de justification de son interprétation qui entendent *persuader* les Etats d'accepter son interprétation<sup>143</sup>. Ainsi, nous estimons que l'interprétation du Comité ne peut pas être qualifiée d'une interprétation faisant foi. Toutefois, si son interprétation ne s'impose pas aux Etats, cela n'implique

---

<sup>140</sup> Benoît-Rohmer (F.), « Etude sur les mécanismes de contrôle et de suivi dans les conventions internationales. Propositions pour un mécanisme de contrôle ou de suivi dans le cadre d'une convention-cadre relative à la protection des minorités », CAHMIN (94) 7, 12 avril 1994, §70.

<sup>141</sup> Ailincăi (M.), *ibidem*, p.49.

<sup>142</sup> *Infra* n° 560.

<sup>143</sup> *Infra* n° 752.

pas l'absence de toute autorité. Elle est uniquement conditionnée par son acceptation de la part des Etats, ce qui n'est pas rare non plus.

Par ailleurs, l'identification de l'interprétation du Comité ne soulève pas les mêmes difficultés que celle de l'interprétation étatique. En effet, dans ses rapports, l'organe chargé d'évaluation confronte les actes étatiques relevant de la mise en œuvre nationale aux exigences qu'il identifie afin de constater le respect ou non de l'obligation en cause.

73. Ainsi, il apparaît que l'interprétation étatique et l'interprétation fournie par le Comité d'experts participent d'une manière concertée à la construction de la politique publique linguistique. Nous assistons ainsi au contact entre une politique publique, objet d'étude de la science politique, et l'interprétation juridique, question centrale de la science juridique. Or, l'étude de l'interprétation fournie par ces deux acteurs révèle que celle-ci est influencée par la politique publique linguistique influençant les normes juridiques mises au service de la réalisation de l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires.

#### **IV. L'influence de la politique publique linguistique sur l'interprétation des dispositions**

74. La politique publique linguistique dont la Charte est l'expression a pour objectif la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires. La situation de ces langues réclame une politique publique linguistique en leur faveur, à savoir le déploiement des instruments destinées à stopper et à inverser ce processus. Ainsi, les dispositions de la Charte devraient permettre d'assurer tant la survie de ces langues que le développement de leur utilisation. Une étude portant sur l'interprétation de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires nous invite donc à réfléchir sur les transformations subies par le droit lorsqu'il se saisit de la pluralité linguistique présente sur le territoire des Etats. En effet, en s'emparant d'une réalité sociale préexistante afin de l'orienter dans une certaine direction, le droit se retrouve à son tour influencé dans sa structure et dans son contenu par cette même réalité. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires illustre cette relation circulaire dans laquelle le droit entend modeler la pluralité linguistique cependant que cette dernière modèle le droit qui entend la régir.

75. L'existence de cette politique publique devrait impliquer une intervention des Etats qui ne soit pas indifférente à l'égard de l'utilisation de ces langues. Comme dans toute politique publique,

l'intervention de l'Etat devrait produire des changements dans la société. Or, les normes juridiques sont des instruments composant une politique publique. Dans cette configuration, les politiques publiques traduisent un changement de la conception que l'on se fait de ces normes.

76. En effet, ce que certains auteurs appellent le droit « moderne »<sup>144</sup>, est composé de prescriptions visant à encadrer et organiser la vie en société. Son objectif est de « de faire régner l'ordre, la paix, la sécurité dans la population, d'organiser entre ses membres une coexistence pacifique, de les « départager »<sup>145</sup>. En d'autres termes, ce modèle suppose une intervention limitée de l'Etat caractéristique d'un ordre *spontané*. L'Etat, à travers des normes, autorise ou interdit des comportements pour garantir cette vie en société sans se préoccuper de la manière dont les destinataires de ses normes s'en saisissent. Ce type d'intervention étatique a une influence sur le type de normes juridiques utilisées. Il s'agit de normes conditionnelles, générales et abstraites, censées s'appliquer mécaniquement à des situations individuelles, dotées d'une légitimité intrinsèque en raison de leur procédure d'adoption. Ce sont également des normes placées dans une « splendide isolation »<sup>146</sup> qui entendent encadrer les comportements humains à travers des notions abstraites dont la définition n'est pas tributaire des apports d'autres disciplines.

77. Or, l'avènement et la multiplication des politiques publiques a modifié le type d'intervention étatique ainsi que les normes juridiques mobilisées par cette intervention étatique. Certes, le droit « moderne » n'a pas disparu, il n'a pas été remplacé par un autre droit. Il a évolué en ce que le Professeur Jacques Chevallier appelle un droit « post-moderne »<sup>147</sup> et le Professeur Charles-Albert Morand un droit « néo-moderne »<sup>148</sup>. Nous assistons ainsi à l'émergence d'une conception « instrumentale » des normes juridiques, utilisées pour réaliser les objectifs de politiques publiques diverses.

78. La volonté de l'Etat « d'agir sur le réel »<sup>149</sup>, de provoquer des transformations dans la société le conduit à adopter des normes qui n'entendent plus uniquement encadrer les comportements des individus mais qui entendent guider ces comportements. Ainsi, à côté des normes d'encadrement des

---

<sup>144</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., pp.22 et s. ; Chevallier (J.), *L'Etat post-moderne*, L.G.D.J., 2003, p.94.

<sup>145</sup> Amselek (P.), « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », in Morand (C-A.) (dir.), *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Publisud, 1991, p.134.

<sup>146</sup> Morand (C-A.), *ibidem*, p.76.

<sup>147</sup> Chevallier (J.), *L'Etat post-moderne*, op. cit., p.89.

<sup>148</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit.

<sup>149</sup> Chevallier (J.), *ibidem*, p.123.

comportements, nous retrouvons des normes d'orientation des comportements. Cette volonté de modifier en profondeur la société civile, d'orienter le comportement spontané des individus, a eu une influence sur le caractère général et impersonnel des normes. Elles sont devenues de plus en plus spécifiques afin de permettre ces transformations dans la société : il faut coller au plus près de la réalité qu'il convient de transformer<sup>150</sup>. De même, les normes ne sont plus dotées d'une légitimité intrinsèque, *ab initio* fondée sur leur seule procédure d'adoption faisant intervenir des organes démocratiquement désignés. Une logique d'efficacité des normes est désormais à l'œuvre. Ces normes doivent être efficaces dans leur mission de produire des transformations dans la société<sup>151</sup>. Enfin, la volonté de transformer le réel a également réduit l'autonomie des normes juridiques puisque cette transformation implique, d'une manière synchrone, que les normes juridiques intègrent ce réel.

**79.** Cette évolution ne concerne pas uniquement le droit interne. L'expression de « droit international providence »<sup>152</sup> en est l'illustration. Le droit international est également « utilisé pour atteindre des objectifs spécifiques, économiques et sociaux, visant à satisfaire des besoins isolés ou restreints et obtenir des résultats matériels précis »<sup>153</sup>. Cette « multiplication de nouvelles missions caractéristiques d'une société internationale-providence, se traduit [...] par une multiplication corrélative de normes qui sont, en outre, parfois plus prospectives et incitatives que contraignantes »<sup>154</sup>.

**80.** Le contact entre la politique publique linguistique et l'interprétation des dispositions de la Charte est révélateur de ce changement. En effet, l'étude de cette interprétation révèle que la politique publique linguistique exerce une influence sur l'identification des exigences des obligations du traité. Nous assistons à un mouvement synchrone : d'une part, l'interprétation des dispositions vient identifier des exigences qui doivent participer à la réalisation de l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires et, en même temps, la nécessité de réaliser cet objectif influence l'interprétation fournie et les exigences identifiées. Dès lors, les raisons expliquant l'existence de la politique publique linguistique, à savoir la situation de vulnérabilité des langues

---

<sup>150</sup> Chevallier (J.), « La rationalisation de la production juridique », in Morand (C-A.) (dir.), *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Publisud, 1991, p.19.

<sup>151</sup> *Ibidem*, p.11.

<sup>152</sup> Jouannet (E.), *Le droit international libéral-providence. Une histoire du droit international*, Bruylant, Editions de l'Université de Bruxelles, 2011, 351 p. ; voir également Jouannet (E.), « A quoi sert le droit international ? Le droit international providence du XXIème siècle », *R.B.D.I.*, 2007, n°1, pp.5-51.

<sup>153</sup> Jouannet (E.), *Le droit international libéral-providence. Une histoire du droit international*, *ibidem*, p.303.

<sup>154</sup> *Ibidem*, p.304.

régionales ou minoritaires, conduisent les Etats et le Comité d'experts à choisir une interprétation des dispositions qui implique une intervention des Etats dont il est attendu qu'ils encadrent mais également qu'ils orientent et *propulsent* l'utilisation des langues régionales ou minoritaires.

L'intervention étatique en faveur de ces langues, telle qu'elle est définie par l'interprétation de la Charte, correspond à un mode d'intervention caractéristique de l'Etat *propulsif*<sup>155</sup>. A ce titre, notre choix d'utiliser l'expression « Etat propulsif » dans le cadre de cette étude doit être expliqué. En effet, ce type d'intervention étatique peut correspondre au modèle de l'Etat *providence* tel que certains auteurs le définissent, à savoir un Etat « chargé d'assurer le bien-être général des citoyens, de les diriger dans toutes les étapes, dans toutes les péripéties de leur existence »<sup>156</sup>. Toutefois, il nous a semblé que le vocable « Etat *providence* » revêt, encore aujourd'hui, une connotation économique et sociale renvoyant ainsi à l'interventionnisme étatiques dans ces deux domaines<sup>157</sup>. De même, l'Etat *providence* est caractérisé par une intervention étatique qui consiste à fournir des prestations aux individus<sup>158</sup>. Or, il nous a semblé que l'expression « Etat propulsif » rend mieux compte de l'action étatique en faveur des langues régionales ou minoritaires. Elle ne renvoie pas aux connotations économique et sociale de l'Etat *providence* et permet de mettre en exergue que cette intervention, si elle peut consister dans la fourniture de prestations, implique également l'existence d'autres actes qui entendent guider et inciter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires par les individus.

**81.** Dès lors, cette expression désigne l'intervention des Etats qui entend orienter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires « dans un sens jugé plus conforme à l'intérêt général que le développement spontané »<sup>159</sup> des comportements linguistiques des individus guidés « par le marché »<sup>160</sup>. En effet, les Etats doivent transformer le comportement *spontané* des individus. Ce faisant, les normes qui essaient de provoquer des transformations sur les réalités linguistiques,

---

<sup>155</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, *op. cit.*, p.71.

<sup>156</sup> Amselek (P.), « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », in Morand (C-A.) (dir.), *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Publisud, 1991, p.146. Voir également Morand (C-A.), « Le droit de l'Etat providence », *Revue de droit suisse*, 1988, pp.527 et s. ; Chevallier (J.), *L'Etat post-moderne*, L.G.D.J., 2003, p.99 ; Chevallier (J.), *Science administrative*, P.U.F., 5<sup>ème</sup> éd., 2013, pp.159 et 165 ; Voizard (K-H.), *L'Etat culturel et le droit*, L.G.D.J., Lextenso, 2014, p.27 ; Jouannet (E.), « A quoi sert le droit international ? Le droit international providence du XXIème siècle », *op. cit.*, pp.11 et s.

<sup>157</sup> Par exemple, le Professeur Jacques Chevallier explique la « crise de l'Etat providence » par l'inefficacité de l'interventionnisme économique et des politiques sociales qui « ne permettraient pas de réduire les injustices et les inégalités et engendreraient des effets pervers », in Chevallier (J.), *L'Etat post-moderne*, *ibidem*, p.26.

<sup>158</sup> Chevallier (J.), *Science administrative*, *ibidem*, pp.169 et 173 ; Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, *op. cit.*, p.16.

<sup>159</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, *ibidem*.

<sup>160</sup> *Ibidem*.

se retrouvent en même temps transformées par cette volonté d'agir sur le réel. Or, pour que les normes puissent agir sur le réel, il faut qu'elles intègrent ce réel.

**82.** La réalité qui se trouve ainsi « transportée » dans le monde du droit est complexe et elle n'est que difficilement saisissable à travers des concepts abstraits. La volonté de provoquer des changements dans le comportement linguistique des individus implique l'intégration de cette complexité dans les normes qui sont utilisées à cette fin. Nous assistons ainsi à une complexification de l'intervention étatique en faveur des langues régionales ou minoritaires qui n'est que le reflet de la complexité des réalités linguistiques que les normes juridiques entendent transformer.

**83.** Or, si la complexification de l'interprétation étatique est due à l'existence de la politique publique linguistique, un second facteur y participe également : la configuration du système de la Charte. En effet, la politique publique linguistique est définie, elle est construite d'une manière concertée par l'interprétation fournie par les Etats et par le Comité d'experts. Toutefois, l'autorité de l'interprétation étatique et de l'interprétation de l'organe chargé du suivi n'est pas la même. Si la première est une interprétation authentique, la seconde est conditionnée par l'acceptation des Etats. Dans une telle situation, l'interprétation fournie par les Etats a un rôle premier dans la construction de la politique publique linguistique alors que l'interprétation fournie par le Comité n'a qu'un rôle second. Cette complexité s'accroît davantage lorsque nous constatons qu'en raison du statut d'interprètes authentiques des Etats, leur interprétation est sujette *ab initio* à des variations. De plus, la volonté du Comité d'experts de *persuader* les Etats d'accepter son interprétation le conduit à s'adapter, dans une certaine mesure, au droit interne des Etats parties à la Charte.

**84.** Par conséquent, la complexité de l'interprétation de la Charte induite par la politique publique linguistique se rajoute à la complexité induite par le système même de la Charte dans lequel l'interprétation des Etats a un rôle premier (Partie I) et l'interprétation de l'organe chargé du suivi un rôle second dans la construction de cette politique publique (Partie II). L'existence de cette complexité et de ces variations de l'interprétation de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires nous conduit ainsi à penser que la Charte constitue le *cadre* européen des politiques publiques linguistiques nationales et non une politique publique européenne gommant les particularités de ces dernières.

**PARTIE I :**

**LE ROLE PREMIER DE L'INTERPRETATION  
ETATIQUE DANS LA CONSTRUCTION  
D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE LINGUISTIQUE**





85. Interprètes authentiques, les Etats endossent le premier rôle dans l'interprétation des dispositions de la Charte. Or, cette interprétation est influencée par l'existence de la politique publique linguistique. Définie comme « la poursuite explicite et rationnelle d'un but [par les pouvoirs publics] grâce à l'allocation adéquate de moyens dont l'utilisation raisonnée doit produire des conséquences positives »<sup>161</sup>, la politique publique a conduit à renouveler la conception de l'Etat et du droit. C'est en effet un Etat dit *propulsif* qui mène des politiques publiques, l'intervention des pouvoirs publics correspondant à une « action volontariste pour améliorer une situation sociétale jugée insatisfaisante »<sup>162</sup>. Le droit est alors un levier des politiques publiques : il est instrumentalisé par l'Etat *propulsif* « pour agir sur des systèmes sociaux autonomes (économie, écologie, culture, éducation, etc.) en vue de les orienter dans un sens jugé plus conforme à l'intérêt général que le développement spontané des comportements guidés par le marché »<sup>163</sup>. Le droit ne vise ainsi plus uniquement à encadrer les comportements : il est un « instrument d'action », permettant de « produire certains effets économiques et sociaux »<sup>164</sup> en vue de « provoquer des modifications importantes à l'intérieur de la société civile »<sup>165</sup>. Instrument d'une politique publique, le droit intègre ainsi la recherche d'efficacité, consubstantielle à toute politique publique, et devient lui-même, comme le soulignait Jacques Chevallier, « un *instrument au service de l'efficacité* »<sup>166</sup>. En somme, alors que le droit « moderne » ou le droit « libéral » entendait garantir « l'autonomie des acteurs sociaux »<sup>167</sup> en servant « de simple cadre aux échanges interindividuels »<sup>168</sup>, le droit des politiques publiques cherche « à agir sur les équilibres sociaux »<sup>169</sup> en provoquant des transformations dans la société.

86. Le contact entre l'interprétation des Etats et la politique publique linguistique met en lumière cette évolution du droit. En effet, l'objectif de la politique publique linguistique, à savoir la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires, exerce une influence sur la manière dont les Etats interprètent la Charte. Il résulte de cette interprétation que les actes mettant en œuvre les dispositions du traité ne visent plus seulement à encadrer l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, en consacrant des droits et/ou des obligations dans ce domaine, mais ils entendent *propulser* ou orienter cette utilisation. Ce faisant, les Etats viennent guider l'utilisation des

---

<sup>161</sup> Duran (P.), « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? », *Politiques et Management public*, 1993, p.9.

<sup>162</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, *op. cit.*, p.71.

<sup>163</sup> *Ibidem*.

<sup>164</sup> Chevallier (J.), *Science administrative*, P.U.F., 5<sup>ème</sup> éd., 2013, p.165.

<sup>165</sup> Morand (C-A.), « Le droit de l'Etat providence », *Revue de droit suisse*, 1988, p.529.

<sup>166</sup> Chevallier (J.), « La rationalisation de la production juridique », *op. cit.*, p.16. Souligné dans le texte.

<sup>167</sup> Chevallier (J.), *Science administrative*, *ibidem*, p.165.

<sup>168</sup> Morand (C-A.), « Le droit de l'Etat providence », *ibidem*, p.546.

<sup>169</sup> Chevallier (J.), *Science administrative*, *ibidem*.

langues régionales ou minoritaires « dans des directions autres que celles qu'elle risquerait d'emprunter sous l'empire des règles spontanées gouvernant les rapports [linguistiques] interindividuels »<sup>170</sup>. En effet, comme nous l'avons indiqué précédemment<sup>171</sup>, plusieurs facteurs socio-économiques, tels que la mobilité croissante des locuteurs, le prestige des langues majoritaires etc., viennent précariser l'utilisation et la survie même des langues régionales ou minoritaires. L'objectif de la politique publique linguistique est d'inverser ce processus<sup>172</sup>. Ce que l'analyse se propose de déterminer est la manière dont cet objectif influence l'interprétation des dispositions de la Charte.

**87.** A ce titre, en interprétant le champ d'application de la Charte, les Etats définissent les limites de la politique publique qu'ils entendent mener en matière linguistique (Titre I). Quant au contenu de cette politique, il est dépendant de la définition étatique de la substance des obligations du traité (Titre II). Dans les deux cas, l'objectif de la politique publique linguistique exerce une influence sur l'interprétation étatique mettant ainsi en lumière l'évolution des modalités d'intervention des Etats en faveur des langues régionales ou minoritaires.

---

<sup>170</sup> Morand (C-A.) (dir.), *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Publisud, 1991, p.5.

<sup>171</sup> *Supra* n°10.

<sup>172</sup> La présente analyse, qui reste juridique, n'a pas pour objet de déterminer si les actes adoptés par les Etats sont « efficaces », c'est-à-dire s'ils atteignent l'objectif recherché. La notion d'*efficacité*, entendue comme « le caractère d'un acte ou d'une décision qui produit l'effet recherché par son auteur » renvoie également au rapport existant « entre l'objectif officiellement visé par le législateur au moyen [d'une] norme et le résultat obtenu concrètement » (Rangeon (F.), « Réflexions sur l'effectivité du droit », in *Les usages sociaux du droit*, Paris, P.U.F., 1989, p.130 ; Cohendet (M-A.), « Légitimité, effectivité et validité », in *Mélanges Pierre Avril*, La République, Montchrestien, Paris, 2001, p.209). Pour le dire autrement, « s'interroger sur l'efficacité d'une norme consiste à se demander si ses effets atteignent l'objectif qu'elle vise » (Bétaille (J.), *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Thèse dactylographiée, Université de Limoges, p.20.). Or, « traiter de l'efficacité du droit est une tâche difficile » puisque cette notion « conduit à réfléchir en termes de gestion alors que l'effectivité, qui s'éloigne moins de normes, est plus familière aux juristes » (Morand-Deviller (J.), « Avant-propos » in Boskovic (O.) (dir.), *L'efficacité du droit de l'environnement – Mise en œuvre et sanctions*, Dalloz, 2010, p.8.). Comme nous le verrons, l'effectivité des obligations de la Charte peut être perçue comme une condition de l'efficacité de la politique publique linguistique, v. *infra*, n°307.

## TITRE I. LA DÉFINITION DES LIMITES DU CADRE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE LINGUISTIQUE PAR L'INTERPRÉTATION DU CHAMP D'APPLICATION DE LA CHARTE

88. L'interprétation du champ d'application des dispositions de la Charte permet aux Etats de définir les limites de la politique publique linguistique. Le « champ d'application », considéré comme un synonyme du domaine d'application d'une règle<sup>173</sup>, peut concerner les « limites territoriales à l'intérieur desquelles la règle est applicable (un Etat, une circonscription, un ressort) mais aussi [...] l'ensemble des matières ou des personnes auxquelles s'applique la règle et [...] le domaine d'application de la règle dans le temps »<sup>174</sup>. Identifier le champ d'application d'une règle dans toutes ses composantes (territoriale, personnelle, matérielle et temporelle) permet de déterminer les conditions dans lesquelles cette règle est applicable<sup>175</sup>.

89. La Charte ayant vocation à régir les situations nées après son entrée en vigueur pour l'Etat l'ayant ratifiée, son champ d'application temporel ne suscite que peu de difficultés. Plus complexe en revanche est la question du champ d'application matériel du traité, dès lors qu'elle renvoie à l'identification des « langues régionales ou minoritaires » ainsi qu'à l'identification des domaines dans lesquelles celui-ci a vocation à s'appliquer. Quant au champ d'application personnel, il renvoie à l'identification des bénéficiaires et des débiteurs des obligations de la Charte au sein de l'Etat. Enfin, l'identification du champ d'application spatial renvoie à la définition des aires géographiques dans lesquelles les dispositions de la Charte ont vocation à s'appliquer.

90. Le texte de la Charte – ainsi que son Rapport explicatif – définit plusieurs éléments liés à l'identification de son champ d'application. Il en est ainsi de la définition des « langues régionales ou minoritaires » ou encore de celle du « territoire linguistique » dans lequel les mesures qu'elle préconise ont vocation à s'appliquer. Cela étant, la signification de ces éléments est dépendante de l'interprétation qui est retenue par les Etats. Nous pouvons identifier cette interprétation en analysant les actes relevant de la mise en œuvre des dispositions. Ces actes contiennent plusieurs critères utilisés par les Etats pour définir les composantes du champ d'application des obligations.

---

<sup>173</sup> Cornu (G.) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p.73.

<sup>174</sup> *Ibidem*.

<sup>175</sup> La composante matérielle, ou *ratione materiae*, désigne l'objet et la matière auxquels la règle de droit a vocation à être appliquée. La composante personnelle, ou *ratione personae*, désigne les personnes auxquelles la règle de droit a vocation à s'appliquer. Quant à la composante spatiale, ou *ratione loci*, elle désigne la vocation de la règle de droit à s'appliquer dans un espace géographique déterminé. Enfin, la composante temporelle, ou *ratione temporis*, se définit comme la vocation d'une règle de droit à régir une situation, à un moment déterminé.

91. En fixant des critères à ces notions conventionnelles, les Etats définissent les limites de la politique publique linguistique. Mais parmi ces notions, celles qui déterminent le champ d'application matériel des obligations (Chapitre 1) révèlent, davantage que les autres, l'influence de la politique publique sur l'interprétation. En effet, les actes relevant de la mise en œuvre sont pénétrés par des « notions venant d'ailleurs »<sup>176</sup> ce qui équivaut à une perte d'autonomie du droit<sup>177</sup>. La formule du Professeur François Ost selon laquelle il est nécessaire d'« observer comment le droit pénètre l'économie et comment, pour pénétrer l'économie, il doit absorber l'économie »<sup>178</sup> est transposable à la question de la définition des limites du cadre de la politique publique linguistique. En effet, pour orienter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, le droit doit se saisir de cette réalité, l'absorber en utilisant des notions qui, pour certaines, lui étaient étrangères jusque-là. Cette perte d'autonomie est une conséquence du contact entre la politique publique linguistique et l'interprétation de la Charte. L'objectif de cette politique publique conduit les Etats « à agir en profondeur sur la société »<sup>179</sup> en orientant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Cela suppose que les actes étatiques relevant de la mise en œuvre de la Charte définissent les réalités qu'ils ont vocation à orienter. Or, en transportant dans le « monde du droit » ces réalités, l'interprétation étatique intègre également la complexité qui leur est consubstantielle. Si cette influence de la politique publique linguistique sur la définition du champ d'application matériel se vérifie, il n'en est pas de même en ce qui concerne l'interprétation du champ d'application personnel ou spatial (Chapitre II). En effet, l'influence de l'objectif de la politique publique linguistique s'avère être plus limitée, voire absente pour ce qui est de l'interprétation de ces deux composantes du champ d'application.

---

<sup>176</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, *op. cit.*, p.98.

<sup>177</sup> *Ibidem*, p.96.

<sup>178</sup> Ost (F.), « Le temps virtuel des lois post-modernes ou comment le droit se traite dans la société de l'information », in Clam (J.), Martin (G.), *Les transformations de la régulation juridique*, L.G.D.J., 1998, cité in Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, *op. cit.*, p.98.

<sup>179</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, *op. cit.*, p.87.

## CHAPITRE I. L'INTERPRETATION ETATIQUE DU CHAMP D'APPLICATION MATERIEL DE LA CHARTE

92. Le texte de la Charte contient plusieurs éléments relatifs à l'identification de son champ d'application matériel. Ainsi, son article premier définit l'objet auquel les dispositions du traité ont vocation à s'appliquer, les « langues régionales ou minoritaires » étant celles qui sont « i. pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat ; et ii. différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat ; elle n'inclut ni les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat ni les langues des migrants ». De même, les intitulés des articles de la Partie III de la Charte renvoient à l'identification des domaines matériels dans lesquels les dispositions de la Charte ont vocation à s'appliquer. Par exemple, l'article 8.1 détaille des obligations que les Etats peuvent choisir « en matière d'enseignement » des ou dans les langues régionales ou minoritaires.

93. Cela étant, ce sont les actes relevant de la mise en œuvre de la Charte qui apportent des précisions quant aux critères utilisés pour identifier les « langues régionales ou minoritaires » (Section I) ainsi que les domaines matériels d'application des obligations (Section II). En ce qui concerne l'identification des « langues régionales ou minoritaires », l'interprétation des Etats fait appel à certaines notions dont la définition est dépendante des apports d'autres disciplines. Ce recours à des données historiques, géographiques et sociolinguistiques démontre la réduction de l'autonomie du droit lorsqu'il est utilisé pour orienter la conduite linguistique des individus. En raison de cette volonté d'agir « sur le réel »<sup>180</sup>, les actes étatiques le transportent dans le « monde du droit » avec la complexité qui lui est inhérente. Bien entendu, cette perte d'autonomie n'est pas totale puisque les Etats utilisent également des notions qui sont originellement juridiques et dotées d'un degré d'abstraction supérieur. Dès lors, nous assistons à un mélange de critères de définition des « langues régionales ou minoritaires » qui révèle également le caractère complexe de l'interprétation fournie par les Etats sur ce point. Quant aux domaines matériels d'application des obligations, l'influence de la politique publique linguistique est également présente. La situation de vulnérabilité de ces langues est due, en partie, à l'exclusion passé de leur utilisation dans certains domaines sur la base de certaines

---

<sup>180</sup> Chevallier (J.), « La rationalisation de la production juridique », *op. cit.*, p.18.

politiques qui avaient pour objet leur affaiblissement<sup>181</sup>. Or, l'objectif visant à protéger et promouvoir les langues régionales ou minoritaires conduit les Etats à retenir une interprétation relativement extensive de ces domaines.

---

<sup>181</sup> *Supra* n°9.

## SECTION I. L'IDENTIFICATION DES « LANGUES REGIONALES OU MINORITAIRES »

94. L'identification des « langues régionales ou minoritaires » est cruciale puisqu'elle permet de déterminer les réalités linguistiques susceptibles de relever de la politique publique linguistique.

Il résulte de la lecture de la définition des « langues régionales ou minoritaires » présente à l'article premier de la Charte, que cette dernière entend fonder la qualification d'une langue en tant que « langue régionale ou minoritaire » sur des critères objectifs. Comme le précise le Rapport explicatif, cette notion « n'est pas définie de manière subjective afin de consacrer un droit individuel, celui de parler "sa propre langue", la définition de cette langue appartenant à chaque individu »<sup>182</sup>. De même, la « charte ne recourt pas non plus à une définition politico-sociale ou ethnique en caractérisant la langue comme le véhicule d'un groupe social ou ethnique déterminé »<sup>183</sup>. Dès lors, elle « peut [...] se dispenser de définir le concept de minorités linguistiques, puisque son objet n'est pas de fixer les droits de groupes minoritaires ethnico-culturels, mais de protéger et de promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant que telles »<sup>184</sup>. Pour résumer, il s'agit d'une opération de qualification objective pour deux raisons. D'une part, elle ne repose pas sur la manifestation de volonté des individus de voir leur langue qualifiée de « langue régionale ou minoritaire ». D'autre part, la qualification de « langue régionale ou minoritaire » ne repose pas sur une qualité particulière reconnue aux individus, telle que l'appartenance à une minorité linguistique.

95. Cependant, cette prétention objective de la définition des « langues régionales ou minoritaires » est relativisée par les critères pris en compte par les Etats lorsqu'ils se sont prononcés sur cette qualification. En effet, bien que la démarche objective du traité soit confirmée par l'utilisation de certains critères objectifs (§1), les Etats ont également recouru à des critères davantage subjectifs (§2). Cela étant, il n'y a pas une séparation étanche entre ces deux types de critères mais plutôt un enchevêtrement ou un chevauchement, l'interprétation étatique étant pénétrée par la complexité des phénomènes linguistiques dont elle se saisit. Cela ne fait que révéler l'une des manières dont la politique publique linguistique influence les actes relevant de la mise en œuvre de la Charte.

---

<sup>182</sup> Rapport explicatif (1993), §17.

<sup>183</sup> *Ibidem.*

<sup>184</sup> *Ibidem.*



## **I. Les critères objectifs de définition des « langues régionales ou minoritaires »**

96. La langue est un élément d'identification des personnes. Elle est « le reflet de ceux qui l'ont créée, et véhicule une approche du monde, une mentalité et une sensibilité particulières »<sup>185</sup>. En conséquence, plusieurs facteurs peuvent intervenir dans l'identification qu'une personne peut faire de sa « propre » langue. Malgré ces éléments, la Charte entend procéder à l'identification des langues sur la base de critères objectifs. Le rapport explicatif précise que « [l]e concept de langue tel qu'il est utilisé par la charte s'articule essentiellement autour de la fonction culturelle de la langue. C'est la raison pour laquelle celle-ci n'est pas définie de manière subjective »<sup>186</sup>. Autrement dit, ces critères ont pour objet d'éviter que cette qualification dépende du sentiment que les locuteurs peuvent avoir de leur « propre » langue.

97. L'étude de l'interprétation étatique révèle que l'opération de qualification des « langues régionales ou minoritaires » repose sur certains critères objectifs, liés aux caractéristiques de la langue qu'il s'agit de qualifier. Ainsi, lorsqu'ils identifient les « langues régionales ou minoritaires », les Etats s'attachent à l'existence de la langue (A), à sa pratique traditionnelle sur le territoire de l'Etat (B), à sa pratique officielle (C), à son appartenance au patrimoine culturel (D) et, enfin, à l'*européanité* de la langue (E).

### **A. L'existence de la langue**

98. Il revient aux Etats, « en tant qu'autorités d'application de la Charte, de décider si le mode d'expression pratiqué dans une zone déterminée de leur territoire ou par un groupe déterminé de leurs nationaux constitue une langue régionale ou minoritaire au sens de la Charte »<sup>187</sup>. Autrement dit, si la définition des langues régionales ou minoritaires se veut objective, il incombe aux Etats de qualifier les langues de « langues régionales ou minoritaires »<sup>188</sup>. Pour ce faire, l'interprétation étatique de la Charte révèle que ceux-ci utilisent un critère lié à l'existence de la langue qui peut être

---

<sup>185</sup> Bertile (V.), *Langues régionales ou minoritaires et Constitution – France, Espagne et Italie*, op. cit., §6.

<sup>186</sup> Rapport explicatif, §17.

<sup>187</sup> *Ibidem*, §40.

<sup>188</sup> Ruiz-Vieitez (E.J.), « Article 1. Définitions », in Libarona (I.U.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, p.46 : « there is some objective leeway as regards linguistic realities and a degree of subjective leeway in their definition ».

déterminée en fonction de la qualification d'un idiome en tant que langue ou dialecte de la langue officielle de l'Etat (1) et de la pratique de la langue sur le territoire de l'Etat (2).

### **1) *La qualification d'un idiome en tant que « langue » ou « dialecte »***

**99.** Certains auteurs expliquent le pouvoir d'appréciation laissé aux Etats par l'existence de facteurs « a-linguistiques » ou « a-culturels »<sup>189</sup> qui peuvent surgir lors de l'évaluation de l'existence individualisée d'une langue. Ce pouvoir d'appréciation peut se manifester à l'égard de la distinction entre les langues et les dialectes. En effet, la différence entre une langue et un dialecte relève davantage d'un choix politique que d'un choix strictement linguistique<sup>190</sup>. Or, la qualification donnée est susceptible d'avoir une portée politique et juridique majeure. En effet, la qualification d'une langue en tant que « dialecte » de la langue officielle de l'Etat peut conduire à son exclusion du champ d'application matériel de la Charte (a). La qualification d'une langue en tant que « dialecte » d'une langue autre que la langue officielle de l'Etat n'a pas un tel impact bien qu'elle puisse avoir un intérêt symbolique (b).

#### **a) *La qualification en tant que « langue » ou « dialecte » de la langue officielle de l'Etat***

**100.** Lorsque les Etats qualifient une langue, ils tiennent compte du fait que le statut de « dialecte » exclut sa qualification en tant que « langue régionale ou minoritaire ». L'article premier de la Charte stipule que l'expression « langue régionale ou minoritaire » n'englobe pas « *les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat* ».

**101.** En premier lieu, les autorités peuvent affirmer qu'une langue ne constitue pas un dialecte de la langue officielle afin de la qualifier en tant que « langue régionale ou minoritaire », alors même que cette affirmation peut encore susciter des débats à l'intérieur même des Etats.

Ainsi, l'Etat allemand a souligné que le bas allemand « a une existence autonome, en tant que langue à part entière ; ce n'est pas simplement une variante dialectale du Haut allemand »<sup>191</sup>. Toutefois, bien que cette langue soit qualifiée en tant que « langue régionale ou minoritaire » par l'Etat, le Comité d'experts a noté que « [l]e bas allemand est encore considéré dans les faits comme une variante de

---

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>190</sup> *Ibidem* : « The difference between language and dialect is more a political issue than a genuinely linguistic question ».

<sup>191</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.10.

l'allemand et non comme une langue à part entière »<sup>192</sup>, ce qui entraîne certaines difficultés quant à l'enseignement de cette langue en tant que matière distincte<sup>193</sup>.

Il en va de même de la qualification du limbourgeois en tant que « langue régionale ou minoritaire » par les Pays-Bas. En effet, en 1997, cet Etat a reconnu officiellement que la langue du Limbourg était intégrée dans le champ d'application matériel de la Charte<sup>194</sup> alors même que cette reconnaissance n'est pas unanimement acceptée au sein de cet Etat car l'organe chargé du suivi a constaté qu'une certaine ambiguïté entourait la situation de cette langue. Il a noté que « [c]elle-ci est reconnue par les autorités néerlandaises en tant que langue conforme à la définition de la Charte ; mais elle n'est pas reconnue, à ce jour, par l'Union linguistique néerlandaise »<sup>195</sup>.

**102.** En second lieu, et à l'inverse, la distinction entre les « langues régionales ou minoritaires » et les dialectes des langues officielles peut également être utilisée afin d'exclure certaines langues du champ d'application matériel de la Charte. Cette hypothèse, néanmoins rare, semble concerner deux langues en Suède : l'elfdalien et le scanien. Les locuteurs de l'elfdalien s'opposent à sa qualification en tant que dialecte et estiment qu'il s'agit d'une « langue régionale ou minoritaire »<sup>196</sup>. Bien que les autorités considèrent que l'elfdalien doit être protégé en tant qu'élément du patrimoine culturel suédois, elles refusent sa qualification en tant que « langue régionale ou minoritaire »<sup>197</sup>. L'organe chargé du suivi refuse finalement de trancher cette question et constate qu'« il n'y a pas de consensus parmi les linguistes sur la question de savoir si l'elfdalien est une langue ou un dialecte. L'opinion générale en Suède est que l'elfdalien est un dialecte. Cependant, l'avis selon lequel l'elfdalien est une langue bénéficie d'un soutien de plus en plus important »<sup>198</sup>. De même, pour ce qui est de la qualification du scanien en tant que « langue régionale ou minoritaire » dans ce même Etat, le Comité d'experts a considéré que « [l]orsqu'il existe un continuum linguistique, de sorte que les habitants de territoires adjacents parlent des variantes similaires d'une langue, la distinction entre dialecte et langue peut être malaisée à établir »<sup>199</sup> puisque celle-ci « s'appuie sur un critère linguistique mais aussi souvent sur des considérations politiques, sociales, culturelles et

---

<sup>192</sup> Rapport CE Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, Conclusion G.

<sup>193</sup> *Ibidem*.

<sup>194</sup> Rapport Pays-Bas, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.4.

<sup>195</sup> Rapport CE Pays-Bas, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, Conclusion E.

<sup>196</sup> Rapport CE Suède, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §22.

<sup>197</sup> Rapport Suède, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.24 ; Rapport Suède, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.17-18.

<sup>198</sup> Rapport CE Suède, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §41.

<sup>199</sup> Rapport CE Suède, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §31.

historiques »<sup>200</sup>. Or, les autorités « ont conclu que pour ce qui concerne la Charte, le scanien était considéré comme un dialecte du suédois »<sup>201</sup> et le Comité ne remet pas en cause cette conclusion<sup>202</sup>.

**103.** Ces différents exemples témoignent de l'utilisation du critère objectif de l'existence de la langue en tant que telle et non comme dialecte de la langue officielle de l'Etat lors de sa qualification en tant que « langue régionale ou minoritaire ». Cependant, la manière dont ce critère objectif est employé constitue également une manifestation du volontarisme étatique guidant l'identification des « langues régionales ou minoritaires ». En effet, la volonté des locuteurs de ne pas voir leur langue qualifiée de dialecte n'a pas eu d'influence sur la position de l'Etat dans le cas de l'elfdalien. De même, l'hypothèse d'un débat au sein de l'Etat sur l'existence indépendante de la langue ne semble pas avoir une influence sur l'intégration de cette dernière dans le champ d'application matériel du traité puisque le débat existe tant pour les langues qualifiées de « langues régionales ou minoritaires » que pour celles qui ne le sont pas. Le constat qu'une langue a une existence en tant que telle et n'est pas un dialecte serait ainsi tributaire du choix politique opéré par l'Etat.

b) *La qualification en tant que « langue » ou « dialecte » d'une langue autre que la langue officielle de l'Etat*

**104.** La question qui se pose est celle de savoir si la qualification d'un idiome en tant que « langue » ou « dialecte » d'une langue autre que la langue officielle de l'Etat a une influence sur sa qualification en tant que « langue régionale ou minoritaire ». Premièrement, cela concerne la qualification d'un idiome en tant que « langue » ou « dialecte » de la langue officielle d'un autre Etat. Deuxièmement, cela concerne la qualification d'un idiome en tant que « langue » ou « dialecte » d'une autre « langue régionale ou minoritaire » considérée comme telle par l'Etat. Dans les deux cas, cela renvoie à la séparation entre ces différents idiomes.

**105.** L'étude de l'interprétation étatique révèle que ces deux hypothèses n'influencent pas substantiellement l'inclusion ou l'exclusion des idiomes dans le champ d'application matériel de la Charte. Toutefois, d'un point de vue formel, cela peut amener l'Etat à clarifier l'appellation des langues qu'il qualifie en tant que « langues régionales ou minoritaires ».

---

<sup>200</sup> *Ibidem*.

<sup>201</sup> Rapport CE Suède, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §17.

<sup>202</sup> *Ibidem*, §31.

**106.** A ce titre, nous pouvons évoquer la qualification du kven en tant que « langue régionale ou minoritaire » par la Norvège. Ainsi, dans les deux premiers rapports périodiques<sup>203</sup>, cet Etat intégrait le « kven/finnois » dans le champ d'application matériel de la Charte. Or, le Comité a noté qu'il existait dans cet Etat « un débat [...] concernant le fait de savoir si la langue doit, ou non, être considérée comme distincte du finnois »<sup>204</sup>. Alors que les autorités semblent considérer que le kven n'est qu'un dialecte du finnois<sup>205</sup>, les locuteurs de cette langue estiment que leur langue est « distincte du finnois et souhaiteraient que le terme kven soit utilisé »<sup>206</sup>. Ainsi, et alors même que le kven était déjà intégré dans le champ d'application de la Charte, sa désignation en tant que « langue » à part entière revêtait une importance pour ses locuteurs, enjeu symbolique dont s'est saisi le Comité d'experts qui a recommandé aux autorités de clarifier la question de l'appellation de cette langue<sup>207</sup>. A la suite d'une recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe<sup>208</sup>, les autorités « ont commandé une étude approfondie sur ce sujet »<sup>209</sup> à un universitaire. Sur la base de cette étude, et en raison de l'importance particulière de cette question pour la minorité kven<sup>210</sup>, la Norvège a décidé, en 2005, de reconnaître que cette langue était distincte du finnois<sup>211</sup>. La Charte a ainsi donné l'occasion aux autorités étatiques, de clarifier non pas le statut mais la qualité d'un idiome, et en l'espèce, de le consacrer en tant que langue et non comme dialecte.

Dès lors, bien que l'appellation de cette langue n'eût pas une influence sur sa qualification en tant que « langue régionale ou minoritaire », elle n'est pas dépourvue d'importance, notamment pour les locuteurs. En effet, cela révèle la dimension performative<sup>212</sup> de l'appellation des langues intégrées dans le champ d'application matériel de la Charte. Le choix étatique d'une appellation permet ainsi de consacrer, par lui-même, l'existence d'un idiome en tant que langue et non comme dialecte.

**107.** La question de l'appellation des langues qualifiées de « langues régionales ou minoritaires » est également présente en Autriche, plus particulièrement pour ce qui est du *croate du Burgenland*. Pour certains, la distinction entre le croate et le croate du Burgenland s'avérerait pour le moins discutable<sup>213</sup>. Quant au Comité d'experts, il estime que cette distinction, « faite par l'instrument de

---

<sup>203</sup> Rapport Norvège, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, pp.2-3 ; Rapport Norvège, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.6.

<sup>204</sup> Rapport CE Norvège, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §19.

<sup>205</sup> *Ibidem*, §28.

<sup>206</sup> *Ibidem*, §§19 et 28.

<sup>207</sup> *Ibidem*, §28.

<sup>208</sup> Recommandation RecChL(2003)2 du Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la Norvège, 3 septembre 2003.

<sup>209</sup> Rapport Norvège, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.10.

<sup>210</sup> Résolution du Gouvernement annexée au troisième rapport périodique, 29 septembre 2005, p.5.

<sup>211</sup> *Ibidem*.

<sup>212</sup> Austin (J.L.), *Quand dire, c'est faire*, Editions du Seuil, 2002, 203 p.

<sup>213</sup> Ruiz-Viejtez (E.J.), « Article 1. Définitions », *op. cit.*, p.55.

ratification de l'Autriche, est très récente dans le système juridique autrichien et dans la pratique administrative »<sup>214</sup>. A ce titre, « l'instrument de ratification semble être le premier document officiel important »<sup>215</sup> à la faire. Cela étant, cette appellation n'a pas une influence quant à la qualification de cette langue en tant que « langue régionale ou minoritaire » et l'organe chargé du suivi a précisé qu'il allait utiliser les termes « croate » et « croate du Burgenland » d'une manière interchangeable dans son rapport<sup>216</sup>.

**108.** En somme, l'appellation des langues, bien qu'elle ne conduise pas à l'inclusion – ou à l'exclusion – de celles-ci du champ d'application matériel des obligations, a néanmoins une influence sur l'interprétation étatique de celui-ci puisque les Etats sont amenés à « nommer » celles des langues qu'ils qualifient en tant que « langues régionales ou minoritaires ». Or, dans certaines hypothèses, attribuer une certaine appellation à une langue revient à reconnaître son existence symbolique comme langue et point comme dialecte.

## *2) L'existence de la pratique de la langue sur le territoire de l'Etat*

**109.** Afin qu'une langue soit qualifiée de « langue régionale ou minoritaire », encore faut-il que celle-ci soit toujours pratiquée sur le territoire de l'Etat en question. Cela recoupe plusieurs hypothèses. D'une part, la langue en question doit être considérée comme « vivante ». Néanmoins, certaines langues qu'on croyait éteintes, sont réapparues. Par exemple, le « cornish » ou « cornique », pratiqué en Cornouaille, au Royaume-Uni est réapparu pendant le XXème siècle<sup>217</sup>. Par conséquent, le cornique est qualifié en tant que « langue régionale ou minoritaire » par l'Etat<sup>218</sup>.

**110.** A l'inverse, certaines langues ne sont plus pratiquées sur le territoire de certains Etats. Peuvent ainsi être exclues des langues qui, pourtant, ne peuvent pas être considérées comme des langues « mortes » puisqu'elles peuvent être encore pratiquées sur le territoire d'autres Etats. Il en est ainsi de la langue judéo-espagnole en Espagne. Les autorités expliquent que la communauté juive utilisant cette langue – également appelée sépharade ou ladino – fut chassée d'Espagne pendant le XVème siècle<sup>219</sup>. Ainsi, pour le Comité d'experts, il s'agit d'une langue qui n'est plus pratiquée en

---

<sup>214</sup> Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §15.

<sup>215</sup> *Ibidem*.

<sup>216</sup> *Ibidem*.

<sup>217</sup> Rapport CE Royaume-Uni, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §31.

<sup>218</sup> Rapport Royaume-Uni, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.8.

<sup>219</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.193.

Espagne, bien qu'elle soit menacée dans d'autres Etats d'Europe<sup>220</sup>. Toutefois, la position du Comité n'est pas exempte d'ambiguïté puisqu'il s'appuie également sur le faible nombre de personnes pratiquant le judéo-espagnol en Espagne pour l'exclure du champ d'application de la Charte<sup>221</sup>. L'existence d'un faible nombre de personnes pratiquant une langue n'implique pas l'absence d'une pratique de la langue. Celle-ci peut même être considérée paradoxale compte tenu de la définition présente à l'article premier de la Charte. En effet, les « langues régionales ou minoritaires » sont les langues « *pratiquées* traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent *un groupe numériquement inférieur au reste de la population de cet Etat* »<sup>222</sup>. Or, si l'on suit la position de l'organe chargé du suivi, si le groupe pratiquant la langue est numériquement *trop* inférieur au reste de la population de l'Etat, celle-ci ne peut pas être qualifiée de « langue régionale ou minoritaire ». Ainsi, la Charte protégerait les langues minoritaires mais pas celles qui sont trop minoritaires.

**111.** C'est cette logique que l'on retrouve également s'agissant de la qualification de la langue Walser en tant que « langue régionale ou minoritaire » en Suisse. Les autorités suisses semblent se fonder sur deux éléments afin d'exclure cette langue du champ d'application matériel de la Charte. D'une part, en se fondant sur l'article 1.a.ii) de la Charte<sup>223</sup>, elles considèrent qu'il s'agit d'un dialecte de l'allemand. D'autre part, bien que ce ne soit pas explicitement utilisé en tant que critère d'exclusion, les autorités considèrent qu'« on peut considérer qu'à l'image des espèces biologiques il existe également pour les langues en voie d'extinction une grandeur limite en deçà de laquelle la survie est impossible »<sup>224</sup>. Elles estiment que « le Walser de Gurin se situe définitivement en dessous de cette taille »<sup>225</sup>. Ce faisant, la Suisse semble s'appuyer sur l'insuffisance de personnes pratiquant cette langue afin de ne pas la qualifier en tant que « langue régionale ou minoritaire ». Cet exemple révèle également que le subjectivisme étatique se profile derrière l'utilisation de critères *objectifs* visant à identifier les langues régionales ou minoritaires.

---

<sup>220</sup> Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §28.

<sup>221</sup> *Ibidem*.

<sup>222</sup> Non souligné dans le texte.

<sup>223</sup> *Supra*, n°100 et s. Les « langues régionales ou minoritaires » sont celles qui sont « *différentes de la (des) langue(s) officielle(s)* » de l'Etat.

<sup>224</sup> Rapport Suisse, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.37.

<sup>225</sup> *Ibidem*.

## B. La pratique traditionnelle de la langue sur le territoire de l'Etat

**112.** L'article premier de la Charte énonce que la langue doit être pratiquée « traditionnellement » sur le territoire de l'Etat pour qu'elle puisse être qualifiée en tant que « langue régionale ou minoritaire ». L'interprétation étatique confirme l'existence de ce critère. Or, l'identification des « langues régionales ou minoritaires » suppose l'existence d'un « lien entre "historique" et "traditionnel", et "territoire" »<sup>226</sup>. Par conséquent, la pratique de la langue doit être historique (1) et territoriale (2) afin qu'elle soit qualifiée de « langue régionale ou minoritaire ».

### **1) *La pratique historique de la langue***

**113.** Le rapport explicatif de la Charte insiste sur l'idée que l'objet de ce traité « couvre seulement des langues historiques, c'est-à-dire celles qui sont parlées depuis une longue période dans l'Etat en question »<sup>227</sup>. Quant à Jean-Marie Woehrling, il estime que « [I]a plupart des langues régionales ont un passé séculaire et un fort enracinement »<sup>228</sup>. Cela étant, ces précisions demeurent assez ambiguës quant à la période nécessaire pour que la pratique de la langue soit considérée comme historique.

**114.** L'interprétation de la Charte ne permet pas toujours de clarifier ce critère. Certains Etats se limitent à souligner la présence historique de la langue sans donner d'indications supplémentaires. Ainsi, les autorités allemandes précisent que « le bas allemand (*Niederdeutsch* ou *Plattdeutsch*) est la langue ancestrale du nord de l'Allemagne [et ajoutent qu'] [a]ussi loin que remontent nos connaissances historiques, les populations de cette région ont toujours utilisé cette langue »<sup>229</sup>. De même, en ce qui concerne la qualification du portugais en tant que « langue régionale ou minoritaire » en Espagne, le rapport du troisième cycle de suivi mentionne la présence historique de cette langue dans les Communautés autonomes de Castille et Léon et d'Estrémadure<sup>230</sup>.

**115.** Toutefois, quelques rares indications quant à la durée nécessaire de la pratique de la langue sont présentes dans certains rapports périodiques. Cela concerne l'hypothèse de la langue

---

<sup>226</sup> Viaut (A.), « Les langues "historiques de l'Europe" et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », *Lengas – Revue de sociolinguistique*, no. 59, 2006, p.76.

<sup>227</sup> Rapport explicatif, §31.

<sup>228</sup> Woehrling (J.-M), *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires : un commentaire analytique, op.cit.*, p.51.

<sup>229</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.10.

<sup>230</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.153. Voir également Rapport CE Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §15.



bosnienne<sup>231</sup> en Slovénie. Tant les autorités slovènes que le Comité d'experts précisent que la présence de la langue bosnienne en Slovénie dans la durée ne remonte qu'aux années 1950<sup>232</sup>. Dès lors, le bosnien ne saurait être qualifié en tant que « langue régionale ou minoritaire » dans cet Etat<sup>233</sup>. De même, pour ce qui est de la pratique historique du romani au Danemark, les autorités ont conclu que la présence des locuteurs de cette langue habitant actuellement dans cet Etat n'est pas historiquement ininterrompue<sup>234</sup>. En effet, selon une étude historique portant sur cette question « les locuteurs du romani [n'ont immigré] dans le pays qu'au cours de ces dernières décennies »<sup>235</sup>. Ces deux exemples témoignent que la langue devrait être pratiquée depuis plus de cinq ou six décennies, sans que l'on puisse cependant déduire la durée exacte de la période nécessaire. De même, nous retrouvons une référence au caractère *ininterrompu* de la pratique de la langue qui pourrait faire obstacle à sa présence historique dans l'Etat en question. Ainsi, une langue qui serait pratiquée au XIXème siècle mais qui ne serait plus pratiquée à partir d'un certain moment jusque dans les années 1950 ou 1960 ne serait pas qualifiée en tant que « langue régionale ou minoritaire » puisque sa pratique fut interrompue. Néanmoins, là encore, le caractère *ininterrompu* de la pratique n'est pas absolu, comme en témoigne l'exemple précité du cornish au Royaume-Uni, considéré comme une « langue régionale ou minoritaire », alors qu'il est réapparu pendant le XXème siècle<sup>236</sup>.

**116.** Plus largement, la rareté des indications quant à l'appréciation précise de ce critère ne permet pas de donner une réponse exacte quant à la durée nécessaire pour que la pratique d'une langue soit qualifiée d'historique. De même, une longue durée ne conduit pas *ipso facto* à la qualification d'une langue en tant que « langue régionale ou minoritaire ». Par exemple, est-ce que la pratique du chinois depuis environ deux siècles dans l'est de Londres<sup>237</sup> permet la qualification de cette langue en tant que « langue régionale ou minoritaire » ? En l'occurrence, ni les rapports périodiques ni les rapports du Comité d'experts n'y font référence alors même que l'historicité<sup>238</sup> de la pratique de cette langue ne fait pas de doute. Ne serions-nous pas en présence d'un critère davantage subjectif ou du moins implicite, portant sur l'*européanité* de la langue qui se conjuguerait avec celui de sa pratique historique aux fins de sa qualification en tant que « langue régionale ou minoritaire » ? Comme nous

<sup>231</sup> Nous utilisons ici le terme « bosnien » qui correspond à celui utilisé par le Comité dans ses rapports en anglais (langue de travail du Comité), alors que les versions traduites en français emploient le mot « bosniaque ».

<sup>232</sup> Rapport Slovénie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.21 ; Rapport CE Slovénie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §20.

<sup>233</sup> Rapport CE Slovénie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §21.

<sup>234</sup> Rapport Danemark, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.5.

<sup>235</sup> Rapport CE Danemark, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §20.

<sup>236</sup> *Supra*, n°109.

<sup>237</sup> C.P.L.R.E./Compte rendu des débats, 23<sup>ème</sup> session ordinaire, 15/17-03-1988, séance du 16-03-1988 M. Prenderfast (RU), p. 107 cité in Viaut (A.), *ibidem*, p.74.

<sup>238</sup> Viaut (A.), « Les langues "historiques de l'Europe" et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », *op. cit.*, p.77.

allons le voir<sup>239</sup>, il s'agit d'une hypothèse plausible, ce qui démontre l'enchevêtrement des critères d'identification des « langues régionales ou minoritaires ». La conjugaison du critère de l'historicité de la pratique de la langue avec celui du caractère territorial de cette pratique témoigne également de cet enchevêtrement.

## 2) *Le caractère territorial de la pratique historique*

117. Pour identifier les « langues régionales ou minoritaires », les Etats se fondent également sur la territorialité de celles-ci. Cela revient à identifier les territoires linguistiques de ces langues contribuant ainsi à leur intégration dans le champ d'application matériel de la Charte.

118. De ce point de vue, le territoire linguistique peut être défini comme « le territoire où une langue régionale ou minoritaire est parlée de façon significative, même si cette pratique reste minoritaire, et qui correspond à son assise historique »<sup>240</sup>. Le territoire linguistique doit dès lors être identifié par les Etats. En effet, « les langues visées par la Charte sont essentiellement des langues territoriales, c'est-à-dire des langues qui sont traditionnellement employées dans une zone géographique déterminée »<sup>241</sup> (a). Cela étant, la pratique d'une langue qui ne pourrait pas être rattachée à une zone géographique déterminée n'équivaut pas automatiquement à son exclusion en tant que « langue régionale ou minoritaire ». Certes, dans ce cas, les langues n'ont pas de « liens avec une section géographique du territoire de l'Etat »<sup>242</sup> mais « [u]ne relation serait en revanche reconnue avec l'ensemble indivis de ce territoire »<sup>243</sup>. Dès lors, elles seraient qualifiées en tant que « langues dépourvues de territoire » (b).

### a) *La pratique historique sur une aire géographique de l'Etat*

119. La qualification en tant que « langue régionale ou minoritaire » s'accompagne d'indications quant à la pratique traditionnelle d'une langue sur une partie du territoire de l'Etat. Ainsi, l'Allemagne précise dans son instrument de ratification que les langues répondant à la définition de

---

<sup>239</sup> *Infra* n°131.

<sup>240</sup> Rapport explicatif (1993), §34.

<sup>241</sup> Rapport explicatif (1993), § 33.

<sup>242</sup> Viaut (A.), « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : particularités sociolinguistiques et configuration française », Barcelone : Mercator-législation, WP n°15, n°7, p.38.

<sup>243</sup> *Ibidem*, p.38.

la Charte<sup>244</sup>, sont protégées sur le territoire des différents Länder. Dans le premier rapport périodique, l'identification des différents territoires linguistiques s'opère sur la base des données historiques. En effet, l'Etat procède à l'identification des zones d'implantation historique des langues en question<sup>245</sup>. Par exemple, la langue danoise est traditionnellement parlée « par la minorité danoise vivant dans l'Etat (*Land*) de Schleswig-Holstein, situé au sud de la frontière germano-danoise. Comme la population majoritaire allemande, cette minorité danoise vit depuis toujours dans la partie allemande du Schleswig »<sup>246</sup>. De même, le Comité d'experts précise que la politique allemande suit le principe de territorialité et que « dans le droit fil de cette logique, l'instrument de ratification indique avec précision les territoires (les Länder et les zones à l'intérieur de ceux-ci) sur lesquels chacune des langues est considérée comme étant d'usage traditionnel »<sup>247</sup>. L'organe chargé du suivi présente également les territoires linguistiques des langues qualifiées de « langues régionales ou minoritaires »<sup>248</sup>.

Nous pouvons également évoquer les indications territoriales données par l'Espagne lors de l'identification des langues aragonaises en tant que « langues régionales ou minoritaires ». Selon l'article 2, paragraphe 2 de la Loi sur l'utilisation, la protection et la promotion des langues distinctives d'Aragon de 2013 « l'Aragon possède comme distinctives, originales et historiques les langues aragonaises avec leurs particularités linguistiques d'usage prédominant dans les zones septentrionales et orientales de la Communauté autonome »<sup>249</sup>. Quant à l'article 5 de cette même loi, il fait référence aux zones d'utilisation des langues<sup>250</sup>.

Quant à la Finlande, elle identifie le territoire linguistique de la langue sâme sur la base des données sociologiques (recensements, sondages et données historiques). Ainsi, le territoire de la langue sâme s'étend sur les territoires de quatre Etats dans le nord de l'Europe : la Norvège, la Suède, la Finlande et la Russie. Le territoire linguistique de la langue sâme en Finlande est identifié dans la Laponie finlandaise<sup>251</sup>. Quant à l'organe chargé du suivi, il précise que « la majorité des locuteurs vivent dans le nord du pays et sur le territoire sâme, en Laponie septentrionale »<sup>252</sup>. La même démarche est

---

<sup>244</sup> Le danois, le haut sorabe, le bas sorabe, le frison septentrional, le frison saterois, le bas allemand, le sinti et le romani.

<sup>245</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, pp.6-12.

<sup>246</sup> *Ibidem*, p.6.

<sup>247</sup> Rapport CE Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §47.

<sup>248</sup> Par exemple, pour le danois, voir Rapport CE Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §12.

<sup>249</sup> Rapport Espagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.172 ; Rapport CE Espagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §97.

<sup>250</sup> Rapport Espagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.172 : « En plus du castillan, langue utilisée dans toute la Communauté autonome aux fins de la présente loi, il existe en Aragon :

- a) Une zone d'utilisation historique prédominante de la langue aragonaise distinctive dans les aires pyrénéennes et pré-pyrénéennes de la Communauté autonome, avec ses particularités linguistiques.
- b) Une zone d'utilisation historique prédominante de la langue aragonaise distinctive dans l'aire orientale de la Communauté autonome, avec ses particularités linguistiques ».

<sup>251</sup> Rapport Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, pp.5-6.

<sup>252</sup> Rapport CE Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §11.

utilisée pour qualifier le carélien en tant que « langue régionale ou minoritaire ». A cette fin, les autorités finlandaises identifient sur la base des données historiques le territoire linguistique de cette langue<sup>253</sup>.

**120.** L'interprétation étatique témoigne ainsi de l'utilisation du critère de la pratique traditionnelle de la langue sur un territoire de l'Etat lors de sa qualification en tant que « langue régionale ou minoritaire ». Cela étant, l'absence de rattachement de la pratique historique d'une langue à un zone géographiquement limitée n'entraîne pas *ipso facto* son exclusion du champ d'application matériel de la Charte. En effet, l'intégration d'une langue dans ce dernier est possible lorsque sa pratique historique peut être rattachée à l'ensemble *indivis* du territoire de l'Etat. Celle-ci serait dès lors qualifiée en tant que « langue dépourvue de territoire ».

b) La pratique historique sur l'ensemble indivis du territoire de l'Etat

**121.** Selon l'article 1.c) de la Charte, « par “langues dépourvues de territoire”, on entend les langues pratiquées par des ressortissants de l'Etat qui sont différentes de la (des) langue(s) pratiquée(s) par le reste de la population de l'Etat, mais qui, bien que traditionnellement pratiquées sur le territoire de l'Etat, ne peuvent pas être rattachées à une aire géographique particulière de celui-ci ».

**122.** Ainsi, lorsque la pratique historique d'une langue ne peut pas être rattachée à une zone géographique précise, cette langue peut néanmoins être intégrée dans le champ d'application matériel de la Charte en tant que « langue dépourvue de territoire ». Pour le dire autrement, l'absence d'une assise territoriale ne conduit pas automatiquement à l'exclusion du champ d'application matériel de la Charte. Cependant, dans ce cas, « seule une partie limitée de la Charte est susceptible de s'appliquer à ces langues »<sup>254</sup>. En effet, puisque la Partie III de la Charte est libellée « Mesures en faveur de l'emploi des *langues régionales ou minoritaires* dans la vie publique », son application aux « langues dépourvues de territoire » semble exclue. Comme le précise le Rapport explicatif de la Charte, « la plupart des dispositions de la Partie III tendent à protéger ou à promouvoir les langues régionales ou minoritaires par rapport au territoire dans lequel elles sont pratiquées »<sup>255</sup>. Ainsi, les

---

<sup>253</sup> Rapport Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.11 ; Rapport CE Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §17.

<sup>254</sup> Rapport explicatif, 1993, §37.

<sup>255</sup> *Ibidem*.

« langues dépourvues de territoire » seraient uniquement protégées par la Partie II de la Charte<sup>256</sup>, l'article 7.5 de cette dernière y faisant référence expressément en stipulant que les Etats « s'engagent à appliquer, *mutatis mutandis*, les principes énumérés aux paragraphes 1 à 4 ci-dessus aux langues dépourvues de territoire ».

**123.** Toutefois, certaines situations, plus complexes, ne correspondent pas nécessairement à cette présentation. Il en va ainsi, premièrement, du statut du russe en Arménie. Selon l'instrument de ratification de cet Etat, la Partie III de la Charte s'applique à plusieurs langues<sup>257</sup> dont le russe. Lors du second cycle de suivi, l'Etat a précisé que cette langue pourrait être qualifiée de « langue dépourvue de territoire »<sup>258</sup> sur la base de la définition contenue dans le traité. Cela étant, les autorités estiment que, quoiqu'il en soit, le russe est sur la liste des « langues minoritaires » et est protégé par la Partie III de la Charte<sup>259</sup>. Le Comité d'experts a suivi cette position. Il considère que puisque cet Etat a « défini le russe, dans son instrument de ratification, comme une langue couverte par la Partie III [sa situation] sera analysée dans les commentaires consacrés à ladite partie »<sup>260</sup> même si les autorités arméniennes considèrent que « la langue russe répond à la définition de "langue dépourvue de territoire" »<sup>261</sup>.

Le Comité ne remet donc pas en cause la qualification du russe en tant que « langue dépourvue du territoire », tout en évaluant la mise en œuvre des dispositions de la Partie III la concernant. Ce faisant, il permet d'éviter que les Etats requalifient une « langue régionale ou minoritaire » en « langue dépourvue de territoire » afin de faire obstacle à l'application des dispositions de la Partie III à l'égard de cette langue, alors même qu'ils ont choisi cette application dans un premier temps.

Un deuxième exemple qui semble relativiser les conséquences de la qualification d'une langue en tant que « langue dépourvue de territoire » concerne le béas et le romani en Hongrie. Tant l'Etat que le Comité d'experts ont qualifié ces deux langues en tant que « langues dépourvues de territoires »<sup>262</sup>. Or, au cours du cinquième cycle de suivi, l'Etat a décidé d'appliquer la Partie III à ces deux langues<sup>263</sup>. Quant au Comité, il s'est félicité « de cette extension de l'application de la

---

<sup>256</sup> Voir dans ce sens Ruiz-Vieitez (E.J.), « Article 1. Définitions », *op. cit.*, p.72.

<sup>257</sup> L'assyrien, le yezidi, le grec, le kurde.

<sup>258</sup> Rapport Arménie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.18.

<sup>259</sup> *Ibidem*, p.18 : « The Russian language is, nevertheless, on the list of "minority languages" and is protected by Part III of the Charter ».

<sup>260</sup> Rapport CE Arménie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §75.

<sup>261</sup> *Ibidem*, §75.

<sup>262</sup> Rapport Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.11 ; Rapport CE Hongrie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §22.

<sup>263</sup> Déclaration consignée dans une Note verbale de la Représentation permanente de Hongrie, en date du 24 juin 2008, complétée par une Note verbale de la Représentation permanente de Hongrie, datée du 17 juillet 2008, enregistrée au Secrétariat général le 22 juillet 2008.

Partie III, susceptible de permettre une meilleure promotion et protection de ces langues »<sup>264</sup>. Pour autant, ni l'Etat, ni le Comité n'ont procédé à la requalification de ces langues en « langues régionales ou minoritaires ».

**124.** Ces exemples ne permettent pas de clarifier davantage les conséquences de la qualification d'une langue en tant que « langue dépourvue de territoire » ou en tant que « langue régionale ou minoritaire ». A ce titre, il n'est pas certain qu'une « langue dépourvue du territoire » ne pourrait pas être protégée par la Partie III du traité libellée « Mesures en faveur de l'emploi des *langues régionales ou minoritaires* dans la vie publique »<sup>265</sup>. Or, si cette interprétation était retenue, elle ne correspondrait pas à l'affirmation du Rapport explicatif selon laquelle ces langues « sont exclues de la catégorie des langues régionales ou minoritaires parce qu'elles n'ont pas d'assise territoriale »<sup>266</sup>. Ainsi, en termes de catégorisation<sup>267</sup>, les « langues dépourvues du territoire » seraient un type de « langues régionales ou minoritaires »<sup>268</sup>.

### C. La pratique officielle de la langue

**125.** Il peut paraître étonnant d'identifier les « langues régionales ou minoritaires » sur la base de leur statut d'officialité. En effet, l'article premier de la Charte précise que les langues susceptibles d'être qualifiées de « langues régionales ou minoritaires » doivent être « différentes de la (des) langue(s) officielle(s) » de l'Etat. Dès lors, l'officialité d'une langue devrait empêcher son intégration dans le champ d'application matériel de la Charte. Toutefois, selon l'article 3, paragraphe 1 du traité, l'Etat « doit spécifier dans son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation chaque langue régionale ou minoritaire, ou chaque *langue officielle moins répandue sur l'ensemble ou une partie de son territoire*, à laquelle s'appliquent les paragraphes choisis »<sup>269</sup> dans la Partie III de la Charte. Compte tenu du libellé de cette Partie, nous pouvons estimer que les « langues officielles moins répandues » seraient un type de « langue régionale ou minoritaire ». Par conséquent, le traité offre la possibilité aux Etats de qualifier une langue en tant que « langue

---

<sup>264</sup> Rapport CE Hongrie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §8.

<sup>265</sup> Non souligné dans le texte.

<sup>266</sup> Rapport explicatif, §36.

<sup>267</sup> Sur la question de la catégorisation des langues, voir Busquets (J.), Platon (S.), Viaut (A.) (dir.), *Identifier et catégoriser les langues minoritaires en Europe occidentale*, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2013, 431 p.

<sup>268</sup> Sur ce débat, voir Woehrling (J.-M.), *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires : un commentaire analytique, op. cit.*, pp.63-64.

<sup>269</sup> Non souligné dans le texte.

régionale ou minoritaire » alors même que celle-ci est officielle sur l'ensemble ou sur une partie de leurs territoires.

**126.** Les Etats utilisent cette possibilité d'inclure des langues en se réfèrent expressément à la notion de « langue officielle moins répandue » lorsqu'ils définissent le champ d'application matériel de la Charte. Par exemple, selon l'instrument de ratification finlandais, le suédois est qualifié comme « la langue officielle le moins couramment utilisé en Finlande ». Lors du premier cycle de suivi, l'Etat précise qu'en vertu de la Constitution, « les langues nationales de la Finlande sont le finnois et le suédois, cette dernière langue étant la langue officielle la moins pratiquée »<sup>270</sup>. En ce qui concerne la Suisse, l'instrument de ratification qualifie le romanche et l'italien de « langues officielles moins répandues »<sup>271</sup>. Les autorités de cet Etat précisent qu'« [a]ucune langue en Suisse ne répond aux caractéristiques de la définition formulée par la Charte d'une langue régionale ou minoritaire ; il manque en effet la condition de l'article 1<sup>er</sup> lettre a, ii »<sup>272</sup>, à savoir l'absence de caractère officiel des langues. En effet, selon l'article 4 de la Constitution suisse, « [l]es langues nationales sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche »<sup>273</sup>. De même, l'article 70, paragraphe 1 de la Constitution dispose « [l]es langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche »<sup>274</sup>. Dans cette configuration, l'Etat s'appuie explicitement sur l'article 3 paragraphe 1 afin de qualifier le romanche et l'italien en tant que « langues officielles moins répandues »<sup>275</sup>.

Il ressort de ces deux exemples que des langues peuvent être qualifiées de « régionales ou minoritaires » même si elles sont officielles. C'est ici le fait qu'elles soient moins répandues qui justifie leur intégration dans le champ d'application de la Charte. La notion de « langue officielle moins répandue » permet ainsi d'éviter l'exclusion de ces langues du champ d'application.

**127.** Mais la pratique officielle de la langue peut également être mobilisée afin de qualifier une langue de « langue régionale ou minoritaire » sans même que les Etats ne se réfèrent à la notion de « langue officielle moins répandue ». Dans cette situation, une langue constitue une « langue régionale ou minoritaire » précisément parce qu'elle est officielle.

De manière topique s'agissant de l'Espagne, les déclarations consignées dans l'instrument de

---

<sup>270</sup> Rapport Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.5 ; Rapport CE Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §10.

<sup>271</sup> Voir dans le même sens Rapport Suisse, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.9.

<sup>272</sup> Rapport Suisse, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.9.

<sup>273</sup> Rapport Suisse, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.5 ; Rapport CE Suisse, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §25.

<sup>274</sup> *Ibidem*, p.6 ; *ibidem*, §25.

<sup>275</sup> Rapport Suisse, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.9.



ratification du 9 avril 2001 attestent de cette référence à l'officialité des langues dans la qualification des « langues régionales ou minoritaires ». Ainsi, l'Etat « déclare que, aux fins prévues dans les articles cités, sont considérées comme langues régionales ou minoritaires, les langues reconnues comme officielles dans les statuts » des Communautés autonomes. Dans le premier rapport périodique, les autorités précisent que « [e]n vue des dispositions établies dans la Charte européenne des Langues Régionales ou Minoritaires, et conformément au niveau de protection légale existant dans la Constitution espagnole et dans les Statuts d'Autonomie, l'Instrument de Ratification par l'Espagne de la Charte distingue deux types de langues »<sup>276</sup>, parmi lesquelles les langues « co-officielles, avec le castillan ou espagnol, sur leurs territoires respectifs et conformément aux dispositions des Statuts d'autonomie correspondants »<sup>277</sup>. Ainsi, par exemple, l'article 6 paragraphe 5 du Statut d'autonomie de la Catalogne précise que « [l]a langue occitane, qui porte le nom d'aranais en Aran, est la langue propre de ce territoire et elle est une langue officielle en Catalogne »<sup>278</sup>. De même, l'article 6 du Statut d'autonomie de la Communauté autonome du Pays basque dispose que « [l]'euskera, langue propre du peuple basque, a, comme le castillan, le caractère de langue officielle en Euskadi, et tous les habitants ont le droit de connaître et d'employer les deux langues »<sup>279</sup>.

En Slovénie, l'identification des langues régionales ou minoritaires semble également utiliser le critère de la pratique officielle de la langue. Cet Etat « déclare que les langues italienne et hongroise sont considérées sur le territoire de la République de Slovénie comme les langues régionales ou minoritaires au sens de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires »<sup>280</sup>. Contrairement à l'exemple précédemment évoqué, l'utilisation du critère de l'officialité est moins explicite. Toutefois, il n'est pas absent puisque les autorités mentionnent l'article 11 de la Constitution slovène selon lequel « [l]a langue officielle de la Slovénie est le slovène. Dans les municipalités où résident les communautés nationales italienne et hongroise, l'italien ou le hongrois est également la langue officielle »<sup>281</sup>.

**128.** Les développements qui précèdent témoignent de l'utilisation d'un critère lié à la pratique officielle de la langue afin de la qualifier en tant que « langue régionale ou minoritaire ». Cette utilisation correspond à deux hypothèses. D'une part, les Etats considèrent que l'officialité de la langue ne constitue pas un obstacle à son intégration dans le champ d'application matériel de la Charte en utilisant la notion de « langue officielle moins répandue » comme fondement. D'autre part,

---

<sup>276</sup> Rapport Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.15.

<sup>277</sup> *Ibidem*, p.15.

<sup>278</sup> Rapport Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.14.

<sup>279</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.36.

<sup>280</sup> Instrument de ratification du 4 octobre 2000.

<sup>281</sup> Rapport Slovénie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.3.



les Etats considèrent que l'officialité de la langue est un critère permettant la qualification d'une langue en tant que « langue régionale ou minoritaire ». En d'autres termes, c'est parce qu'une langue est officielle qu'elle est intégrée dans le champ d'application matériel de la Charte.

#### D. L'appartenance de la langue au patrimoine culturel

**129.** Les Etats semblent se référer, implicitement en tout cas, à l'appartenance des langues au patrimoine culturel lors de l'identification des « langues régionales ou minoritaires ».

Selon l'instrument de ratification espagnol, par exemple, l'Etat « considère comme langues régionales ou minoritaires celles que les statuts de l'autonomie protègent et sauvegardent dans les territoires où elles se parlent traditionnellement ». Or, la protection de plusieurs langues par ces Statuts – et donc leur qualification en tant que « langues régionales ou minoritaires » – est fondée sur leur appartenance au patrimoine culturel. Ainsi, selon l'article 7, paragraphe 1 du Statut d'autonomie de la Communauté autonome d'Aragon « [I]es langues et modalités linguistiques propres de l'Aragon constituent l'une des expressions les plus remarquables du patrimoine culturel et historique aragonais et ont une valeur sociale en encourageant le respect, le “vivre ensemble” et la tolérance »<sup>282</sup>. De la même manière, pour ce qui est du léonais dans la Communauté autonome de Castille-et-Léon, l'article 5 paragraphe 2 du Statut de cette dernière prévoit que « le léonais doit faire l'objet d'une protection spécifique de la part des institutions en raison de sa valeur particulière pour le patrimoine linguistique de la communauté »<sup>283</sup>.

L'exemple de l'Allemagne peut également être mentionné. Ainsi, l'article premier, paragraphe 1 de la Loi sur la promotion du frison dans le secteur public reconnaît le frison septentrional comme « une expression de la richesse intellectuelle et culturelle du Land »<sup>284</sup> de Schleswig-Holstein. Quant au bas-allemand, l'interprétation de l'Etat semble également se référer à son appartenance au patrimoine culturel. Ainsi, les Constitutions du Land de Schleswig-Holstein et du Land de Mecklembourg-Poméranie disposent toutes deux que « le Land doit protéger et promouvoir la pratique du bas allemand »<sup>285</sup>. Or, ces dispositions relatives au bas allemand sont intégrées dans des dispositions constitutionnelles portant respectivement sur la « Protection et la promotion de la culture » et « Promotion de la culture et de la science ».

---

<sup>282</sup> Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §115.

<sup>283</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.150 ; Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §124.

<sup>284</sup> Rapport CE Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §23.

<sup>285</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, pp.30-31 : article 9, paragraphe 2 de la Constitution du Land de Schleswig-Holstein et article 16, paragraphe 2 de la Constitution du Land de Mecklenbourg-Poméranie

**130.** En somme, en faisant partie du patrimoine culturel et en étant protégées à ce titre, les langues en question peuvent être qualifiées de « langues régionales ou minoritaires ». Néanmoins, ce critère d'identification, bien qu'il corresponde au texte de la Charte et à son Rapport explicatif, apparaît quelque peu tautologique. En effet, selon le Préambule de la Charte « la protection des langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, dont certaines risquent, au fil du temps, de disparaître, contribue à maintenir et à développer les traditions et la richesse culturelles de l'Europe ». Quant au Rapport explicatif, il rappelle que l'objectif de la Charte consiste « à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant qu'aspect menacé du patrimoine culturel européen ». Les langues régionales ou minoritaires constituent dès lors des composantes de ce patrimoine culturel européen<sup>286</sup>. Or, il ressort de l'interprétation étatique qu'une langue est qualifiée en tant que « langue régionale ou minoritaire » parce qu'elle fait partie du patrimoine culturel. En même temps, c'est parce que la langue en question est une « langue régionale ou minoritaire » qu'elle est intégrée dans ce patrimoine.

#### E. L'européanité de la langue

**131.** L'interprétation étatique témoigne également de l'utilisation d'un critère portant sur l'*européanité* de la langue lors de sa qualification en tant que « langue régionale ou minoritaire ». L'exemple précédemment évoqué de la pratique historique du chinois à Londres illustre l'insuffisance du critère de la pratique traditionnelle de la langue pour la qualifier en tant que « langue régionale ou minoritaire »<sup>287</sup>. L'interprétation de la Charte en Espagne confirme également cette insuffisance bien qu'il s'agisse d'un cas singulier.

**132.** Les autorités espagnoles refusent de qualifier la langue darija, ou arabe dialectal marocain, en tant que « langue régionale ou minoritaires »<sup>288</sup>. A ce titre, elles mobilisent tant la déclaration interprétative de l'Etat<sup>289</sup> que le deuxième paragraphe du Préambule de la Charte. Ainsi, l'Etat interprète les critères de définition des « langues régionales ou minoritaires » à la lumière du

---

<sup>286</sup> Woehrling (J.-M.), Woehrling (J.-M), *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires : un commentaire analytique, op. cit.*, p.35.

<sup>287</sup> *Supra* n°116.

<sup>288</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.171.

<sup>289</sup> Déclarations consignées dans l'instrument de ratification déposé le 9 avril 2001 : « L'Espagne déclare que, aux fins prévues dans les articles cités, sont considérées comme langues régionales ou minoritaires, les langues reconnues comme officielles dans les Statuts de l'Autonomie des Communautés Autonomes du Pays basque, de la Catalogne, des Iles Baléares, de la Galicie, de Valence et de Navarre.

L'Espagne déclare également, aux mêmes fins, que l'on considère comme langues régionales ou minoritaires celles que les Statuts de l'Autonomie protègent et sauvegardent dans les territoires où elles se parlent traditionnellement ».

Préambule du traité. Selon celui-ci, « la protection des langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, dont certaines risquent, au fil du temps, de disparaître, contribue à maintenir et à développer les traditions et la richesse culturelle de l'Europe ». Pour l'Etat, le darija ne « fait, évidemment, pas partie de l'*acquis* culturel historique européen qui court le risque de disparaître »<sup>290</sup>. Pour le dire autrement, il ne s'agit pas d'une langue *européenne* qui risque de disparaître<sup>291</sup>. Il s'agit ainsi d'une nouvelle langue sur le territoire d'un Etat européen et pas d'une ancienne langue<sup>292</sup>. De plus, la présence de la langue dans cette Communauté autonome trouve son origine dans le phénomène de l'immigration ; il s'agirait dès lors d'une langue des migrants, exclue du champ d'application matériel global de la Charte par son article premier<sup>293</sup>.

**133.** Deux enseignements peuvent être tirés de cet exemple. Premièrement, l'*européanité* de la langue peut jouer un rôle dans sa qualification en tant que « langue régionale ou minoritaire ». Ce critère n'est pas absent du rapport explicatif de la Charte. Selon ce dernier, « la charte ne vise pas le phénomène de groupes *non européens* ayant immigré récemment en Europe et ayant acquis la nationalité d'un Etat européen »<sup>294</sup>. Or, l'ambiguïté profonde de ce critère peut rendre son utilisation particulièrement délicate.

**134.** Ce critère doit-il être compris dans un sens géographique ? L'*européanité* d'une langue correspondrait ainsi à une langue pratiquée sur le continent européen. Toutefois, cela ne ferait que déplacer le problème eu égard à la définition problématique du continent européen. En effet, « [l]es limites du continent sont mouvantes, historiquement datées et leur affichage révèle des choix géopolitiques »<sup>295</sup>. Michel Foucher évoque l'exemple de la ville de Moscou et de son appartenance au continent européen. Ce n'est que lorsqu'un rapprochement avec les Etats occidentaux fut envisagé par Ivan le Terrible et Pierre le Grand que la ville de Moscou « devint ville d'Europe »<sup>296</sup>. Cela démontre finalement la contingence d'une définition géographique de l'*européanité*.

**135.** Deuxièmement, ce critère est également lié à la pratique historique de la langue ainsi qu'à la qualité de nationaux ou de non-migrants des individus pratiquant la langue<sup>297</sup>. L'Etat espagnol précise expressément que le darija est une nouvelle langue pratiquée sur son territoire<sup>298</sup>. De même, il se réfère au phénomène d'immigration et à la qualification de la langue darija en tant que

---

<sup>290</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.172, souligné dans le texte.

<sup>291</sup> *Ibidem*, non souligné dans le texte.

<sup>292</sup> *Ibidem*.

<sup>293</sup> *Ibidem*.

<sup>294</sup> Rapport explicatif, §31.

<sup>295</sup> Foucher (M.), « L'Union politique européenne : un territoire, des frontières, des horizons », Esprit, Novembre 2006, p.99.

<sup>296</sup> *Ibidem*, p.100.

<sup>297</sup> *Infra* n°143.

<sup>298</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.172.

« langue d'immigration », l'excluant ainsi du champ d'application de la Charte. Par conséquent, l'utilisation du critère de l'*européanité* de la langue suppose la prise en compte concomitante d'éléments temporels, géographiques et personnels ce qui témoigne encore une fois de l'enchevêtrement des critères de définitions des « langues régionales ou minoritaires ».

**136.** Les développements qui précèdent révèlent que les Etats utilisent des critères objectifs lors de la qualification des langues en tant que « langues régionales ou minoritaires ». Plusieurs enseignements découlent de cette utilisation. Tout d'abord, certains critères laissent une latitude assez conséquente aux Etats dans la définition du champ d'application matériel de la Charte. Il en est particulièrement ainsi lorsque les Etats déterminent si un idiome constitue une langue ou un dialecte de leur langue officielle. Ensuite, l'utilisation de certains critères nécessite le concours d'autres disciplines telles que l'histoire ou bien la sociolinguistique. Cela peut concerner tout aussi bien la distinction entre une langue ou un dialecte ou encore la détermination de la pratique traditionnelle d'une langue. Par conséquent, l'opération de qualification juridique qui vise l'identification des « langues régionales ou minoritaires » est dépendante des apports de ces disciplines. Cela est lié à la complexité de la matière que l'interprétation étatique, à travers cette opération de qualification, entend saisir, à savoir des phénomènes linguistiques. Cette complexité entraîne également un enchevêtrement des critères objectifs. A ce titre, ce n'est que rarement qu'un seul critère puisse conduire à l'exclusion ou à l'inclusion des langues dans le champ d'application matériel de la Charte. Cet enchevêtrement est encore plus manifeste lorsque l'interprétation étatique mobilise simultanément ces critères objectifs avec certains critères subjectifs.

## **II. Les critères subjectifs de définition des « langues régionales ou minoritaires »**

**137.** L'utilisation des critères objectifs par l'interprétation étatique du champ d'application matériel semble confirmer la prétention objective de la Charte. Toutefois, l'interprétation des Etats vient également relativiser cette définition objective des « langues régionales ou minoritaires » par l'utilisation de certains critères subjectifs, liés aux locuteurs des langues qu'il s'agit de qualifier. A cet égard, il conviendra de s'intéresser d'une part au rôle que jouent, , d'une part, la manifestation de volonté des locuteurs (A) et d'autre part, les qualités reconnues à ces locuteurs (B), dans l'identification des « langues régionales ou minoritaires ».

## A. La manifestation de volonté des locuteurs d'une langue

**138.** La question qui se pose est celle de savoir si la manifestation de volonté des locuteurs a un rôle dans l'identification des « langues régionales ou minoritaires » ? En d'autres termes, est-ce que les Etats tiennent compte de la volonté des locuteurs de voir leurs langues qualifiées ou non de « langues régionales ou minoritaires » ?

**139.** La réponse à cette question est équivoque. En effet, dans certaines hypothèses, les Etats ne tiennent pas compte de la volonté des locuteurs pour identifier les « langues régionales ou minoritaires ». Il en est ainsi pour l'exclusion de l'elfdalien du champ d'application matériel de la Charte. Le Comité d'experts évoque la position des représentants des locuteurs de cette langue. Ceux-ci estiment que « l'elfdalien ne devrait pas être considéré comme un dialecte du suédois, et correspond par conséquent à la définition d'une langue minoritaire donnée dans la Charte »<sup>299</sup>. Toutefois, comme on a déjà eu l'occasion de l'indiquer<sup>300</sup>, les autorités suédoises ne qualifient pas cette langue en tant que « langue régionale ou minoritaire ».

**140.** A l'inverse, on retrouve des hypothèses dans lesquelles les Etats semblent prendre en compte la volonté des locuteurs visant à exclure leurs langues du champ d'application matériel de la Charte. Cela semble être le cas pour la langue yiddish en Suisse. L'Etat précise qu'en l'absence d'une quelconque revendication de la part des locuteurs de cette langue, « celle-ci n'est pas prise en compte systématiquement dans la politique culturelle et linguistique de la Confédération »<sup>301</sup>. Tant les autorités<sup>302</sup> que le Comité d'experts<sup>303</sup> mentionnent l'avis des représentants des locuteurs de cette langue. Selon ces derniers, « la langue yiddish n'a jamais joué le rôle d'une langue minoritaire en Suisse »<sup>304</sup>. Par conséquent, « un engagement de l'Etat pour promouvoir cette langue paraît superflu »<sup>305</sup>. Certes, les représentants concèdent qu'un certain nombre de personnes emploient le yiddish<sup>306</sup>. Cela étant, ils considèrent que « [l]a promotion du yiddish en Suisse paraît peu justifiée »<sup>307</sup>. Cette manifestation de volonté des locuteurs semble être utilisée par l'Etat lorsqu'il exclut cette langue du champ d'application de la Charte. Néanmoins, cette exclusion n'est pas

---

<sup>299</sup> Rapport CE Suède, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §24.

<sup>300</sup> *Supra* n°102.

<sup>301</sup> Rapport Suisse, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.11 ; Rapport Suisse, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.16.

<sup>302</sup> Rapport Suisse, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.16.

<sup>303</sup> Rapport CE Suisse, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §52.

<sup>304</sup> Rapport Suisse, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.16.

<sup>305</sup> *Ibidem*.

<sup>306</sup> Rapport Suisse, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.16.

<sup>307</sup> *Ibidem*.

exempte de toute ambiguïté puisque le premier rapport étatique qualifie le yiddish en tant que « langue dépourvue de territoire »<sup>308</sup>. Bien que nous ne disposions pas d'informations précises, cette incohérence pourrait s'expliquer par un manque de consultation desdits représentants lors de l'élaboration du premier rapport étatique.

La situation du féroïen et du groenlandais au Danemark peut également être évoquée. Les gouvernements des Iles Féroé et du Groenland ont été consultés avant la ratification de la Charte et ils ont « décidé que le féroïen et le groenlandais [bénéficient] d'un haut degré de protection en vertu des Lois respectives relatives à l'autonomie »<sup>309</sup> de ces territoires. Par conséquent, dans son instrument de ratification, le Danemark a considéré que « les dispositions de la charte ne sont pas applicables » au féroïen et au groenlandais. Si le Comité était favorable à l'applicabilité de la Charte à ces deux langues<sup>310</sup>, les gouvernements autonomes ont réitéré leur position initiale estimant que la protection des deux langues en vertu de la législation en cause était suffisante<sup>311</sup>. Cela étant, ni l'interprétation étatique ni celle du Comité d'experts ne permettent de déterminer si la manifestation de volonté des locuteurs a un impact sur la qualification de ces deux langues en tant que « langues régionales ou minoritaires » ou bien sur la mise en œuvre de la Charte à l'égard de ces deux langues. La situation du tatar en Finlande semble relever de la seconde hypothèse. Il s'agit d'une langue qui est qualifiée par l'Etat de « langue dépourvue de territoire »<sup>312</sup>. Toutefois, bien qu'elle soit incluse dans le champ d'application de la Charte, le Comité d'experts précise que les locuteurs de cette langue ont formulé le vœu exprès de ne bénéficier d'aucune aide de la part des autorités pour la sauvegarde de leur langue<sup>313</sup>. Dès lors, le Comité considère qu'il n'est pas « nécessaire d'étudier cette langue dans son rapport » d'évaluation<sup>314</sup>.

**141.** Ces différents exemples démontrent l'existence d'une certaine ambiguïté quant au rôle de la manifestation de volonté des locuteurs dans l'identification des « langues régionales ou minoritaires ». En effet, il n'est pas certain que cette manifestation de volonté conduise à l'inclusion ou à l'exclusion de ces langues du champ d'application matériel de la Charte. La manifestation de volonté des locuteurs semble davantage avoir un impact sur la mise en œuvre du traité à l'égard de ces langues que sur l'exclusion de ces dernières de son champ d'application matériel.

#### B. Les qualités reconnues aux locuteurs

<sup>308</sup> Rapport Suisse, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.11.

<sup>309</sup> Rapport CE Danemark, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §23.

<sup>310</sup> Voir par exemple Rapport CE Danemark, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §26.

<sup>311</sup> Rapport CE Danemark, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §22 ; Rapport CE Danemark, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §15.

<sup>312</sup> Rapport Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.6.

<sup>313</sup> Rapport CE Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §17.

<sup>314</sup> *Ibidem*.

142. L'interprétation étatique témoigne d'une utilisation de critères liés aux qualités des locuteurs lors de l'identification des « langues régionales ou minoritaires ». En d'autres termes, l'existence d'un certain statut reconnu aux locuteurs permettra de qualifier leur langue de « langue régionale ou minoritaire ». Ainsi, il faut s'interroger sur la place de la nationalité des locuteurs (1) et leur appartenance à une minorité nationale ou à un peuple (2) lors de la qualification de leurs langues en tant que « langues régionales ou minoritaires ».

### 1) *La nationalité des locuteurs*

143. La définition des « langues régionales ou minoritaires » présente dans la Charte se réfère à la nationalité des individus : sont visées, en vertu de l'article premier, les langues pratiquées par *des ressortissants des Etats* ayant ratifié le traité. Ainsi, seraient exclues du champ d'application matériel de la Charte les langues pratiquées par des non-nationaux. Le rapport explicatif établit un lien étroit entre le critère de la nationalité des locuteurs et l'exclusion des langues des migrants du champ d'application de la Charte. Selon celui-ci, le traité n'est pas censé « apporter une réponse aux problèmes nés de phénomènes récents d'immigration qui aboutissent à l'existence de groupes pratiquant une langue étrangère dans le pays d'immigration »<sup>315</sup>. En effet, « la charte ne vise pas le phénomène de groupes non européens ayant immigré récemment en Europe et ayant acquis la nationalité d'un Etat européen »<sup>316</sup>. De la même manière, Jean-Marie Woehrling, l'auteur du *Commentaire analytique* de la Charte, précise qu'à travers la combinaison du critère de nationalité et de celui de la pratique traditionnelle de la langue, le traité « entend écarter les langues de populations issues de l'immigration »<sup>317</sup>.

144. Ces éléments témoignent d'un enchevêtrement des critères proposés par la Charte. Le lien entre la nationalité des locuteurs et d'autres critères d'identification présents dans la Charte a déjà été évoqué. En prenant en compte la nationalité des locuteurs dans l'identification des « langues régionales ou minoritaires », on entend exclure les langues n'ayant pas une présence traditionnelle dans l'Etat et qui constitueraient des langues d'immigration. Le traité exclut d'ailleurs explicitement ces dernières de son champ d'application matériel en stipulant que la notion de « langue régionale ou

---

<sup>315</sup> Rapport explicatif, §31.

<sup>316</sup> *Ibidem*.

<sup>317</sup> Woehrling (J.-M.), Woehrling (J.-M.), *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires : un commentaire analytique, op. cit.*, p.50.



minoritaire » n'inclut pas les langues des migrants. Le rapport explicatif précise que « la Charte ne traite pas la situation des nouvelles langues, souvent non européennes, qui ont pu apparaître dans les Etats signataires par suite des récents flux migratoires à motivation souvent économique »<sup>318</sup>.

**145.** Cet enchevêtrement ne signifie cependant pas que les critères sont redondants. En effet, les langues des migrants semblent être exclues parce que la pratique « traditionnelle » de la langue fait défaut et que les migrants ne sont pas les ressortissants de l'Etat en question. Or, si les migrants pratiquant la langue acquièrent la nationalité de l'Etat en question, ils en deviennent les ressortissants. Toutefois, leur langue ne pourra pas être qualifiée de « langue régionale ou minoritaire » tant que la présence traditionnelle de celle-ci n'est pas prouvée. De même, il peut s'avérer que la seule pratique traditionnelle de la langue ne soit pas suffisante s'il ne s'agit pas d'une langue « européenne »<sup>319</sup>.

**146.** Malgré l'importance que le critère de la nationalité des locuteurs semble avoir pour justifier l'exclusion des langues des migrants, les Etats n'utilisent pas expressément ce critère. Ils préfèrent se fonder sur celui de la pratique traditionnelle de la langue et/ou de son *européanité* pour déterminer s'il s'agit d'une langue issue de l'immigration, l'excluant ainsi du champ d'application de la Charte. L'exemple de la qualification de la langue darija en tant que langue des migrants en Espagne peut être mobilisé de nouveau<sup>320</sup>. Nous avons vu que l'Etat semble se fonder sur le critère d'*européanité* de la langue et sur celui de l'origine de cette langue dans le phénomène de l'immigration pour fonder l'exclusion de cette langue du champ d'application matériel de la Charte<sup>321</sup>. Le critère de la nationalité des locuteurs du darija n'est pas mobilisé pour exclure cette dernière du champ d'application matériel de la Charte.

L'exemple de l'exclusion du bosnien du champ d'application matériel de la Charte en Slovénie peut également être évoqué. Selon les autorités, les membres de la communauté linguistique des bosniens peuvent être considérés comme des immigrants économiques originaires d'autres Républiques de l'ex-Yougoslavie. Ils seraient arrivés en Slovénie à partir de la fin des années 1960. Dès lors, dans le contexte de la Charte, la présence de cette langue en Slovénie est considérée comme une conséquence du phénomène d'immigration<sup>322</sup>. Quant au Comité d'experts, il se fonde sur le critère

---

<sup>318</sup> Rapport explicatif (1993), §15.

<sup>319</sup> Ruiz Vieitez (E.J.), « Article I. Définitions », *op. cit.*, p.64.

<sup>320</sup> *Supra* n°132.

<sup>321</sup> *Ibidem*.

<sup>322</sup> Rapport Slovénie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.21.



de la pratique historique de la langue<sup>323</sup> et considère que « la langue bosnienne n'est pas une langue "pratiquée[...] traditionnellement" en Slovénie telle que l'article 1 de la Charte définit les "langues régionales ou minoritaires" »<sup>324</sup>. Ainsi, l'on voit bien que ni les autorités ni le Comité n'utilisent le critère de la nationalité des locuteurs pour exclure le bosnien du champ d'application de la Charte.

147. Il en va différemment du critère tenant à l'appartenance des locuteurs à une minorité nationale ou à un peuple, lequel est davantage utilisé par les Etats.

## 2) *L'appartenance des locuteurs à une minorité nationale ou à un peuple*

148. Lorsqu'ils identifient les « langues régionales ou minoritaires », les Etats utilisent un critère lié à l'appartenance des locuteurs à une minorité nationale ou à un peuple. Cette utilisation peut paraître assez paradoxale par rapport au critère lié à la nationalité des locuteurs. En effet, ce dernier est présent dans la Charte mais il n'est guère utilisé par les Etats. À l'inverse, le critère lié à l'appartenance des locuteurs à une minorité nationale ou à un peuple n'est pas présent dans la Charte mais est utilisé par les Etats. L'absence de ce critère du texte de la Charte n'est pas étonnante compte tenu de la prétention objective de la définition des « langues régionales ou minoritaires ». Toujours est-il que l'interprétation étatique du traité témoigne de l'utilisation de ce critère qui, bien qu'absent du traité, est présent dans les législations nationales.

149. Ainsi, les références à ce critère sont présentes dans plusieurs déclarations consignées dans les instruments de ratification étatiques. Il en est ainsi de la déclaration consignée dans l'instrument de ratification autrichien<sup>325</sup>, polonais<sup>326</sup>, roumain<sup>327</sup> et ukrainien<sup>328</sup>.

De même, en ce qui concerne l'Autriche, tant Le Comité d'experts<sup>329</sup> que les autorités nationales<sup>330</sup> se réfèrent à la Loi sur les groupes ethniques adoptée en 1976. Selon cette dernière, « on appelle

<sup>323</sup> Rapport CE Slovénie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §20.

<sup>324</sup> *Ibidem*, §21.

<sup>325</sup> Déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 28 juin 2001 : « L'Autriche déclare que les langues minoritaires au sens de la charte dans la République d'Autriche sont les langues burgenlandcroate, slovène, hongroise, tchèque, slovaque ainsi que la langue rom de la **minorité rom autrichienne** » (non souligné dans le texte).

<sup>326</sup> Déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 12 février 2009 : « La République de Pologne déclare, conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires que, au sens de la charte, les **langues des minorités** en République de Pologne sont les suivantes : le biélorusse, le tchèque, l'hébreu, le yiddish [...] » (non souligné dans le texte).

<sup>327</sup> Déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 29 janvier 2008 : « Aux fins de la législation roumaine, les langues régionales ou minoritaires se réfèrent aux **langues des minorités nationales** » (non souligné dans le texte).

<sup>328</sup> Déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 19 septembre 2005 : « L'Ukraine déclare que les dispositions de la charte s'appliquent aux **langues des minorités ethniques d'Ukraine** : biélorusse, bulgare, gagaouze [...] » (non souligné dans le texte).

minorité tout groupe de ressortissants autrichiens domiciliés sur le territoire fédéral avec une langue maternelle autre que l'allemand et un caractère national propre »<sup>331</sup>. Sur cette base, le Comité indique que les « six langues régionales ou minoritaires identifiées par l'Autriche dans l'instrument de ratification de la Charte correspondent aux six groupes ethniques reconnus comme tels par les autorités autrichiennes et pour lesquels existent des Conseils consultatifs »<sup>332</sup>. En effet, les Conseils mis en place par l'article premier de l'Ordonnance du gouvernement fédéral de 1977 relative aux Conseils consultatifs des minorités nationales correspondent aux langues que les autorités ont qualifié de « langues régionales ou minoritaires »<sup>333</sup>.

L'interprétation de la Charte en Slovénie peut également être évoquée. Selon la déclaration consignée dans une Note verbale de la Représentation permanente de la Slovénie, enregistrée au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe le 27 juin 2007, la « République de Slovénie déclare que les langues italienne et hongroise sont considérées sur le territoire de la République de Slovénie comme les langues régionales ou minoritaires au sens de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ». Les autorités mentionnent<sup>334</sup> également l'article 11 de la Constitution slovène qui dispose que « [l]a langue officielle en Slovénie est le slovène. Dans les circonscriptions des communes où vivent les communautés nationales italienne ou hongroise, la langue officielle est aussi l'italien ou le hongrois ». On peut déduire de ces deux actes étatiques que les langues italienne et hongroise ont été qualifiées en tant que « langues régionales ou minoritaires » en raison de l'appartenance de leurs locuteurs aux communautés nationales italienne et hongroise.

Enfin, pour ce qui est de l'identification des « langues régionales ou minoritaires » en Hongrie, selon le Chapitre 1(2) de la Loi de 1993 sur les droits des minorités nationales « les minorités nationales et ethniques (désignées ci-après par la formule «les minorités») sont des populations vivant sur le territoire hongrois depuis un siècle au moins; ces groupes constituent une minorité numérique par rapport à la population totale du pays; leurs membres sont des citoyens hongrois; ils se distinguent du reste de la population par leurs langues, leurs cultures et leurs traditions propres; ils sont conscients d'avoir, entre eux, des affinités et les manifestent dans le but de préserver ces langues, cultures et traditions, et de se faire les porte-parole et les défenseurs des intérêts de ces communautés

---

<sup>329</sup> Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §8.

<sup>330</sup> Rapport Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.11.

<sup>331</sup> Traduction disponible à <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/autricheloi1976.htm>.

<sup>332</sup> Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §8.

<sup>333</sup> « Les conseils consultatifs des minorités nationales doivent être établis pour le groupe ethnique croate, le groupe ethnique slovène, le groupe ethnique hongrois, le groupe ethnique tchèque, le groupe ethnique slovaque et le groupe ethnique des Roms », traduction disponible en ligne <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/autricheloi1977-38.htm>.

<sup>334</sup> Rapport Slovénie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.2.

historiques »<sup>335</sup>. Les autorités précisent que « les langues des 13 minorités nationales et ethniques officiellement reconnues en Hongrie sont qualifiées de "langues minoritaires" »<sup>336</sup>.

**150.** L'interprétation étatique, telle qu'elle est révélée par la mise en œuvre nationale de la Charte, permet d'identifier les critères utilisés lors de la qualification des langues de « langues régionales ou minoritaires ».

S'agissant premièrement de la nature des critères, il ressort de cette étude que, malgré la prétention objective de la définition de cette notion, l'interprétation des Etats conduit à sa subjectivisation. Ainsi, nous assistons à une imbrication de critères objectifs et subjectifs lorsque les Etats procèdent à cette opération de qualification. L'appréciation de certains critères objectifs, comme l'*européanité* de la langue, suppose tant la prise en compte des éléments objectifs que des éléments subjectifs. Certes, l'enchevêtrement constaté revient à complexifier les critères de définition de la notion de « langue régionale ou minoritaire ». Toutefois, cette complexification n'est que le reflet de la complexité des réalités que l'opération de qualification entend « transporter » dans le monde du droit, à savoir des phénomènes linguistiques.

Deuxièmement, l'utilisation de certains critères témoigne d'une interprétation assez restrictive de la notion de « langue régionale ou minoritaire ». Ainsi, des critères pouvant être considérés comme objectifs, liés à l'existence de certaines caractéristiques des langues, laissent aux Etats une marge de manœuvre conséquente leur permettant d'exclure certaines langues du champ d'application matériel du traité. Or, cela revient à définir d'une manière relativement restrictive les limites du cadre de la politique publique linguistique car plusieurs réalités linguistiques n'ont pas vocation à bénéficier des mesures de protection et de promotion de la Charte. Ce caractère restrictif est contrebalancé dans une certaine mesure par la définition relativement extensive des domaines matériels dans lesquels les dispositions de la Charte ont vocation à s'appliquer.

---

<sup>335</sup> Rapport Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.2.

<sup>336</sup> *Ibidem.*

## SECTION II. L'IDENTIFICATION DES DOMAINES MATERIELS D'APPLICATION DES OBLIGATIONS DE LA CHARTE

151. L'interprétation étatique permet également d'identifier les domaines matériels au sein desquels se déploient les obligations de la Charte visant la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires. Certes, les contours du champ matériel des obligations issues de la Charte ne préjugent pas du contenu de ces obligations, à savoir ce qu'elles exigent afin de protéger et de promouvoir ces langues. Ainsi, un Etat peut considérer qu'une obligation est applicable dans un domaine matériel tout en estimant que celle-ci n'exige que des actes limités de sa part. S'il n'est pas à lui seul suffisant pour apprécier la protection des langues régionales, la définition des domaines matériels n'en est pas moins un indicateur de cette protection. Or, il apparaît que, dans l'ensemble, les Etats ont retenu une définition extensive des domaines matériels dans lesquelles les obligations de la Charte ont vocation à s'appliquer. En effet, comme nous avons eu l'occasion de le préciser<sup>337</sup>, l'utilisation des langues régionales ou minoritaires a auparavant été exclue *de jure* ou *de facto* – sous l'influence de certains facteurs socio-économiques – dans certains domaines. Or, cette exclusion a conduit à la précarisation du statut de ces langues. Dès lors, une définition extensive des domaines matériels des obligations de la Charte entend inverser ce processus. Les Etats ont ainsi appliqué la Charte dans des domaines variés, en conférant à certaines obligations un champ d'application matériel transversal (§1) ou en inscrivant d'autres obligations dans un champ d'application matériel spécifique (§2). Nous pouvons ainsi noter une influence de l'objectif de la politique publique linguistique sur l'interprétation retenue par les Etats.

### **I. L'identification d'un domaine matériel transversal de certaines obligations de la Charte**

152. Certaines obligations de la Charte reçoivent, à travers les législations relevant de la mise en œuvre nationale, un champ d'application matériel transversal. En ce sens, il s'agit de dispositions dont le contenu est susceptible d'irriguer l'action étatique chaque fois que celle-ci est susceptible d'avoir un impact en matière linguistique et non seulement des domaines spécifiques comme le domaine des médias ou le domaine de l'enseignement. L'interprétation étatique révèle que les obligations de la Charte qui ont un champ d'application transversal sont celles relatives à l'action générale de l'Etat en matière linguistique (A) ainsi que l'obligation relative au principe de non-discrimination (B).

---

<sup>337</sup> *Supra* n°8 et s.

A. Le champ d'application transversal des obligations relatives à l'action générale de l'Etat en matière linguistique

**153.** L'interprétation étatique révèle que l'interprétation de plusieurs dispositions de la Partie II de la Charte définit des obligations qui sont relatives à l'action générale de l'Etat en matière linguistique. En effet, plusieurs actes étatiques relevant de la mise en œuvre de ces dispositions participent à la reconnaissance de ces obligations. Elles pourraient équivaloir à ce que le Professeur Charles-Albert Morand qualifie de « principe directeur »<sup>338</sup>, à savoir un principe qui « sert de point de référence et d'orientation pour l'adoption »<sup>339</sup> de normes par l'Etat.

**154.** En ce sens, un rapprochement peut être opéré avec la distinction opérée par Ronald Dworkin entre les principes juridiques et les règles juridiques<sup>340</sup>. Selon cet auteur, les principes ne sont pas construits de la même manière que les règles puisque ces dernières peuvent être appliquées d'une manière mécanique dès lors que leurs conditions d'application sont réunies et leurs conséquences juridiques peuvent être appréciées d'une manière certaine<sup>341</sup>. Quant aux principes, ils ne suivent pas ce schéma puisque leur contenu est difficilement déterminable contrairement à celui des règles juridiques. Cela ne veut pas dire que les autorités ne doivent pas le prendre en compte lorsqu'elles adoptent telle ou telle décision. Toutefois, il peut entrer en conflit avec d'autres principes qui peuvent avoir plus de poids dans la situation en question<sup>342</sup>. Or, les obligations relatives à l'action générale de l'Etat en matière linguistique ne correspondent pas totalement à cette définition. En effet, il peut s'avérer difficile à identifier les principes qui peuvent entrer en conflit avec le contenu de ces obligations, tel qu'il résulte de l'interprétation des Etats.

**155.** Toujours est-il que la caractéristique commune de ces obligations est qu'elles sont relatives à l'action générale des Etats en matière linguistique et elles ne concernent pas des domaines matériels spécifiques. Ainsi, elles ont vocation à s'appliquer chaque fois que l'intervention de l'Etat est susceptible d'avoir un impact sur l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. A ce titre, il s'agit des obligations qui découlent de l'interprétation des dispositions de la Partie II du traité. Cela n'est pas

---

<sup>338</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., pp.78 et s.

<sup>339</sup> *Ibidem*, p.79.

<sup>340</sup> Sur cette distinction voir Dworkin (R.M.), « Is Law a System of Rules ? » in Dworkin (R.M.) (dir.), *The Philosophy of Law*, 6<sup>ème</sup> édition, Oxford University Press, 1991, pp.43 et s.

<sup>341</sup> *Ibidem*, pp.45-46.

<sup>342</sup> *Ibidem*, pp.47-48.

véritablement étonnant compte tenu du libellé de cette dernière, à savoir « Objectifs et principes »<sup>343</sup>.

**156.** Atteste de cette logique, l'interprétation que l'Autriche retient de l'article 7.1.a) de la Charte. Selon cette disposition, les Etats s'engagent à fonder leur pratique, leur législation et leur politique sur le principe de « la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle ». Les autorités intègrent dans la mise en œuvre de cette disposition l'article 8 paragraphe 2 de la Constitution fédérale autrichienne qui dispose que « [l]a République (fédération, Länder et communes) reconnaît les traditions linguistiques et la diversité culturelle attachées aux groupes de minorités nationales autochtones. La langue et la culture, l'existence et la préservation de ces groupes ethniques doivent être respectées, protégées et encouragées »<sup>344</sup>. Pour l'Etat « cette clause donne pour consigne aux organes de l'Etat, lorsqu'ils légifèrent, de se conformer à ce principe »<sup>345</sup>. Il ressort ainsi de cette interprétation que l'obligation identifiée par l'Etat n'a pas vocation à s'appliquer dans un domaine matériel spécifique.

Il en est de même en ce qui concerne l'interprétation, en Allemagne, de l'article 7.1.c) du traité. Ce dernier stipule que les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires afin de les sauvegarder ». L'Etat mentionne l'article 16 paragraphe 2 de la Constitution du Land de Mecklembourg-Poméranie occidentale selon lequel « [l]e *Land* doit protéger et promouvoir l'entretien du bas allemand »<sup>346</sup> ainsi que la section 8 de la Loi régissant le contenu des droits des sorabes (ou Wendes) dans le Land de Brandebourg qui dispose que « [l]a langue sorabe, en particulier le bas-sorabe, doit être protégée et promue. L'emploi de la langue sorabe est libre »<sup>347</sup>. Cette interprétation témoigne également de l'existence d'un champ d'application transversal de l'obligation en question.

**157.** L'existence d'obligations ayant un domaine d'application transversal témoigne d'une interprétation extensive du champ d'application matériel. En effet, ces obligations exigent que la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires soit prises en compte chaque fois que l'Etat intervient en matière linguistique. Or, puisque le fonctionnement des Etats, les activités

---

<sup>343</sup> Toutefois, cela ne veut pas dire que toutes les dispositions de la Partie II de la Charte ont un champ d'application matériel général. De même, les dispositions qui consacrent le principe de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires peuvent exiger l'adoption d'autres comportements étatiques qui, eux, auront un champ d'application matériel spécifique.

<sup>344</sup> Rapport Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.26 ; Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §53.

<sup>345</sup> Rapport Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.29.

<sup>346</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.30 ; Rapport CE Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §57.

<sup>347</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.32 ; Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §20.

déployées par ceux-ci, supposent toujours l'emploi d'une ou des langues déterminées, les interventions des Etats en matière linguistique sont multiples. Par conséquent, dès que l'Etat intervient dans cette matière, ces obligations ont vocation à s'appliquer.

#### B. Le champ d'application général de l'obligation relative au principe de non-discrimination

**158.** L'article 7.2 de la Charte porte sur le principe de non-discrimination en matière linguistique. Celui-ci stipule que « les Parties s'engagent à éliminer, si elles ne l'ont pas encore fait, toute distinction, exclusion, restriction ou préférence injustifiées portant sur la pratique d'une langue régionale ou minoritaire et ayant pour but de décourager ou de mettre en danger le maintien ou le développement de celle-ci ». Ainsi, le traité érige la pratique d'une langue régionale ou minoritaire en tant que motif de discrimination interdit. De plus, selon cette même disposition, « 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 ». Dès lors, cette pratique est également considérée un motif de discrimination positive autorisé.

**159.** L'interprétation étatique de cet article met en lumière l'existence d'un champ d'application transversal de cette obligation. Cela confirme ainsi ce que le Professeur Bruno de Witte appelle « l'ubiquité »<sup>348</sup> du principe d'égalité. En effet, contrairement à d'autres droits fondamentaux ayant une composante linguistique, comme les droits de la défense ou le droit à l'éducation qui ont chacun un domaine d'application matériel assez spécifié, le champ d'application de l'égalité et du droit à la non-discrimination ne connaît pas de telles limites intrinsèques<sup>349</sup>.

**160.** D'une part, l'interdiction de discrimination en raison de la pratique de la langue est, par exemple en Finlande, mise en œuvre à travers l'article 6, paragraphe 2, de la Constitution qui dispose que « [n]ul ne peut sans raison valable faire l'objet d'une discrimination fondée sur le sexe, l'âge, l'origine, *la langue*, la religion, les convictions, les opinions, l'état de santé, un handicap ou tout autre motif lié à la personne »<sup>350</sup>. De même, l'Etat allemand – ainsi que le Comité d'experts<sup>351</sup> –

---

<sup>348</sup> De Witte (B.), *The protection of linguistic diversity through fundamental rights*, Thèse dactylographiée, Institut européen de Florence, 1985, p.448.

<sup>349</sup> *Ibidem*.

<sup>350</sup> Rapport Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.42 (non souligné dans le texte) ; Rapport CE Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §57.

<sup>351</sup> Rapport CE Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §76.

mentionne l'article 3 paragraphe 3 de la Loi fondamentale selon lequel « nul ne sera favorisé ou défavorisé en raison de son sexe, de son ascendance, de sa race, *de sa langue*, de sa patrie ou de ses origines, de ses croyances, de sa religion, ou encore de ses opinions politiques »<sup>352</sup>. Ces différentes dispositions constitutionnelles érigent la langue en tant que motif de discrimination interdit d'une manière générale, sans référence à un domaine matériel spécifique.

**161.** Cela se confirme, d'autre part, pour le second volet de l'article 7.2 qui érige la langue en tant que motif de discrimination positive autorisé. L'interprétation retenue en Autriche peut être évoquée à cet égard. En effet, l'Etat indique que la Cour constitutionnelle autrichienne, dans une décision de 1981, a estimé « que les diverses dispositions [...] relatives à l'ensemble des minorités nationales impliquent une évaluation favorable à la protection des minorités »<sup>353</sup>. Ainsi, « la protection des membres d'une minorité vis-à-vis des membres d'autres catégories sociales exige – d'un point de vue objectif – un traitement plus favorable de cette minorité dans certains cas »<sup>354</sup>. Quant au Comité d'experts, il précise que « la jurisprudence établie de la Cour constitutionnelle fédérale permet de prendre des mesures de discrimination positive en faveur des langues régionales ou minoritaires »<sup>355</sup>. Ici encore, la possibilité de mettre en place de telles mesures n'est pas limitée à un domaine matériel spécifique.

**162.** Les développements qui précèdent révèlent que certaines dispositions de la Charte ont un champ d'application matériel transversal susceptible d'irriguer l'ensemble des interventions étatiques en matière linguistique. Cette dimension transversale participe également à la construction de la politique publique linguistique induite par le traité. En effet, le contenu de ces obligations sont des éléments essentiels de la construction de cette politique publique. Nous imaginons mal la situation d'un Etat qui s'engagerait à protéger et à promouvoir des langues régionales ou minoritaires tout en acceptant que la pratique de ces langues puisse constituer un motif de discrimination à l'encontre de leurs locuteurs. Une telle interprétation relativement extensive du champ d'application matériel se confirme également pour ce qui est de l'identification des domaines matériels spécifiques des obligations de la Charte.

---

<sup>352</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.36.

<sup>353</sup> Rapport Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.29.

<sup>354</sup> *Ibidem*.

<sup>355</sup> Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §100.



## II. L'identification des domaines matériels spécifiques d'application des obligations de la Charte

163. L'interprétation étatique permet également d'identifier les domaines matériels spécifiques dans lesquels les obligations de la Charte ont vocation à s'appliquer. Pour le dire autrement, elle permet de déterminer les contextes d'emploi des langues régionales ou minoritaires auxquels les mesures de protection et de promotion de ces dernières ont vocation à s'appliquer. Pour identifier ces domaines, il serait possible de se référer aux intitulés des articles de la partie III du traité – à savoir l'enseignement, les médias etc. Toutefois, une telle approche reviendrait à ignorer les domaines couverts également par les dispositions de la Partie II de la Charte intitulée « Objectifs et principes poursuivis conformément au paragraphe 1 de l'article 2 ». Par conséquent, il semble préférable d'adopter une autre approche de l'identification des domaines spécifiques dans lesquels la Charte a vocation à s'appliquer. Cette approche pourrait être fondée sur trois contextes que les obligations du traité ont vocation à régir (A). Ces précisions étant opérées, l'interprétation étatique témoigne de l'applicabilité des obligations dans trois sphères. Ainsi, ces obligations exigent que l'Etat adopte des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires dans la sphère privée (B), dans la sphère sociale (C) et dans la sphère publique (D). L'étude de cette interprétation révèle une conception extensive du champ d'application spécifique des obligations du traité puisqu'aucun contexte d'utilisation des langues régionales ou minoritaires n'en est exclu *per se*.

### A. L'identification des sphères d'application de la Charte

164. Cette identification pourrait se fonder sur le contexte privé ou public dans lesquels les obligations de la Charte auraient vocation à s'appliquer. Cette idée n'est pas absente du texte du traité. En effet, on y retrouve des références à la dichotomie « vie privée/vie publique ». L'article 7.1.d) stipule que les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la *vie publique* et dans la *vie privée* »<sup>356</sup>. De même, la Partie III est intitulée « Mesures en faveur de l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la *vie publique* »<sup>357</sup>. Cela étant, pour ce qui est des dispositions de la Partie III, leur interprétation révèle qu'elles ont vocation à s'appliquer à des contextes d'emploi des langues régionales ou minoritaires qui diffèrent.

---

<sup>356</sup> Non souligné dans le texte.

<sup>357</sup> Non souligné dans le texte.

En effet, l'emploi de ces langues dans le contexte des médias et l'emploi de celles-ci dans les rapports des locuteurs avec les autorités publiques n'impliquent pas nécessairement les mêmes acteurs, ni le même rôle de l'Etat.

**165.** Dès lors, si cette distinction privé/public a le mérite de la simplicité, son sens doit être précisé. Sans revenir amplement sur la construction de la sphère privée<sup>358</sup>, l'idée d'une distinction entre ce qui est *public* ou *privé* a une origine gréco-romaine<sup>359</sup> mais « ces catégories n'ont retrouvé d'application effective dans la pratique du droit qu'avec l'apparition de l'Etat moderne et de cette sphère qui lui fait face : la société civile »<sup>360</sup>. Or, l'idée libérale derrière la distinction rigide entre une sphère privée et une sphère publique, la première excluant toute intervention de l'Etat, s'est vue dépassée à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle. L'Etat a commencé à intervenir dans des secteurs que l'on croyait, ou que l'on voulait croire, soustraits à son intervention – tels que les relations familiales ou les échanges économiques<sup>361</sup>. La conséquence de cet interventionnisme sera le brouillage de la séparation entre l'Etat et la société, entre la sphère publique et la sphère privée.

**166.** Dès lors, nous voyons « apparaître une sphère sociale qui, ni du point de vue sociologique ni sous l'angle juridique, ne peut être rangée sous les catégories de public ou de privé »<sup>362</sup>. La sphère sociale devient « le terrain où s'interpénètrent les domaines étatisés de la société et ceux "socialisés" de l'Etat »<sup>363</sup>. Les domaines étatisés de la société représentent ceux qui font désormais l'objet d'une intervention de l'Etat alors qu'ils étaient pris en charge par les personnes privées auparavant. Quant aux domaines socialisés de l'Etat, ils représentent ceux qui font désormais l'objet d'une intervention des personnes privées alors qu'ils étaient pris en charge par l'Etat auparavant.

**167.** La distinction entre ces trois sphères pourrait être utile quant à l'identification du champ d'application matériel spécifique tant des dispositions de la Partie II que de celles de la Partie III du

---

<sup>358</sup> Habermas (J.), *L'espace public – Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1992.

<sup>359</sup> *Ibidem*, p.15.

<sup>360</sup> *Ibidem*, p.16.

<sup>361</sup> Sur ce point, voir Arendt (H.), *Condition de l'homme moderne*, Calmann-Lévy, 1961, p.42 : « Depuis l'accession de la société, autrement dit du "ménage" (*oikia*) ou des activités économiques, au domaine public, l'économie et tous les problèmes relevant jadis de la sphère familiale sont devenus des préoccupations "collectives" ». De même, en évoquant la transformation de la vie privée au XX<sup>ème</sup> siècle, Gérard Vincent explique que « sous des avatars multiples, l'Etat (ou la puissance publique) semble faire reculer la frontière du privé. Investie par la Sécurité sociale, les allocations, les facilités données à l'accession à la propriété, le crédit à la consommation, l'IVG légalisée puis remboursée, etc., la famille paraît "basculer" dans le domaine public », Vincent (G.), « L'embarras des choix », in Ariès (P.), Duby (G.) (ed.), *Histoire de la vie privée. Tome 5 – De la Première Guerre mondiale à nos jours*, Seuil, 1987, p.9.

<sup>362</sup> Habermas (J.), *op. cit.*, p.184.

<sup>363</sup> *Ibidem*.

traité. La question qui se pose désormais est celle de savoir comment distinguer ces trois sphères. L'interprétation étatique des dispositions de la Charte fournit certains indices sur ce point. Il ressort de celle-ci que nous pouvons distinguer la sphère privée, la sphère sociale et la sphère publique sur la base de deux critères : l'un matériel et l'autre organique. Ainsi, la sphère privée engloberait des domaines ou des activités qui sont exclusivement pris en charge par les individus. Il s'agit, par exemple, des rapports linguistiques informels entre des individus. La sphère publique engloberait des domaines qui sont, pris en charge, directement ou indirectement, par l'Etat. Nous pensons par exemple au domaine de la justice. Quant à la sphère sociale, elle engloberait des domaines qui peuvent être pris en charge tant par une personne privée que par une personne publique. Il s'agit, notamment, du domaine de l'enseignement, des médias, de la culture ou encore le domaine économique et social.

**168.** Certes, une distinction entre les sphères privée, sociale et publique, même fondée sur ces deux critères, est contingente. En effet, à part les rapports linguistiques informels entre les individus qui ne peuvent pas, par définition, être pris en charge par l'Etat, les activités relevant de chacune de ces trois sphères peuvent à tout moment basculer d'une sphère à l'autre en fonction du choix de l'Etat de les prendre en charge ou, au contraire, de ne plus le faire. Pour le dire autrement, l'inclusion d'une activité dans l'une des trois sphères n'a rien d'inhérent. En effet, « la vie privée n'est pas une réalité naturelle, donnée depuis l'origine des temps ; c'est une réalité historique, construite de façon différente par des sociétés déterminées. Il n'y a pas une vie privée, aux limites définies une fois pour toutes, mais un découpage lui-même changeant de l'activité humaine »<sup>364</sup> entre la sphère privée, la sphère sociale et la sphère publique.

**169.** Néanmoins, une telle distinction permet de rendre compte de l'interprétation étatique extensive du champ d'application de la Charte, dès lors qu'au sein de chacune de ces trois sphères, l'utilisation des langues régionales ou minoritaires n'est pas exclue.

#### B. L'applicabilité des obligations de la Charte dans la sphère privée

**170.** La sphère privée concerne des activités qui relèvent exclusivement des personnes privées. Il en est ainsi des rapports linguistiques informels entre les individus. Or, l'intervention de l'Etat dans la sphère privée peut étonner puisqu'elle correspond à la vie intime ou familiale des personnes.

---

<sup>364</sup> Prost (A.), « Frontières et espaces du privé », in Ariès (P.), Duby (G.) (ed.), *Histoire de la vie privée. Tome 5 – De la Première Guerre mondiale à nos jours*, Seuil, 1987, p.15.

Cependant, à l'exception du for intérieur des personnes (la langue que l'on utilise dans nos pensées, dans nos rêves etc.), on ne retrouve pas un secteur qui exclurait toute intervention de l'Etat, qui serait « à l'abri » d'une telle intervention – même dans cette hypothèse, il ne s'agit pas d'une impossibilité juridique d'intervenir mais d'une impossibilité technique. Nous sommes en présence d'une intervention de l'Etat même lorsque ce dernier n'entend imposer aucune limite à la conduite linguistique des personnes. Dès lors, même l'emploi des langues dans un contexte familial ou amical fait l'objet d'une intervention de l'Etat puisque ce dernier garantit que cet emploi soit libre au nom du respect de la liberté d'expression.

**171.** L'interprétation des Etats confirme l'applicabilité de certaines obligations de la Charte dans la sphère privée ou intime. Ainsi, certaines obligations exigent que les Etats garantissent l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des communications informelles entre les personnes privées. A cet égard, nous pouvons citer l'exemple de l'interprétation de l'article 7.1.d) en Allemagne. Selon celui-ci, les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée ». A ce titre, l'Etat intègre dans la mise en œuvre nationale de cette disposition l'article 2 paragraphe 1 de la Loi fondamentale allemande qui dispose que « [c]hacun a droit au libre épanouissement de sa personnalité pourvu qu'il ne viole pas les droits d'autrui ni n'enfreigne l'ordre constitutionnel ou la loi morale ». Ce droit au libre épanouissement individuel vise ainsi à garantir « [l]e droit de tout membre d'une minorité nationale à utiliser sa langue dans la *vie quotidienne* »<sup>365</sup>. Or, cette référence à la « vie quotidienne » semble concerner l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans les communications informelles entre les personnes privées puisque la question de l'emploi de ces langues dans les médias ou encore dans les relations entre les locuteurs et les autorités publiques sont évoquées par l'Etat séparément<sup>366</sup>.

**172.** L'interprétation de cette même disposition en Autriche est similaire puisque cet Etat mentionne l'article 66 paragraphe 3 du Traité de Saint Germain qui garantit « le libre usage, par tout citoyen autrichien, de toute langue dans ses *relations privées*, ou dans les domaines du commerce, de la religion, de la presse ou de tout autre type de publication, ou encore dans le cadre de réunions publiques »<sup>367</sup>. On peut déduire de la garantie du libre usage de toute langue dans les relations

---

<sup>365</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.32. Non souligné dans le texte.

<sup>366</sup> *Ibidem*, pp.32-33.

<sup>367</sup> Rapport Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.25 ; non souligné dans le texte.

privées des individus une applicabilité de la Charte à l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans les communications informelles entre les personnes privées.

### C. L'applicabilité des obligations de la Charte dans la sphère sociale

**173.** L'étude de l'interprétation étatique révèle que les obligations applicables dans la sphère sociale sont nombreuses. Ainsi, ces obligations exigent que les Etats adoptent des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des domaines qui peuvent être pris en charge tant par des personnes privées que par des personnes publiques. Ces activités concernent les domaines spécifiques de l'enseignement, des médias, de la vie économique et social et le domaine des échanges internationaux.

**174.** Pour ce qui est du domaine de l'enseignement nous pouvons évoquer l'interprétation de l'article 7.1.f) en Autriche. Cet article oblige les Etats à poursuivre l'objectif ou le principe de « la mise à disposition de formes et de moyens adéquats d'enseignement et d'étude des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés ». Les autorités autrichiennes évoquent le financement public des activités d'enseignement en hongrois et en croate du Burgenland dans le Land de Vienne. Ces activités furent assurées par des personnes privées, en l'occurrence des associations<sup>368</sup>. De même, lorsqu'il y a une demande suffisante, il est également possible de mettre en place un enseignement dans les langues régionales ou minoritaires au sein des écoles publiques<sup>369</sup>. L'interprétation de l'article 8.1.a.i) en Slovaquie révèle que celui-ci est également applicable dans la sphère sociale. Celui-ci stipule que les Etats s'engagent « à prévoir une éducation préscolaire assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ». En effet, selon le Comité d'experts, tant des écoles maternelles publiques que des écoles maternelles privées utilisent le hongrois en tant que langue d'enseignement<sup>370</sup>.

**175.** Plusieurs dispositions relatives au domaine des médias peuvent également être rattachées à la sphère sociale puisque les activités relevant de ce domaine peuvent être prises en charge tant par des personnes privées que par des personnes publiques. Cela peut être illustré par l'interprétation de l'article 11.1.c.ii) en Allemagne, plus particulièrement dans le Land de Basse Saxe. Selon cette disposition, les Etats s'engagent « à encourager et/ou à faciliter la diffusion de programmes de

<sup>368</sup> Rapport Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.43.

<sup>369</sup> *Ibidem*.

<sup>370</sup> Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §184.

télévision dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière ». Pour ce qui est de la mise en œuvre de cette disposition à l'égard du bas allemand, les autorités et le Comité d'experts mentionnent l'existence de plusieurs programmes diffusés tant par le radiodiffuseur public régional que par des médias privés<sup>371</sup>. De même, le ministre-président de ce Land a envoyé une lettre aux médias publics et privés « pour les encourager à poursuivre et à renforcer leurs activités en faveur des langues régionales ou minoritaires »<sup>372</sup>.

L'interprétation de l'article 7.1.c) en Espagne révèle qu'il exige également l'adoption des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires dans le domaine des médias et qu'il est par conséquent applicable dans la sphère sociale. Cet article stipule que les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder ». Pour ce qui est de l'asturien et du galicien-asturien, les autorités étatiques précisent que des programmes spécifiques dans ces langues ont été diffusés tant par la radio publique que par la télévision publique<sup>373</sup>. De la même manière, la Communauté autonome des Asturies a subventionné des médias privés dans le but de couvrir les dépenses liées aux programmes diffusés dans ces deux langues<sup>374</sup>.

**176.** Enfin, nous pouvons également évoquer l'applicabilité de certaines dispositions dans le domaine économique et social. L'intégration des activités relevant de ce domaine dans la sphère sociale peut soulever certaines questions. En effet, comme certains auteurs ont pu le préciser, le rôle de l'Etat se limiterait à adopter un cadre juridique dans lequel les personnes privées prendraient en charge lesdites activités<sup>375</sup>. Cela étant, si l'on peut considérer que ces dernières sont prises en charge *principalement*<sup>376</sup> par les personnes privées, cela n'exclut pas que certaines de ces activités soient également prises en charge par l'Etat.

L'interprétation de l'article 7.1.d) en Suède illustre l'applicabilité de cette disposition dans le domaine social et, par conséquent, dans la sphère sociale. Il faut rappeler que selon cette disposition, les Etats s'engagent à fonder leur législation, leur politique et leur pratique sur le principe de « la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée ». A cet égard, les autorités et le Comité d'experts donnent des

---

<sup>371</sup> Rapport Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.269 ; Rapport CE Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §606.

<sup>372</sup> Rapport Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.169; Rapport CE Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §603 et §606.

<sup>373</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.136-137.

<sup>374</sup> *Ibidem*, pp.137-138.

<sup>375</sup> Urrutia Libarona (I.), « Article 13. Economic and social life », in Urrutia Libarona (I.), Nogueira Lopez (A.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, op. cit., p.448.

<sup>376</sup> *Ibidem* : l'auteur semble le concéder également puisqu'il considère que les personnes privées sont les *principaux* acteurs du domaine économique et social en indiquant que « the main stakeholders in the social and economic sectors are private individuals ». Non souligné dans le texte.

indications quant aux mesures adoptées dans le domaine de la santé ainsi que, plus spécifiquement, dans celui des services de soins pour les personnes âgées. Ainsi, le gouvernement a alloué des fonds pour la traduction de plusieurs sites Internet relatifs aux soins de santé dans les langues régionales ou minoritaires présentes en Suède<sup>377</sup>. De même, ils précisent que tant des personnes privées que des personnes publiques fournissent des soins aux personnes âgées dans les langues régionales ou minoritaires<sup>378</sup>.

L'interprétation de l'article 13.1.a) en Croatie peut également être évoqué. Cet article stipule que les Etats s'engagent « à exclure de leur législation toute disposition interdisant ou limitant sans raisons justifiables le recours à des langues régionales ou minoritaires dans les documents relatifs à la vie économique ou sociale, et notamment dans les contrats de travail et dans les documents techniques tels que les modes d'emploi de produits ou d'équipements ». Selon les autorités croates « aucune législation dans le domaine du droit du travail ou du droit social n'interdit de quelque façon l'emploi des langues minoritaires »<sup>379</sup>. Le Comité d'experts corrobore cette assertion en estimant « qu'il n'existe aucune interdiction légale qui exclurait ou limiterait le recours aux langues minoritaires »<sup>380</sup>. Or, la garantie du recours à des langues régionales ou minoritaires dans ce type de document ne semble pas être limité aux activités économiques et sociales prises en charge par les personnes privées, à l'exclusion de celles prises en charge par les personnes publiques.

#### D. L'applicabilité des obligations dans la sphère publique

**177.** L'interprétation étatique témoigne également que les obligations de la Charte ont vocation à s'appliquer à l'égard d'activités qui sont uniquement prises en charge par les autorités publiques. Les mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires exigées par ces obligations sont susceptibles de s'appliquer dans la sphère publique. Cela concerne principalement l'emploi de ces langues dans le domaine de la justice et les rapports linguistiques au sein ou avec les autorités publiques.

**178.** A ce titre, nous pouvons évoquer l'interprétation de l'article 9 de la Charte relatif à l'emploi des langues dans le domaine de la justice, par l'Etat finlandais pour ce qui est de la langue suédoise. Les autorités mentionnent plusieurs législations intégrées dans la mise en œuvre nationale de cette

---

<sup>377</sup> Rapport Suède, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.24 ; Rapport CE Suède, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §64.

<sup>378</sup> Rapport Suède, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.25 ; Rapport CE Suède, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §65.

<sup>379</sup> Rapport Croatie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.65.

<sup>380</sup> Rapport CE Croatie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §104.



disposition. Ainsi, selon la Loi sur les langues, « chacun dispose d'un droit constitutionnel d'utiliser sa propre langue – le finnois ou le suédois – devant les tribunaux »<sup>381</sup>. De même, suite à un amendement, la Loi sur la nomination des juges « comprend maintenant l'obligation pour les juges de connaître le finnois et le suédois »<sup>382</sup>. Par conséquent, il résulte de l'interprétation de l'Etat que l'article 9 de la Charte, puisqu'il a vocation à s'appliquer à des activités prises en charge uniquement par l'Etat (telles que les procédures judiciaires ou la nomination des juges) est applicable dans la sphère publique.

**179.** Il en est de même en ce qui concerne l'interprétation des dispositions de l'article 10 de la Charte relatif aux rapports linguistiques au sein et avec les autorités publiques. L'exemple de l'interprétation de cet article en Slovénie illustre cette hypothèse. Les autorités slovènes intègrent dans la mise en œuvre de cette disposition l'article 62 paragraphe 2 de la Loi relative aux procédures administratives qui dispose que « [d]ans la zone des municipalités où les autorités administratives conduisent leurs affaires en slovène mais aussi en italien ou en hongrois, au titre de langue officielle (ci-après "langue de la communauté nationale"), les procédures administratives se dérouleront dans les deux langues, à savoir en slovène et dans la langue de la communauté nationale si une partie dépose une requête dans cette langue »<sup>383</sup>. De même, nous pouvons évoquer l'interprétation de l'article 10.2.g) en Hongrie. Cette disposition oblige les Etats à permettre et/ou encourager « l'emploi ou l'adoption, le cas échéant conjointement avec la dénomination dans la (les) langue(s) officielle(s), des formes traditionnelles et correctes de la toponymie dans les langues régionales ou minoritaires ». Les autorités hongroises précisent que selon la Loi sur les minorités « les pouvoirs locaux doivent – à la demande des instances autonomes locales des minorités vivant sur le territoire qu'ils administrent – prévoir une signalisation indiquant les noms de lieux, de rues, d'administrations et de services publics dans la langue maternelle de la minorité (associée à la variante hongroise de ce nom, sous la même forme et avec le même contenu)<sup>384</sup>.

**180.** Enfin, nous pouvons de nouveau évoquer l'interprétation de l'article 7.1.d) en Allemagne. Selon les autorités, l'adoption de la Loi frisonne par le Land de Schleswig-Holstein constitue une mesure qui entend faciliter et/ou encourager l'usage oral et écrit du frison dans la vie publique et

---

<sup>381</sup> Rapport Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.41.

<sup>382</sup> *Ibidem*, p.42. Le Comité d'experts se réfère à ces législations dans son troisième rapport d'évaluation (Rapport CE Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §121).

<sup>383</sup> Rapport Slovénie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.43.

<sup>384</sup> Rapport Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.53.



dans la vie privée<sup>385</sup>. Selon le Comité d'experts, l'adoption de cette loi a eu un effet positif sur la visibilité du frison puisqu'on « assiste à une nette augmentation des panneaux signalétiques bilingues sur les bâtiments publics et de l'emploi de papiers à en-têtes bilingues pour les documents officiels »<sup>386</sup>.

**181.** Les développements qui précèdent révèlent que les obligations de la Partie II et de la Partie III de la Charte ont vocation à s'appliquer dans la sphère privée, dans la sphère sociale et dans la sphère publique. A ce titre, l'interprétation des Etats révèle que ces derniers ne procèdent pas à l'exclusion de telle ou telle activité du champ d'application matériel de la Charte. Ainsi, le traité exige que les Etats adoptent des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires dans le domaine des activités prises en charge exclusivement par les personnes privées, dans celui d'activités pouvant être prises en charge tant par les personnes privées que par les personnes publiques et, enfin, à l'égard d'activités prises en charge exclusivement par les personnes publiques. Nous sommes ainsi face à une interprétation extensive du champ d'application matériel de la Charte. En effet, il apparaît que les obligations de la Charte ont potentiellement vocation à s'appliquer à toutes les activités qui impliquent l'emploi d'une langue dans la sphère privée, dans la sphère sociale et dans la sphère publique.

**182.** La conjugaison de l'existence d'un champ d'application général de certaines obligations et de l'interprétation extensive du champ d'application spécifique des autres articles de la Partie II et III du traité révèle que la Charte peut potentiellement exiger l'adoption de mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires dans tous les domaines qui impliquent l'utilisation d'une langue. Ainsi, les obligations relatives à l'action générale des Etats en matière linguistique ou encore le principe de non-discrimination en raison de la pratique de ces langues doivent guider l'action de l'Etat chaque fois que celle-ci est susceptible d'avoir un impact sur l'emploi des langues. De même, l'interprétation étatique n'exclut explicitement aucun contexte d'emploi des langues du champ d'application matériel spécifique des autres dispositions de la Charte.

**183.** Par conséquent, l'interprétation étatique témoigne de la transversalité du champ d'application matériel de la Charte. Les mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires ont vocation à guider l'ensemble de l'action de l'Etat en matière linguistique, et elles ont vocation à s'appliquer à tous les contextes dans lesquels une langue régionale ou minoritaire peut être employée qu'il soit privé, social ou public.

---

<sup>385</sup> Rapport Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.17.

<sup>386</sup> Rapport CE Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §39.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I :

**184.** L'interprétation du champ d'application matériel de la Charte permet aux Etats de définir une partie des limites du cadre de la politique publique linguistique. A cet égard, l'identification des langues régionales ou minoritaires par les Etats fournit plusieurs enseignements quant à la signification de la notion de « langue régionale ou minoritaire ». En effet, à travers leur interprétation, les Etats modèlent cette notion en précisant les critères de définition présents dans le traité mais aussi en recourant à des critères non explicitement prévus par la Charte. Or, l'utilisation de ces critères traduit non seulement une subjectivisation de la notion de « langue régionale ou minoritaire » mais encore un enchevêtrement des critères de définition mettant en lumière la complexité de la qualification de certaines réalités linguistiques en tant que langues régionales ou minoritaires. De même, la manière dont les Etats utilisent plusieurs des critères de définition démontre que l'intégration d'une langue dans le champ d'application matériel du traité constitue un choix politique de leur part.

**185.** L'interprétation étatique du champ d'application matériel de la Charte est ainsi influencée par l'objectif de la politique publique linguistique. Afin d'orienter les phénomènes linguistiques, le droit doit les absorber avec toute leur complexité. De même, la politique publique linguistique influence l'interprétation extensive des domaines matériels dans lesquels les dispositions de la Charte ont vocation à s'appliquer. En effet, les mesures de protection et de promotion de ces langues ne sauraient être cantonnées à tel ou tel contexte d'emploi de ces dernières – comme le contexte intime ou familial. Si tel était le cas, les mesures contenues dans la Charte pourraient s'avérer inutiles car d'autres facteurs socio-économiques<sup>387</sup> peuvent contribuer à la disparition de ces langues comme la mobilité croissante des locuteurs ou encore le prestige de la langue majoritaire employée dans l'Etat en question. Cependant, cette interprétation extensive des domaines matériels d'application des dispositions du traité peut être modérée par d'autres facteurs qui lui sont extérieurs. Il peut s'agir de la qualification de la langue en tant que « langue régionale ou minoritaire » ou bien de l'interprétation davantage restrictive du champ d'application spatial et/ou personnel des dispositions de la Charte.

---

<sup>387</sup> Voir dans ce sens, Kymlicka (W.), Patten (A.), « Introduction. Language Rights and Political Theory : Context, Issues and Approaches », *op. cit.*, pp.38-39.



## CHAPITRE II. L'INTERPRETATION ETATIQUE DU CHAMP D'APPLICATION PERSONNEL ET SPATIAL DE LA CHARTE

**186.** Du point de vue du droit international public, la question du champ d'application personnel et spatial de la Charte ne mériterait guère de développements. Traité international, ses débiteurs sont les Etats l'ayant ratifié et il a vocation à s'appliquer sur le territoire de cet Etat. Toutefois, l'interprétation étatique de la Charte nous permet d'identifier *au sein* de l'Etat, les personnes qui peuvent être considérées comme des débitrices médiatees de ces obligations ainsi que les aires géographiques dans lesquelles ces obligations ont vocation à s'appliquer.

**187.** Ces deux dimensions, celles du champ d'application personnel et spatial de la Charte méritent d'être appréhendées de manière conjointe. En effet, identifier le champ d'application personnel revient *in fine* à identifier les personnes auxquelles les obligations de la Charte ont vocation à s'appliquer sur la base d'une qualité qui leur est propre. Or, l'étude de la définition du champ d'application personnel et plus particulièrement des débiteurs des obligations du traité est liée à la définition de son champ d'application spatial. Certes, il n'existe, entre le champ d'application personnel et le champ d'application spatial, pas de lien de dépendance définitionnelle. En ce sens, l'identification de l'une des composantes ne conditionne pas l'identification de l'autre. La définition de la composante personnelle est commandée par ses propres critères et il en est de même pour ce qui est de la définition de la composante territoriale. Néanmoins, l'identification de l'un des champs permet bien souvent de préciser l'autre et ce faisant, de lui assurer une effectivité. Par exemple, si les autorités locales peuvent être considérées comme des débiteurs des obligations de la Charte au sein de l'Etat en raison de leur caractère de personnes publiques, il reste encore à déterminer précisément ces autorités locales. En effet, si une personne publique n'est pas localisée dans le champ d'application spatial d'une obligation de la Charte, son identification en tant que débiteur est dépourvue d'effet. C'est alors, l'identification des aires géographiques dans lesquelles les obligations de la Charte ont vocation à s'appliquer qui permet de localiser et d'identifier précisément ces autorités locales.

Certes, il ne s'agit pas d'un lien de dépendance définitionnelle entre le champ d'application personnel et le champ d'application spatial. En ce sens, l'identification de l'une des composantes ne conditionne pas l'identification de l'autre. La définition de la composante personnelle est commandée par ses propres critères et il en est de même pour ce qui est de la définition de la

composante territoriale. Toujours est-il que si une personne publique n'est pas localisée dans le champ d'application spatial d'une disposition de la Charte, son identification en tant que débiteur est dépourvue d'effet.

**188.** Ces précisions étant opérées, il apparaît que les Etats, à travers leur interprétation, identifient les personnes qui peuvent être considérées soit comme les bénéficiaires (Section I) des mesures composant la politique publique linguistique soit les débiteurs de celles-ci (Section II). Or, contrairement à l'interprétation du champ d'application matériel de la Charte, l'objectif de la politique publique linguistique semble avoir une influence moindre sur l'identification du champ d'application personnel et spatial par les Etats.

## SECTION I. L'IDENTIFICATION DES BENEFICIAIRES DES OBLIGATIONS DE LA CHARTE

**189.** Evoquer l'identification des bénéficiaires des obligations de la Charte peut paraître paradoxale eu égard à la prétention « objective » mise en avant par le Rapport explicatif du traité. En effet, celui-ci affirme clairement que « [l]a charte ne crée pas de droits individuels ou collectifs pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires »<sup>388</sup>. Cela étant, à travers l'intégration de certaines législations étatiques dans la mise en œuvre des dispositions du traité, des personnes privées deviennent des bénéficiaires « médiats » ou indirects des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires. Ainsi, comme nous allons le voir<sup>389</sup>, la mise en œuvre nationale du traité et l'interprétation qui en découle viennent consacrer certains droits aux individus. Cela étant, il ne s'agit pas là de la seule preuve d'une subjectivisation des dispositions du traité.

**190.** En effet, se pose la question de la manière dont les Etats identifient les individus susceptibles de bénéficier indirectement des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires. Dans certains Etats, la seule qualité de locuteur d'une langue régionale ou minoritaire peut suffire pour identifier les personnes privées auxquelles les obligations du traité ont vocation à s'appliquer. Il en est ainsi en Espagne puisque la Communauté autonome de Catalogne précise qu'un locuteur d'une langue régionale ou minoritaire est une personne qui connaît et peut parler le catalan<sup>390</sup>. De même, les autorités de la Communauté autonome de Galice définissent le locuteur de cette langue comme toute personne qui estime avoir la compétence de communiquer en galicien<sup>391</sup>.

**191.** Cela étant, dans d'autres hypothèses, l'interprétation étatique révèle que les bénéficiaires des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires contenues dans la Charte sont identifiés sur la base d'un facteur de rattachement personnel, à savoir en raison d'une qualité qui leur est reconnue. Ce facteur de rattachement est l'appartenance de ces personnes à une minorité *nationale* (§1). Or, dans certains Etats, ce facteur de rattachement entretient des liens étroits avec la nationalité des personnes en cause. En effet, dans ce cas, appartiennent à une minorité nationale les personnes ayant la nationalité de l'Etat en question. L'utilisation de ce facteur de rattachement personnel témoigne, à son tour, d'une subjectivisation de la protection et de la

---

<sup>388</sup> Rapport explicatif, §11.

<sup>389</sup> *Infra* n°403.

<sup>390</sup> Rapport Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.25 : « any person who knows and can speak Catalan ».

<sup>391</sup> *Ibidem* : « persons who consider themselves to have the ability to communicate in Galician, which is understood as being the result of using the language ».

promotion des langues régionales ou minoritaires prévues par la Charte. Cependant, l'utilisation de l'appartenance à une minorité nationale et, indirectement, la nationalité des personnes afin d'identifier les bénéficiaires des obligations de la Charte peuvent être remises en cause dans certains cas (§2).

## **I. L'appartenance des bénéficiaires à une minorité nationale**

**192.** Le rapport explicatif de la Charte indique que cette dernière « vise à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires, non les minorités linguistiques »<sup>392</sup>. Le but de cette protection objective est d'évacuer toute tentative visant à accrocher le mécanisme de la Charte à la protection des minorités linguistiques. Bien que cet objectif affiché puisse être expliqué par plusieurs facteurs (A), il est remis en cause dans plusieurs Etats puisque ceux-ci identifient les personnes privées auxquelles la Charte est applicable sur la base de leur appartenance à une minorité *nationale* (B).

### **A. L'éviction explicable de la protection des minorités nationales du texte de la Charte**

**193.** Cette volonté de découpler la Charte de la protection des minorités peut être expliquée par deux facteurs. D'une part, l'élaboration de la Charte se place dans un contexte peu propice à la protection des minorités nationales (1). D'autre part, cette volonté peut s'expliquer par la définition problématique de l'objet même de la protection des minorités *nationales*, à savoir ces minorités (2).

#### ***1) Une éviction expliquée par le contexte de l'élaboration de la Charte***

**194.** L'idée d'un instrument juridique contraignant portant sur la protection des langues régionales ou minoritaires émerge dans les années 1970<sup>393</sup>. Dès lors, la Charte n'a pas été élaborée comme une réponse aux différents problèmes nés de l'effondrement du Mur de Berlin ou encore de la situation dans les Balkans au début des années 1990<sup>394</sup> puisque les difficultés liées à ces événements ont conduit à l'élaboration de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ouverte à la signature le 1<sup>er</sup> février 1995 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1998. Le Rapport explicatif de la

---

<sup>392</sup> Rapport explicatif, §11.

<sup>393</sup> Sur la genèse de l'élaboration de la Charte, voir Viaut (A), « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : particularités sociolinguistiques et configuration française », *op. cit.*, pp.6-13.

<sup>394</sup> *Ibidem*, p.10.

Charte précise clairement que la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe « a élaboré et présenté son projet de charte avant les changements importants survenus en Europe centrale et orientale, et à la lumière des besoins des pays qui étaient déjà, à l'époque, membres du Conseil de l'Europe »<sup>395</sup>. Quant à la Convention-cadre, le troisième paragraphe de son Préambule précise que celle-ci fut élaborée afin de « donner suite à la Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe adoptée à Vienne le 9 octobre 1993 ». Cette Déclaration a chargé le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « de rédiger à bref délai une convention-cadre précisant les principes que les Etats contractants s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales »<sup>396</sup>. Or, ce texte faisait expressément référence aux événements ayant eu lieu dans les Balkans pendant cette période en condamnant « tous ces égarements [qui] plongent des peuples de l'ex-Yougoslavie dans la haine et dans la guerre et menacent d'autres régions »<sup>397</sup> et il a affirmé que « la protection des minorités nationales est essentielle à la stabilité et à la sécurité démocratique »<sup>398</sup> du continent européen. Ainsi, « les contextes d'apparition »<sup>399</sup> de ces deux traités internationaux diffèrent tout comme les raisons ayant guidé leur élaboration. Ces contextes différents ont eu des conséquences quant aux objectifs poursuivis par ces deux instruments. Celui de la Convention-cadre est de « préciser les principes juridiques que les Etats s'engagent à respecter pour assurer la protection des minorités nationales »<sup>400</sup> puisque cette dernière « est essentielle à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix du continent »<sup>401</sup>. Or, l'objectif de la Charte « est d'ordre culturel »<sup>402</sup> car elle « est destinée à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant qu'aspect menacé du patrimoine culturel européen »<sup>403</sup>. A ce titre, le 2<sup>ème</sup> paragraphe de son préambule indique « que la protection des langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, dont certaines risquent, au fil du temps, de disparaître, contribue à maintenir et à développer les traditions et la richesse culturelles de l'Europe ».

**195.** Par conséquent, nous pouvons considérer que l'élaboration de la Charte a eu lieu pendant une période marquée par un certain désintérêt à l'égard de la protection des minorités nationales en droit

---

<sup>395</sup> Rapport explicatif, §12.

<sup>396</sup> Déclaration de Vienne, 9 octobre 1993, Annexe II.

<sup>397</sup> *Ibidem*.

<sup>398</sup> *Ibidem*.

<sup>399</sup> Viaut (A), « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : particularités sociolinguistiques et configuration française », *op. cit.*, p.9.

<sup>400</sup> Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, §10.

<sup>401</sup> Préambule de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, §5.

<sup>402</sup> Rapport explicatif, §10.

<sup>403</sup> *Ibidem*.



international et européen. Il s'agit d'une période que l'on peut situer entre la fin de la Seconde Guerre Mondiale et le début des années 1990. Pendant cette période, la protection des minorités relevait principalement des droits constitutionnels internes, sans que des instruments juridiques internationaux exercent une influence importante dans ce domaine<sup>404</sup>.

**196.** Avant 1945, le Pacte de la Société des Nations a donné une place importante à la protection des minorités, mais le mécanisme mis en place dans le cadre de cette organisation internationale s'est soldé par un échec<sup>405</sup>. La protection des minorités dans les instruments internationaux a été reléguée à l'arrière-plan après la Seconde Guerre Mondiale « peut-être parce que la question des minorités avait été un facteur d'instabilité, avait été une des justifications bellicistes de certains États – on pense, par exemple, à la question des Sudètes en Tchécoslovaquie »<sup>406</sup>. Le Professeur Joe Verhoeven estime que l'approche suivie après 1945 peut s'expliquer également par l'importance accordée à la protection des droits fondamentaux de l'individu au détriment de la protection des minorités<sup>407</sup>.

**197.** Cependant, cette période n'est pas marquée par un désintérêt total à l'égard des minorités nationales, comme en témoignent certaines dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Préambule de la Charte se réfère à cet instrument en « [c]onsidérant que le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible, conformément aux principes contenus » dans ledit Pacte. L'article 27 de ce dernier stipule que « [d]ans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ». Le Préambule de la Charte se réfère également à l'Acte final d'Helsinki de 1975 adopté par les Etats participants à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. En vertu de cet instrument, les Etats « sur le territoire desquels existent des minorités nationales respectent le droit des personnes appartenant à ces minorités à l'égalité devant la loi, leur donnent l'entière possibilité de jouir effectivement des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, de cette manière, protègent leurs intérêts légitimes dans ce domaine ».

---

<sup>404</sup> De Witte (B.), « Introduction : Exploring a Central Pillar of the European Minority Rights System », in Verstichel (A.), Alen (A.), De Witte (B.), Lemmens (P.) (dirs.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Intersentia, 2008, p.1.

<sup>405</sup> Verhoeven (J.), « Les principales étapes de la protection internationale des minorités », R.T.D.H., 1997, p.189.

<sup>406</sup> Breillat (C.), « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : le cas français », *Revue juridique Thémis*, 2002, p.711.

<sup>407</sup> Verhoeven (J.), *op. cit.*, p190.

**198.** Néanmoins, comme on a eu l'occasion de le préciser ci-dessus, l'élément traduisant le regain d'intérêt à l'égard des minorités nationales est l'adoption de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Or, bien qu'il s'agisse du premier traité multilatéral consacré à la protection des minorités nationales, son objet n'y est pas défini. Comme l'indique son rapport explicatif<sup>408</sup>, « la Convention-cadre ne contient aucune définition de la notion de "minorité nationale". Ce faisant, il a été décidé d'adopter une approche pragmatique, fondée sur le constat qu'il n'est pas possible, au stade actuel, de parvenir à une définition susceptible de recueillir le soutien global de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe »<sup>409</sup>. Ce problème définitionnel rencontré par les rédacteurs de la Convention-cadre peut également expliquer la démarche de la Charte consistant à protéger et promouvoir les « langues régionales ou minoritaires » et point les minorités linguistiques.

## **2) Une éviction expliquée par la définition problématique des minorités nationales**

**199.** La définition juridique des minorités s'avère difficile, voire impossible pour certains auteurs<sup>410</sup>. Le terme « minorité » peut couvrir des situations diverses et revêtir plusieurs significations. Il peut s'agir des minorités que le Professeur François Rigaux dénomme « quantitatives » ou « qualitatives »<sup>411</sup>, le premier qualificatif désignant une infériorité numérique alors que le second une infériorité du « statut économique, social ou politique »<sup>412</sup>. L'absence de délimitation claire de cette notion suscite « la crainte [...] qu'une "mauvaise" définition élargisse exagérément le champ de ceux auxquels une protection particulière, dérogatoire au droit commun, est due »<sup>413</sup>.

**200.** Certes, l'absence de définition ne signifie pas que certains ne s'y soient pas essayés. Au sein de l'Organisation des Nations Unies, deux définitions furent proposées. Selon le Rapporteur spécial de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Francesco Capotorti, une minorité peut être définie comme « [u]n groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, en position non dominante, dont les membres – ressortissants de l'Etat – possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des

---

<sup>408</sup> Rapport explicatif adopté le 1<sup>er</sup> février 1995.

<sup>409</sup> *Ibidem*, §12 ; voir également Benoît-Rohmer (F.), « La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales », E.J.I.L., n°6, 1995, p.579.

<sup>410</sup> Rigaux (F.), « Mission impossible : la définition de la minorité », R.T.D.H., 1997, p.155.

<sup>411</sup> *Ibidem*.

<sup>412</sup> *Ibidem*.

<sup>413</sup> Verhoeven (J.), *op. cit.*, p.177.

caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue »<sup>414</sup>.

Un autre membre de cette même Sous-commission présenta une définition différente de la notion de minorité en 1985. Selon le juge canadien Jules Deschenes, une minorité est « [u]n groupe de citoyens d'un Etat, en minorité numérique et en position non dominante dans cet Etat, dotés de caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles de la majorité de la population, solidaires les uns des autres, animés, fut-ce implicitement, d'une volonté collective de survie et visant à l'égalité en fait et en droit avec la majorité »<sup>415</sup>.

**201.** De la même manière, certains instruments juridiques internationaux fournissent une définition de la notion de « minorité nationale ». Il en est ainsi de la Recommandation 1201/1993 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe proposant un Protocole additionnel à la CEDH relatif à la protection des minorités nationales. Selon l'article premier de ce texte, « l'expression "minorité nationale" désigne un groupe de personnes dans un Etat qui : a. résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyens ; b. entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat ; c. présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques ; d. sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat ; e. sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue »<sup>416</sup>. Nous pouvons également évoquer l'article premier de la Convention sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, adoptée en 1994 au sein de la Communauté d'Etats indépendants. Celui-ci stipule que « [p]our les besoins de la présente convention, sont considérées en tant qu'appartenant à des minorités nationales, les personnes résidant en permanence sur le territoire d'une des parties contractantes et ayant sa nationalité, et dont l'origine ethnique, la langue, la culture ou les traditions sont différentes de celles de la population majoritaire de cette partie »<sup>417</sup>. Cependant, ces instruments juridiques n'ont eu qu'un succès relatif. D'une part, la Recommandation adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ne fut pas suivie d'effet. D'autre part, la

---

<sup>414</sup> Capotorti (F.), « Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities », U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, UN. Sales No. E.78.XIV.1, 1979, §568.

<sup>415</sup> Deschenes (J.), « Promotion, Protection and Restoration of Human Rights at the National, Regional and International Levels », U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31, 1985, §181.

<sup>416</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 1<sup>er</sup> février 1993, Recommandation 1201 (1993), Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités.

<sup>417</sup> Convention sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, adoptée le 21 octobre 1994 et entrée en vigueur le 10 janvier 1997.

Convention adoptée au sein de la Communauté d'Etats indépendants ne fut ratifiée que par cinq Etats de cette organisation à savoir l'Azerbaïdjan, l'Arménie, la Biélorussie, le Kirghizstan et le Tadjikistan<sup>418</sup>.

**202.** Par conséquent, il apparaît que la notion de « minorité » ou de « minorité nationale » ne fait pas l'objet d'une définition unanimement acceptée aujourd'hui. Or, l'absence de référence à la protection des minorités au sein de la Charte peut également s'expliquer par cette difficulté définitionnelle. Toujours est-il que malgré ce problème, l'interprétation du traité révèle que les Etats entendent définir son champ d'application en utilisant cette notion, et plus particulièrement celle de « minorité nationale ».

#### B. L'utilisation du critère de l'appartenance à une minorité *nationale* par les Etats

**203.** L'interprétation du champ d'application personnel des dispositions de la Charte par certains Etats révèle que ces derniers entendent identifier les bénéficiaires des obligations sur la base de leur appartenance à une minorité *nationale*. Or, bien que le qualificatif « national » accolé à la notion de « minorité » puisse faire l'objet d'acceptions diverses (1), il apparaît que, dans certains Etats, l'appartenance à une minorité *nationale* est directement liée à la nationalité des personnes en question. Pour le dire autrement, la nationalité d'une personne conditionne son appartenance à une minorité nationale et, par conséquent, sa qualification en tant que bénéficiaire des mesures de protection et de promotion contenues dans la Charte (2).

##### **1) Les acceptions différentes du caractère « national » d'une minorité**

**204.** La notion de « minorité *nationale* » n'est pas unanimement définie dans la doctrine. En effet, celle-ci peut revêtir plusieurs significations. Premièrement, bien qu'il s'agisse d'une définition rare, cette notion peut désigner « une communauté ayant atteint le degré supérieur de maturité et d'auto-identification »<sup>419</sup> et elle « se distingue alors de la nation uniquement par le fait qu'elle n'a pas réussi à accéder [...] à l'indépendance ou encore n'a pas pu être rattachée à son Etat parent »<sup>420</sup>. Ainsi, à part cette différence, elle partagerait avec une communauté humaine qualifiée de « nation » tous les

---

<sup>418</sup> Arp (B.), *International Norms and Standards for the Protection of National Minorities*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p.207.

<sup>419</sup> Boev (I.), *Introduction au droit européen des minorités*, L'Harmattan, 2008, p.83.

<sup>420</sup> *Ibidem*.

« éléments d'identité »<sup>421</sup> objectifs « tels que la religion, la langue, l'ethnie et la culture et [...] subjectifs, s'agissant de "l'aspiration à l'autonomie ou à l'indépendance" »<sup>422</sup>. La difficulté de cette définition réside dans la détermination problématique du moment à partir duquel une communauté humaine rassemblerait l'ensemble de ces éléments d'identité.

**205.** Deuxièmement, la notion de « minorité nationale » est le plus couramment définie comme une communauté ayant une nation-mère<sup>423</sup>. Ainsi, il s'agirait de groupes de personnes qui ont un Etat-parent, c'est-à-dire un Etat dans lequel les membres dudit groupe font partie de la majorité de la population<sup>424</sup>. Cela étant, cette définition soulève également des difficultés puisque certains groupes sont juridiquement qualifiés en tant que « minorités nationales » alors même qu'ils ne peuvent pas être rattachés à un Etat parent. L'intégration de certains groupes dans le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales témoigne de cette hypothèse puisque la communauté des Tsiganes ou des Roms est qualifiée en tant que « minorité nationale »<sup>425</sup> tout comme la communauté des Ruthènes<sup>426</sup>.

**206.** Troisièmement, le qualificatif « national » peut renvoyer à la nationalité des personnes composant un groupe susceptible d'être qualifié en tant que « minorité nationale ». Ainsi, un groupe serait qualifié de « minorité *nationale* » dans un Etat si les personnes le composant ont la nationalité de ce dernier. La nationalité des personnes serait ainsi un critère, parmi d'autres, de définition de cette notion. Elle expliquerait ainsi l'existence du qualificatif « national ». Les tentatives de définition évoquées ci-dessus de la notion de « minorité » ou de « minorité nationale » intègrent la nationalité en tant que critère de définition. Il en est ainsi des définitions proposées par Francesco Capotorti et Jules Deschênes ou bien de celles présentes dans la proposition d'un Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme relatif à la protection des minorités nationales et la Convention conclue au sein de la Communauté d'Etats indépendants sur ce sujet. De même, en évoquant le type d'Etat qu'est l'« Etat de minorités nationales »<sup>427</sup>, les Professeurs Vlad Constantinesco et Stéphane Pierré-Caps se réfèrent à cette acception. En effet, l'*Etat de minorités*

---

<sup>421</sup> *Ibidem*.

<sup>422</sup> *Ibidem*.

<sup>423</sup> *Ibidem*, p.84.

<sup>424</sup> Verstichel (A.), « Personal Scope of Application : an Open, Inclusive and Dynamic Approach – the FCNM as a Living Instrument », in Verstichel (A.), Alen (A.), De Witte (B.), Lemmens (P.) (dirs.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Intersentia, 2008, p.139. Dans le même sens, voir Boev (I.), *Introduction au droit européen des minorités*, op. cit., p.84.

<sup>425</sup> Voir par exemple Rapport Allemagne, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.4.

<sup>426</sup> Voir par exemple Rapport Slovaquie, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, pp.9-10 ; Rapport Slovaquie, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.5.

<sup>427</sup> Constantinesco (V.), Pierré-Caps (S.), *Droit constitutionnel*, op. cit., p.318.

*nationales* « est un Etat dont la nation, qu'il personnifie, est de nature composite »<sup>428</sup> puisqu'elle contient certaines collectivités. Celles-ci « participent de la nation étatique mais ont aussi conscience de leur spécificité »<sup>429</sup>. Or, « le droit constitutionnel, dans l'hypothèse où il considère les minorités, ne désigne comme telles que minorités *nationales* : un citoyen minoritaire est toujours un national de l'Etat où il vit, ce qui le distingue des immigrants »<sup>430</sup>.

Toutefois, l'utilisation de la nationalité en tant que critère de définition d'une minorité nationale fait encore débat aujourd'hui. Pour ce qui est du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des Droits de l'Homme a précisé dans son Observation générale relative à l'interprétation de l'article 27<sup>431</sup> que « les Etats parties ne peuvent pas réserver l'exercice des droits énoncés [dans cet article] à leurs seuls ressortissants »<sup>432</sup>. De la même manière, Annelies Verstichel évalue positivement l'interprétation du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales selon laquelle la nationalité des personnes ne devrait pas constituer une condition quant à la jouissance des droits reconnus aux membres des minorités alors que plusieurs Etats parties à la Convention-cadre ont inclus la nationalité en tant que critère de définition des minorités intégrées dans le champ d'application de celle-ci<sup>433</sup>. L'auteure considère que l'interprétation du Comité consultatif se justifie eu égard à l'intégration de la protection des droits des personnes appartenant à ces minorités dans le cadre de la protection internationale des droits de l'homme par l'article premier de la Convention-cadre<sup>434</sup>. Par conséquent, ces droits devraient bénéficier à toutes les personnes placées sous la juridiction de l'Etat indépendamment de leur nationalité respective, à l'exception de certains droits politiques<sup>435</sup>.

**207.** Cependant, nous pouvons nous demander si ce débat ne réside pas dans un malentendu quant à la fonction de l'utilisation du critère de la nationalité. En effet, une différence peut être opérée entre

---

<sup>428</sup> *Ibidem*.

<sup>429</sup> *Ibidem*.

<sup>430</sup> *Ibidem*. Souligné dans le texte.

<sup>431</sup> Cet article stipule que « [d]ans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ».

<sup>432</sup> Comité des Droits de l'Homme, Observation générale relative à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, n°23(50), 26 avril 1994, CCFR/C/21/Rev.1/Add.5, p.2, point 5.1. Voir dans le même sens Higgins (R.), « *Minority Rights : Discrepancies and Divergencies Between the International Covenant and the Council of Europe System* », in Lawson (R.), De Blois (M.), *The dynamics of the protection of Human Rights in Europe. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Vol. III, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, p.204.

<sup>433</sup> Verstichel (A.), « Personal Scope of Application : an Open, Inclusive and Dynamic Approach – the FCNM as a Living Instrument », *op. cit.*, pp.144-145.

<sup>434</sup> « La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale ».

<sup>435</sup> *Ibidem*, p.145.

la définition de la notion de « minorité nationale » et la définition de ce qu'est l'appartenance d'une personne à cette minorité. En ce qui concerne la première, le critère de la nationalité vise à déterminer si un groupe de personnes au sein d'un Etat peut être qualifié de « minorité nationale ». Si le groupe est qualifié ainsi, cela déclenche l'applicabilité des droits reconnus par ce statut à ses membres. Toutefois, l'utilisation de ce critère ne suppose pas nécessairement que *tous* les membres d'un groupe aient la nationalité de l'Etat afin que celui-ci soit qualifié en tant que « minorité nationale ». Ainsi, pour qu'un groupe soit qualifié de minorité nationale dans un Etat il faudrait qu'une partie de ses membres ait la nationalité de cet Etat.

La question de la définition de la notion de « minorité nationale » peut être distinguée de celle relative à l'appartenance d'une personne à une minorité nationale. Cette dernière vise à identifier les personnes susceptibles de bénéficier des droits reconnus après la qualification d'un groupe en tant que minorité nationale. Or, bien que le groupe ait été qualifié en tant que minorité nationale en raison de la nationalité de ses membres, cela n'entraîne pas *ipso facto* l'utilisation de ce critère pour identifier les personnes appartenant à cette minorité et bénéficiant des droits en question. Pour le dire autrement, l'utilisation du critère de la nationalité afin de qualifier un groupe en tant que minorité nationale n'implique pas l'utilisation de ce critère afin de déterminer si une personne appartient à cette minorité.

**208.** L'interprétation de la Convention-cadre par la Norvège semble confirmer cette hypothèse. Selon l'Etat, « pour qu'un groupe minoritaire soit considéré comme une minorité nationale en Norvège, il est normalement exigé que la totalité ou la majorité de ses membres soient des ressortissants norvégiens »<sup>436</sup>. Cela étant, les autorités précisent aussitôt que « [c]ette condition de nationalité n'empêche cependant pas une minorité nationale d'englober des personnes titulaires d'un permis de séjour en Norvège *mais non encore ressortissants norvégiens* »<sup>437</sup>. Quant au Comité-consultatif de la Convention-cadre, il « note avec satisfaction que le gouvernement considère que les non-citoyens appartenant aux minorités nationales [...] peuvent bénéficier des mesures générales destinées à les protéger »<sup>438</sup>. Dès lors, l'utilisation de la nationalité en tant que critère de définition de la notion de « minorité nationale » par un Etat ne signifie pas nécessairement que seuls les nationaux de cet Etat peuvent bénéficier des droits reconnus en raison de cette qualification. Autrement dit, l'utilisation du critère de nationalité afin de qualifier un groupe en tant que « minorité nationale »

---

<sup>436</sup> Rapport Norvège, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.21.

<sup>437</sup> *Ibidem*. Non souligné dans le texte.

<sup>438</sup> Rapport Norvège, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §20.



n'entraîne pas automatiquement l'utilisation de ce même critère afin d'identifier les personnes pouvant jouir desdits droits.

Certes, plusieurs Etats considèrent que seuls les nationaux peuvent jouir de ces droits. Toutefois, cette hypothèse ne se confirme pas toujours. Par conséquent, la critique consistant à faire reposer sur le critère de la nationalité une restriction trop importante des bénéficiaires des droits reconnus aux membres des minorités nationales doit être relativisée.

**209.** L'interprétation des dispositions de la Charte révèle que certains Etats utilisent le critère de la nationalité non seulement pour définir la notion de « minorité nationale » mais encore pour identifier les personnes appartenant à une telle minorité. Selon cette interprétation, puisque les bénéficiaires des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires sont les membres des minorités nationales et que ceux-ci sont identifiés sur la base d'un tel critère, les bénéficiaires desdites mesures doivent être les nationaux de l'Etat. Par conséquent, dans ces Etats, pour bénéficier des dispositions de la Charte, il faut qu'une personne appartienne à une minorité *nationale* ce qui suppose qu'elle ait la nationalité de ces Etats.

## ***2) L'applicabilité des dispositions de la Charte aux seuls nationaux appartenant à une minorité nationale***

**210.** Dans certains Etats ayant ratifié la Charte, l'appartenance d'une personne à une minorité nationale est fondée, entre autres, sur sa nationalité. Or, puisque l'interprétation de ces Etats revient à identifier les bénéficiaires des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires sur la base de leur appartenance à une minorité nationale, cela revient à utiliser la nationalité en tant que critère d'identification du champ d'application personnel. Ainsi, seuls les nationaux seraient susceptibles de bénéficier des obligations de la Charte.

**211.** A ce titre, nous pouvons évoquer l'interprétation de l'article 7.1.c) en Allemagne. Selon celui-ci, les Etats s'engagent à fonder leur législation, leur politique et leur pratique sur le principe de « la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder ». A ce titre, l'Etat se réfère<sup>439</sup> à la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ainsi que plusieurs législations adoptées par les Länder. Selon l'instrument de ratification allemand déposé lors de cette ratification le 10 septembre 1997, « sont considérés

---

<sup>439</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.32.



comme minorités nationales les Danois de *nationalité* allemande et les membres du peuple sorabe de *nationalité* allemande. La convention-cadre sera également appliquée aux groupes ethniques résidant traditionnellement en Allemagne, à savoir les Frisons de *nationalité* allemande et les Sintis et Roms de *nationalité* allemande »<sup>440</sup>. Les autorités mentionnent également l'article 5 paragraphe 2 de la Constitution de l'Etat libre de Saxe qui dispose que « [l]e Land garantit et protège le droit des minorités nationales et ethniques de *nationalité allemande* à la préservation de leur identité et à l'entretien de leurs langues, religions, cultures et traditions respectives »<sup>441</sup> ainsi que l'article 18 de la Constitution du Land de Mecklembourg-Poméranie occidentale selon lequel « [l]'existence, à part entière, de la culture de minorités ethniques et nationales et de groupes ethniques *dont les membres sont des citoyens allemands* est spécifiquement protégée par les autorités du Land »<sup>442</sup>. Ces différentes législations intégrées dans la mise en œuvre de cette disposition révèlent que les bénéficiaires de celle-ci sont les membres de minorités nationales reconnues en Allemagne et ayant la nationalité de cet Etat.

L'interprétation de la Charte en Hongrie révèle également que les bénéficiaires des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires contenues dans le traité sont identifiés sur la base d'un facteur de rattachement personnel. Les autorités précisent que « [l]es détenteurs [des] droits linguistiques garantis juridiquement sont ainsi les personnes et les communautés appartenant aux minorités vivant en Hongrie »<sup>443</sup>. Selon l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 2 de la Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques de 1993, les minorités nationales sont définies par rapport à plusieurs critères dont celui de la nationalité hongroise de leurs membres<sup>444</sup>. La nouvelle loi relative à la protection des droits des minorités nationales adoptée en 2011 semble abandonner ce critère de nationalité. En effet, son article 1<sup>er</sup> paragraphe 1 dispose désormais que « tous les groupes ethniques établis en Hongrie depuis au moins un siècle sont des nationalités ; numériquement minoritaires dans la population de l'Etat, les nationalités se distinguent du reste de la population par leur langue, leur culture et leurs traditions, et manifestent un esprit de cohésion qui tend à la préservation de leurs caractéristiques et à l'expression et à la protection des intérêts de leurs communautés, formées au cours de l'histoire »<sup>445</sup>. Cela étant, le Comité d'experts précise que cette « nouvelle loi confirme que les droits des minorités s'appliquent aux *citoyens hongrois* qui sont, en outre, membres des minorités autochtones, "historiques" ou ethniques qui sont liées à un territoire

---

<sup>440</sup> Non souligné dans le texte.

<sup>441</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.30. Non souligné dans le texte.

<sup>442</sup> Rapport Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.30. Non souligné dans le texte.

<sup>443</sup> Rapport Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.5.

<sup>444</sup> *Ibidem*, p.3.

<sup>445</sup> Rapport Hongrie, 6<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.9.

depuis au moins un siècle »<sup>446</sup>. En effet, cette conclusion peut être déduite tant de l'article XXIX de la Constitution hongroise de 2011 que de l'article 170 paragraphe 1 de la loi de 2011. Selon la première disposition, « [c]haque *citoyen hongrois*, membre d'une minorité nationale ou ethnique, a le droit d'assumer et de préserver librement son identité »<sup>447</sup>. Quant à l'article 170 paragraphe 1, il dispose que « [l]'effet de la loi s'applique aux citoyens hongrois résidant en Hongrie et appartenant à une nationalité, ainsi qu'aux communautés formées de ces personnes ». L'ensemble de ces dispositions permet à la Commission de Venise de conclure, dans son Avis sur la Loi relative aux droits des nationalités de la Hongrie<sup>448</sup>, que dans cet Etat « les droits des minorités sont réservés aux seuls citoyens »<sup>449</sup>. Par conséquent, puisque la Hongrie identifie les bénéficiaires des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires sur la base de leur appartenance à une minorité nationale et que cette appartenance est conditionnée par la nationalité hongroise de ces personnes, nous pouvons estimer que les bénéficiaires des dispositions de la Charte sont ceux ayant cette nationalité.

Toutefois, l'interprétation de la Hongrie de certaines dispositions particulières de la Charte semble relativiser ce constat. A ce titre, nous pouvons évoquer l'interprétation de l'article 9.1.b).ii qui stipule que les Etats s'engagent « dans les procédures civiles : à permettre, lorsqu'une partie à un litige doit comparaître en personne devant un tribunal, qu'elle s'exprime dans sa langue régionale ou minoritaire sans pour autant encourir des frais additionnels » et « à permettre la production de documents et de preuves dans les langues régionales ou minoritaires ». A ce titre, les autorités évoquent<sup>450</sup> l'article 6 paragraphe 2 du Code de procédure civile qui dispose que « dans les procédures judiciaires – dans les conditions définies par les traités internationaux - chacun a le droit d'utiliser sa langue d'origine ou sa langue régionale ou minoritaire »<sup>451</sup>. Cette législation ne fait aucune référence à la nationalité en tant que facteur de rattachement personnel.

**212.** Il apparaît ainsi que dans certains Etats, les bénéficiaires des obligations de la Charte sont identifiés sur la base d'une qualité qui leur est reconnue, à savoir leur appartenance à une minorité nationale. Dans ces Etats, l'appartenance d'une personne à une minorité nationale est conditionnée par la nationalité de cette personne. Cependant, l'utilisation de la nationalité en tant que critère d'identification des bénéficiaires peut être remise en cause dans plusieurs hypothèses sur la base du droit de l'Union européenne et du droit de la Convention européenne des droits de l'Homme.

---

<sup>446</sup> Rapport CE Hongrie, 6<sup>ème</sup> cycle de suivi, §17. Non souligné dans le texte.

<sup>447</sup> Rapport CE Hongrie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §10. Non souligné dans le texte.

<sup>448</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, « Avis sur la Loi relative aux droits des nationalités de la Hongrie », Avis n°671/2012, 19 juin 2012, CDL-AD(2012)011.

<sup>449</sup> *Ibidem*, §35.

<sup>450</sup> Rapport Hongrie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.71.

<sup>451</sup> Rapport Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.41.

## **II. La remise en cause possible de l'utilisation de la *nationalité* en tant que critère d'identification des bénéficiaires**

**213.** L'interprétation de certains Etats témoigne d'une remise en cause de l'utilisation de la nationalité lors de l'identification des bénéficiaires des obligations du traité sur la base de l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité des individus consacrée tant par le droit de l'Union européenne (A) que par le droit de la Convention européenne des droits de l'Homme (B). Les références à la Convention européenne des droits de l'Homme dans l'interprétation étatique de la Charte sont davantage ambiguës que celles concernant le droit de l'Union. Les Etats ne s'y réfèrent pas ou s'y réfèrent d'une manière générale. Quant au Rapport explicatif et du Comité d'experts, ils semblent s'y référer pour souligner les différences entre les exigences de la Charte et celles de la Convention. En ce qui concerne l'article 9.a.ii) de la Charte selon lequel les Etats s'engagent « à garantir à l'accusé le droit de s'exprimer dans sa langue régionale ou minoritaire », le Rapport explicatif indique qu'il « va au-delà du droit de l'accusé, inscrit à l'article 6, paragraphe 3, alinéa e, de la Convention européenne des droits de l'homme, de se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience. [...] il repose sur la considération que, même si les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire sont capables de parler la langue officielle, lorsqu'il s'agit de se justifier devant un tribunal, ils peuvent ressentir le besoin de s'exprimer dans la langue qui leur est émotionnellement la plus proche ou qu'ils maîtrisent le mieux »<sup>452</sup>. La position du Comité d'experts, bien qu'il ne se réfère pas à la Convention d'une manière expresse, semble converger avec celle du rapport explicatif puisqu'il « recommande vivement [...] de garantir le droit de l'accusé d'utiliser le hongrois dans la procédure pénale, qu'il maîtrise ou pas le slovaque »<sup>453</sup>.

**214.** Une telle absence de références contraste avec l'intégration constatée du droit de l'Union dans la mise en œuvre de la Charte. Contrairement à la Cour de justice de l'Union, la Cour européenne des droits de l'homme n'a jamais eu à se prononcer sur la compatibilité d'une législation étatique qui réservait un régime linguistique aux seuls nationaux de l'Etat en question, fussent-ils des membres des minorités nationales. Toutefois, cela ne veut pas dire que la Convention ne puisse pas remettre en cause l'utilisation d'un facteur de rattachement fondé sur la nationalité des personnes

---

<sup>452</sup> Rapport explicatif, §95.

<sup>453</sup> Rapport CE Slovaquie, §91.

privées. C'est également sous l'angle du principe de non-discrimination en raison de la nationalité que cette remise en cause pourrait avoir lieu bien qu'elle n'est qu'hypothétique.

#### A. La remise en cause probable par le droit de l'Union européenne

**215.** Le droit de l'Union européenne peut remettre en cause l'identification des bénéficiaires des obligations de la Charte fondée sur le critère de leur nationalité. L'Etat autrichien mentionne expressément cette possibilité. En effet, l'Autriche identifie les langues régionales ou minoritaires par référence aux langues pratiquées par les personnes appartenant à une minorité nationale. Or, selon l'article 1<sup>er</sup> alinéa 2 de la Loi sur les groupes ethniques de 1976, « on appelle minorité tout groupe de ressortissants autrichiens domiciliés sur le territoire fédéral avec une langue maternelle autre que l'allemand et un caractère national propre »<sup>454</sup>. Si cette législation pouvait constituer le fondement de l'utilisation de la nationalité des personnes afin de les qualifier en tant que bénéficiaires des mesures contenues dans la Charte, les autorités infirment cette possibilité. Il en est ainsi pour ce qui est de l'interprétation des articles 9.1.b.ii) et 9.1.b.iii) de la Charte. L'article 9.1.b.ii) stipule que les Etats s'engagent, dans les procédures civiles « à permettre, lorsqu'une partie à un litige doit comparaître en personne devant un tribunal, qu'elle s'exprime dans sa langue régionale ou minoritaire sans pour autant encourir des frais additionnels ». Quant à l'article 9.1.b.iii), il exige des Etats qu'ils permettent dans les procédures civiles « la production de documents et de preuves dans les langues régionales ou minoritaires ». Les autorités précisent que plusieurs dispositions octroyant le droit d'employer une langue régionale ou minoritaire aux seuls nationaux furent rendues obsolètes en raison de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>455</sup>. Dès lors, puisque les dispositions relatives à l'emploi des langues officielles, et identifiées en tant que langues régionales ou minoritaires, sont également applicables aux citoyens de l'Union<sup>456</sup>, l'utilisation de la nationalité afin d'identifier les bénéficiaires des dispositions de la Charte est probablement remise en cause par le droit de l'Union européenne.

**216.** Ainsi, une identification du champ d'application personnel de la Charte fondée sur la nationalité des personnes privées peut s'avérer contraire au principe de non-discrimination en raison de la nationalité prévu par l'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

---

<sup>454</sup> Rapport Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.4.

<sup>455</sup> Rapport Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.117.

<sup>456</sup> *Ibidem*.

Principe « structurant, fondamental, du droit de l'Union européenne »<sup>457</sup>, il a vu sa portée dépasser la seule dimension économique pour laquelle il fut consacré originairement sous l'influence de l'introduction de la citoyenneté de l'Union par le traité de Maastricht de 1992<sup>458</sup>.

**217.** Pour la Cour de justice de l'Union européenne, la citoyenneté de l'Union a « vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique »<sup>459</sup>. Or, « [l]e droit premier des citoyens de l'Union est celui de ne pas subir des discriminations basées sur leur nationalité »<sup>460</sup>. La reconnaissance de ce lien entre la citoyenneté de l'Union et le principe de non-discrimination en raison de la nationalité a permis à la Cour de justice de se prononcer sur la compatibilité de certaines législations linguistiques nationales avec le droit de l'Union. Plusieurs affaires peuvent avoir une influence sur la manière dont les Etats identifient le champ d'application personnel de la Charte. Ainsi, il faut brièvement présenter l'affaire *Mutsch* (1) avant de s'intéresser plus longuement aux arrêts *Bickel-Franz* et *Rüffer* (2) qui érigent le statut de citoyen de l'Union en tant que facteur de remise en cause d'une identification des bénéficiaires des dispositions de la Charte sur la base de leur nationalité.

### ***1) Les prémices de la remise en cause : l'affaire Mutsch***

**218.** La première affaire<sup>461</sup>, bien qu'elle concernât la libre circulation des travailleurs et point la citoyenneté de l'Union, doit être évoquée. En l'espèce, M. Robert Mutsch, ressortissant luxembourgeois, avait élu domicile dans une commune de langue allemande en Belgique située dans le ressort du tribunal correctionnel de Verviers. Suite à certains différends avec les gendarmes belges, il fut condamné à une amende. Il forma opposition contre ce jugement et demanda à bénéficier des dispositions de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire. Selon l'article 17 alinéa 3 de cette loi, « lorsque *l'inculpé de nationalité belge* est domicilié dans une commune de langue allemande située dans le ressort du tribunal correctionnel de

---

<sup>457</sup> Platon (S.), « Les spécificités du principe de non-discrimination dans l'Union européenne », in Favreau (B.), Skouris (V.) (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, 2010, p.130.

<sup>458</sup> *Ibidem*, p.130 et s.

<sup>459</sup> C.J.C.E., 20 septembre 2001, *Grzelczyk (Rudy)/Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, Aff. C-184/99, pt.31.

<sup>460</sup> Platon (S.), « Les spécificités du principe de non-discrimination dans l'Union européenne », *op.cit.*, p.136.

<sup>461</sup> C.J.C.E., 11 juillet 1985, *Ministère public contre Robert Heinrich Maria Mutsch*, Aff.137/84.

Verviers, et fait la demande dans les formes indiquées à l'article 16, la procédure devant cette juridiction est faite en allemand »<sup>462</sup>. Si le tribunal de Verviers a accepté la demande de M. Mutsch de conduire la procédure en allemand, le ministère public a interjeté appel de ce jugement en estimant que l'inculpé n'était pas de nationalité belge et ne pouvait donc pas bénéficier de la disposition législative précitée. Cela a conduit la Cour d'appel de Liège à poser une question préjudicielle au juge communautaire portant sur la compatibilité de la législation nationale avec les traités.

**219.** La Cour de justice a estimé que « [l]a faculté d'utiliser sa propre langue dans une procédure devant les juridictions de l'Etat membre de résidence, aux mêmes conditions que les travailleurs nationaux, contribue de manière importante à l'intégration du travailleur migrant et de sa famille dans le milieu du pays d'accueil et donc à la réalisation de l'objectif de la libre circulation des travailleurs »<sup>463</sup>. Par conséquent, la libre circulation des travailleurs exige qu'un travailleur placé dans une situation correspondant à celle de M. Mutsch « se voie reconnaître le droit de demander qu'une procédure pénale engagée à son égard se déroule dans une langue autre que la langue de procédure normalement utilisée devant la juridiction saisie si les travailleurs nationaux peuvent, dans les mêmes conditions, bénéficier de ce droit »<sup>464</sup>.

**220.** Certes, l'affaire *Mutsch* concernait l'application du principe de non-discrimination en raison de la nationalité dans le cadre de la libre circulation des travailleurs. Néanmoins, Koen Lenaerts avait pressenti l'applicabilité de cette solution dans le cadre de la libre prestation de services<sup>465</sup>. En effet, il a estimé qu'« il paraît légitime d'affirmer que si Mutsch n'avait pas été un travailleur migrant, mais bien un touriste luxembourgeois de passage à Saint-Vith en Belgique qui s'était laissé impliquer dans une procédure pénale, il aurait pu lui aussi prétendre au bénéfice du traitement de son affaire en allemand sur la base »<sup>466</sup> du principe de non-discrimination en raison de la nationalité et de la libre prestation de services – les touristes étant considérés comme des destinataires potentiels des services depuis l'affaire *Cowan*<sup>467</sup>.

**221.** Or, la consécration de la citoyenneté de l'Union a permis de dépasser l'analyse de la compatibilité de telles législations linguistiques étatiques à l'aune des seules libertés économiques.

---

<sup>462</sup> Non souligné dans le texte.

<sup>463</sup> C.J.C.E., *Mutsch*, préc., pt.16.

<sup>464</sup> Desolre (G.), « Le principe de non-discrimination, la liberté de circulation et les facilités linguistiques en matière judiciaire », C.D.E., 2000, p.314.

<sup>465</sup> Laenerts (K.), « L'égalité de traitement en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples », C.D.E., 1991, p.28.

<sup>466</sup> *Ibidem*.

<sup>467</sup> C.J.C.E., 2 février 1989, *Cowan c. Trésor public*, Aff.186/87.

## 2) *La remise en cause par la citoyenneté de l'Union : les affaires Bickel-Franz et Rüffer*

**222.** Les affaires *Bickel-Franz* et *Rüffer* remettent probablement en cause l'utilisation de la nationalité comme critère d'identification des bénéficiaires des mesures de protection et de promotion contenues dans la Charte<sup>468</sup>. En effet, le statut de citoyen de l'Union européenne constitue désormais le fondement de cette remise en cause en rendant applicable le principe de non-discrimination en raison de la nationalité aux législations consacrant l'utilisation d'un tel critère (i). Or, celles-ci s'avèrent être incompatibles avec ce principe (ii).

### a) L'émergence de la citoyenneté de l'Union en tant que fondement de la remise en cause

**223.** Les affaires *Bickel-Franz*<sup>469</sup> et *Rüffer*<sup>470</sup> portent sur la compatibilité du régime linguistique mis en place par la législation italienne dans la province de Bolzano. Ce régime prévoit que les nationaux italiens de langue allemande résidant dans cette province ont le droit d'utiliser la langue allemande dans leurs rapports avec les services judiciaires et avec les autorités administratives qui y sont situés.

**224.** Dans la première affaire, le ministère public de Bolzano a poursuivi M. Bickel, camionneur de nationalité autrichienne, pour conduite en état d'ébriété et M. Franz, touriste de nationalité allemande, pour port d'arme prohibé. Les deux inculpés entendaient se prévaloir du régime linguistique existant dans ladite province et utiliser la langue allemande dans les procédures pénales les concernant. Face à la législation nationale qui réservait le droit d'utiliser l'allemand aux seuls nationaux italiens de langue allemande résidant dans la province de Bolzano, la juridiction nationale a décidé de poser une question préjudicielle à la Cour de justice portant sur la compatibilité de cette législation avec le droit de l'Union.

**225.** Tant la formulation de la question par la juridiction nationale que la réponse apportée par le juge communautaire ne sont pas dépourvues d'ambiguïtés. En effet, la juridiction nationale semble estimer que l'examen de la législation italienne par rapport au principe de non-discrimination en raison de la nationalité doit se faire tant à l'aune de la libre prestation de services qu'à l'aune de la

---

<sup>468</sup> En ce qui concerne la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, voir Verstichel (A.), « Personal Scope of Application : an Open, Inclusive and Dynamic Approach – the FCNM as a Living Instrument », *op. cit.*, p.146.

<sup>469</sup> C.J.C.E., 24 novembre 1998, *Procédure pénale contre Horst Otto Bickel et Ulrich Franz*, aff. C-274/96.

<sup>470</sup> C.J.U.E., 27 mars 2014, *Ulrike Elfriede Grauel Rüffer contre Katerina Pokorna*, aff. C-322/13.



citoyenneté de l'Union<sup>471</sup>. Quant à la Cour, elle subdivise la question préjudicielle en deux questions. Premièrement, il s'agit de savoir « si le droit conféré par une réglementation nationale d'obtenir qu'une procédure pénale se déroule dans une langue autre que la langue principale de l'État concerné relève du champ d'application du traité et doit donc respecter »<sup>472</sup> le principe de non-discrimination en raison de la nationalité. Deuxièmement, il s'agit de déterminer « si la réglementation italienne, si elle était interprétée en sorte de dénier à M. Bickel et à M. Franz le droit d'utiliser l'allemand, comporterait en pareil cas une discrimination fondée sur la nationalité »<sup>473</sup>.

**226.** En ce qui concerne la première question, la réponse de la Cour apparaît assez ambiguë. A l'instar de la juridiction nationale, elle semble fonder l'examen de la législation italienne à l'égard du principe de non-discrimination en raison de la nationalité à la fois dans le cadre de la libre prestation de service et dans le cadre des règles régissant la citoyenneté de l'Union. Ainsi, elle indique que « [l]es situations régies par le droit communautaire comprennent notamment celles relevant du droit à la libre prestation des services conféré par l'article 59 du traité [...] Relèvent ainsi de l'article 59 tous les ressortissants des États membres qui, sans bénéficier d'une autre liberté garantie par le traité, se rendent dans un autre État membre en vue d'y recevoir des services ou en ayant la faculté d'en recevoir. Ces ressortissants, dont font partie MM. Bickel et Franz, peuvent se rendre et se déplacer librement dans l'État d'accueil »<sup>474</sup>. Cependant, elle ajoute qu'« [a]u demeurant, en vertu de l'article 8 A du traité, "Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application" »<sup>475</sup>.

**227.** Le juge conclut en estimant que « la possibilité pour les citoyens de l'Union de communiquer dans une langue donnée, avec les autorités administratives et judiciaires d'un État, au même titre que les nationaux, est de nature à faciliter l'exercice de la liberté de circuler et de séjourner dans un autre État membre. Il s'ensuit que des personnes telles que MM. Bickel et Franz, lorsqu'elles exercent leur droit de circuler et de séjourner dans un autre État membre, sont, en principe, fondées à bénéficier

---

<sup>471</sup> « Les principes de non-discrimination, au sens de l'article 6, premier alinéa, du traité, du droit de circuler et de séjourner des citoyens de l'Union, au sens de l'article 8 A du traité, de même que la libre prestation de services au sens de l'article 59 du traité, exigent-ils qu'un citoyen de l'Union qui possède la citoyenneté d'un État membre et séjourne dans un autre État membre se voie reconnaître le droit de demander qu'une procédure pénale engagée à son égard se déroule dans une autre langue, quand les ressortissants de cet État qui se trouvent dans la même situation jouissent de ce droit ? » ; non souligné dans le texte.

<sup>472</sup> C.J.C.E., *Bickel-Franz*, préc., pt.12.

<sup>473</sup> Jacobs (M.F.G.), 19 mars 1998, Conclusions sous C.J.C.E., 24 novembre 1998, *Procédure pénale contre Horst Otto Bickel et Ulrich Franz*, Aff. C-274/96 de l'Avocat général M.F.G. Jacobs, §10.

<sup>474</sup> C.J.C.E., *Bickel-Franz*, préc., pt.15.

<sup>475</sup> *Ibidem*.



d'un traitement non discriminatoire par rapport aux ressortissants de cet État, en vertu de l'article 6 du traité, pour ce qui concerne l'emploi des langues qui y sont utilisées ». Les arguments de la Cour ne permettent pas de déterminer d'une manière certaine si la situation des deux inculpés relève du champ d'application du droit de l'Union parce qu'ils sont des destinataires même potentiels de services ou bien parce qu'ils sont des citoyens de l'Union ayant utilisé leur liberté de circulation. Toutefois, la doctrine a estimé que par la référence, apparemment superflue, au statut de citoyen de l'Union, la juridiction entendait montrer la suffisance de l'article 21 afin de rendre le traité applicable<sup>476</sup>.

**228.** L'argumentation de la Cour dans l'arrêt *Bickel-Franz* a été précisée dans l'affaire *Rüffer*. Comme on l'a indiqué précédemment, ces deux affaires portaient sur la compatibilité de la même législation italienne par rapport au principe de non-discrimination en raison de la nationalité. En l'espèce, Madame Rüffer, ressortissante allemande établie en Allemagne, a subi un accident de ski dans la province de Bolzano. Elle a estimé que l'accident a été provoqué par une ressortissante tchèque domiciliée en République tchèque. Madame Rüffer a choisi l'allemand comme langue de procédure devant la juridiction italienne située dans ladite province. Or, cette juridiction a soulevé la question du choix de la langue allemande par des ressortissants de langue allemande des autres Etats membres eu égard à un arrêt rendu par la Cour de cassation italienne. Cette dernière a considéré que le droit d'employer la langue allemande dans les procédures judiciaires était reconnu exclusivement aux ressortissants italiens de langue allemande résidant dans la province de Bolzano. Dès lors, la juridiction de renvoi a posé une question préjudicielle portant sur la compatibilité de cette législation et de son interprétation par la Cour de cassation italienne avec le principe de non-discrimination en raison de la nationalité à l'égard des citoyens de l'Union européenne. Contrairement à la première affaire, la Cour se place exclusivement sur le terrain des articles 18 et 21 du TFUE pour conclure à cette absence de compatibilité laissant ainsi de côté la libre prestation de services.

**229.** Par conséquent, le statut de citoyen de l'Union constitue désormais le fondement permettant la remise en cause de l'utilisation de la nationalité en tant que critère d'identification des bénéficiaires des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires. En effet, lorsqu'un citoyen de l'Union a fait usage de sa liberté de circulation et de séjour et se place dans le champ d'application du droit de l'Union, le principe de non-discrimination en raison de la

---

<sup>476</sup> Voir Wathelet (M.), « Citoyenneté et libre circulation dans la jurisprudence », in Carlier (J-Y.), Verwilghen (M.) (éd), *Trente ans de libre circulation des travailleurs en Europe*, OPOCE, Luxembourg, 2000, pp.282-283 ; Eftimie (A.), *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, thèse, Bordeaux IV, 2012, p.459.

nationalité devient applicable. Or, l'application de ce dernier révèle que les législations consacrant l'utilisation du critère de nationalité sont incompatibles avec le principe de non-discrimination en raison de la nationalité.

b) Le caractère probablement discriminatoire de la nationalité en tant que critère d'identification

**230.** Tant dans l'affaire *Bickel-Franz* que dans l'affaire *Rüffer*, la Cour de justice a conclu à l'incompatibilité de la législation italienne avec le principe de non-discrimination en raison de la nationalité. En ce qui concerne la première affaire, la Cour considère qu'« il apparaît que les ressortissants de langue allemande des autres États membres, qui circulent et séjournent dans la province de Bolzano, sont désavantagés par rapport aux ressortissants italiens de langue allemande qui résident dans cette même région »<sup>477</sup>.

**231.** Quant au critère de résidence mis en place par la législation, le gouvernement italien a précisé que les ressortissants de langue allemande des autres États membres résidant dans la province de Bolzano pouvaient utiliser cette langue dans les procédures pénales au même titre que les ressortissants italiens de langue allemande qui y résident. Dès lors, la législation nationale n'instaurerait pas une discrimination en raison de la nationalité entre les résidents de cette province. Cet argument ne convainc pas la Cour de justice. Elle considère que même si cette situation était exacte, les ressortissants italiens sont toujours favorisés par rapport aux ressortissants des autres États membres. Bien qu'elle ne le précise pas explicitement, à l'inverse de l'Avocat général<sup>478</sup>, le critère de résidence instaurerait une discrimination indirecte puisque la plupart des ressortissants italiens de langue allemande peuvent se prévaloir du droit d'utiliser l'allemand en raison de leur résidence dans la province alors que la plupart des ressortissants de langue allemande des autres États membres serait dans l'impossibilité de le faire, n'y ayant pas leur résidence.

**232.** Néanmoins, l'existence d'une telle condition de résidence, bien qu'elle instaure une discrimination indirecte peut être justifiée. Le gouvernement italien a fait valoir que le droit d'utiliser la langue allemande dans les procédures pénales est exclusivement reconnu aux nationaux appartenant au groupe linguistique germanophone de la province de Bolzano et résidant dans cette

---

<sup>477</sup> C.J.C.E., *Bickel-Franz*, préc., pt.24.

<sup>478</sup> *Ibidem*, pt.33.

province dans l'objectif « de reconnaître l'identité ethnico-culturelle de la personne qui appartient à la minorité protégée »<sup>479</sup>. Par conséquent, « le droit d'obtenir l'utilisation de la langue de la minorité ethnico-culturelle concernée ne devrait pas être étendu à un ressortissant d'un autre État membre qui se trouverait occasionnellement et temporairement présent dans la région en cause »<sup>480</sup>.

**233.** A cet égard, la Cour accepte que l'objectif de protection d'une minorité puisse constituer un objectif légitime<sup>481</sup>. Néanmoins, elle estime que l'extension du droit en question aux ressortissants de langue allemande des autres États membres exerçant leur droit de circulation ne porterait pas atteinte à cet objectif<sup>482</sup>. L'Avocat général Jacobs estime même que la législation nationale en cause peut avoir l'effet inverse, en renforçant « l'italien comme langue principale même dans la région de Bolzano »<sup>483</sup>. L'ensemble de ces éléments permet au juge de conclure à l'incompatibilité de la législation italienne avec le principe de non-discrimination en raison de la nationalité.

**234.** Quant à l'affaire *Rüffer*, la réponse de la Cour de justice est identique à celle apportée dans l'arrêt *Bickel-Franz*. En effet, elle estime que la législation italienne n'est pas compatible avec le principe de non-discrimination en raison de la nationalité nonobstant la nature civile et non pénale de la procédure en cause. Le juge estime que les arguments qui lui ont permis de constater la violation du principe de non-discrimination dans l'affaire *Bickel-Franz* doivent être compris « comme s'appliquant à toute procédure juridictionnelle menée dans l'entité territoriale concernée, notamment à une procédure civile »<sup>484</sup>.

**235.** Les longs développements consacrés à ces trois affaires et notamment à l'affaire *Bickel-Franz* permettent d'expliquer la remise en cause probable de l'utilisation de la nationalité comme critère d'identification des bénéficiaires des dispositions de la Charte. Certes, les trois affaires concernaient des États membres n'ayant pas ratifié ce traité – la Belgique et l'Italie. Toutefois, les solutions retenues sont transposables à ceux des États membres l'ayant ratifié. Ainsi, par exemple, si un État considère qu'une obligation de la Charte exige la consécration de la possibilité d'utiliser les langues régionales ou minoritaires avec les autorités publiques, tout citoyen de l'Union peut bénéficier de cette possibilité et non seulement les nationaux de l'État en question.

---

<sup>479</sup> *Ibidem*, pt.21.

<sup>480</sup> *Ibidem*.

<sup>481</sup> *Ibidem*, pt.29.

<sup>482</sup> *Ibidem*.

<sup>483</sup> Jacobs (M.F.G.), *op. cit.*, §41.

<sup>484</sup> C.J.U.E., *Rüffer, préc.*, pt.20.

**236.** Les conséquences de cette remise en cause possible d'un rattachement des personnes privées fondé sur leur nationalité ne sont pas dépourvues d'intérêt. Le droit de l'Union parvient ainsi à neutraliser l'une des caractéristiques des régimes mis en place au profit des minorités *nationales* dans certains Etats membres, à savoir la *nationalité* des personnes pouvant bénéficier de ces régimes. Cela témoigne de ce que le Professeur Etienne Pataut considère comme un « déclin de la nationalité » induit par le droit de l'Union et plus particulièrement par la citoyenneté de l'Union<sup>485</sup>. Certes, l'Union ne dispose pas de la compétence à remettre en cause l'identification même des minorités nationales et l'utilisation du critère de la nationalité des personnes à cette fin<sup>486</sup>. Cependant, lorsqu'un Etat met en place un régime linguistique au profit des minorités nationales, il ne peut pas exclure les citoyens de l'Union.

**237.** Or, la remise en cause de la nationalité en tant que facteur de rattachement peut avoir pour effet le renforcement de la pratique des langues régionales ou minoritaires, « aspect menacé du patrimoine culturel européen »<sup>487</sup>. Le « degré de précarité »<sup>488</sup> de l'ensemble de ces langues n'est que diminué en ouvrant leur emploi à davantage de personnes. Ainsi, le statut de citoyen de l'Union permet finalement de renforcer la situation des langues régionales ou minoritaires.

**238.** Par conséquent, le droit de l'Union européenne, et plus particulièrement le statut de citoyen de l'Union, rend probable la remise en cause de la nationalité en tant que critère d'identification des bénéficiaires des dispositions de la Charte. Quant à la Convention européenne des droits de l'Homme, plusieurs obstacles se lèvent devant la confirmation de cette possibilité.

---

<sup>485</sup> Pataut (E.), *La nationalité en déclin*, Odile Jacobs, 2014, p.64 et s.

<sup>486</sup> Il faut noter le défaut de compétence de l'Union européenne tant en matière de protection des langues régionales ou minoritaires qu'en matière de protection des minorités. Sur ce point, voir Dubos (O.), « Babel mise en abyme : l'U.E. et les langues minoritaires », in *Europe(s), Droit(s) européen(s) – Une passion d'universitaire. Liber amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruylant, 2015, p.161.

<sup>487</sup> Rapport explicatif, §10.

<sup>488</sup> *Ibidem*, §2.

B. La remise en cause hypothétique par le droit de la Convention européenne des droits de l'Homme

239. Ni l'article 14 de la Convention ni l'article premier du Protocole n°12 à la Convention ne se réfèrent à l'interdiction des discriminations en raison de la *nationalité* mais préfèrent garantir la non-discrimination en raison de *l'origine nationale*. Toutefois, avant même de déterminer si une interprétation étatique excluant les non-nationaux du bénéfice des mesures de la Charte pourrait être considérée comme discriminatoire au sens de la Convention (2), il faut déterminer si les dispositions de cette dernière pourraient être applicables (1).

1) *L'applicabilité hypothétique de l'interdiction des discriminations fondée sur la nationalité*

240. La remise en cause du facteur de rattachement fondé sur la nationalité utilisé par les Etats peut différer selon que l'on se place dans le cadre de l'article 14 ou du Protocole 12.

Premièrement, en ce qui concerne l'article 14, il convient de préciser que « [l]a clause de non-discrimination n'a pas d'existence indépendante, puisqu'elle vaut uniquement pour les droits et libertés garantis par la Convention »<sup>489</sup>. Toutefois, selon la Cour européenne des droits de l'Homme, l'absence d'indépendance n'équivaut pas à une absence d'autonomie. En ce sens, elle considère que « [s]i cette garantie n'a pas, il est vrai, d'existence indépendante en ce sens qu'elle vise uniquement, aux termes de l'article 14 (art. 14), les "droits et libertés reconnus dans la Convention", une mesure conforme en elle-même aux exigences de l'article consacrant le droit ou la liberté en question peut cependant enfreindre cet article, combiné avec l'article 14 (art. 14), pour le motif qu'elle revêt un caractère discriminatoire »<sup>490</sup>. L'applicabilité de cette disposition suppose néanmoins que la situation se trouve dans le champ d'application matériel d'une des dispositions de la Convention<sup>491</sup>. Il s'agit d'une condition qui est interprétée d'une manière très souple<sup>492</sup> par la Cour puisqu'elle accepte même que l'article 14 soit applicable lorsque l'on est en présence d'un droit additionnel, à savoir « un droit que l'Etat partie a volontaire décidé de protéger dans son droit interne de manière plus ample que ce que prévoit la Convention »<sup>493</sup>. Or, à travers cette interprétation extensive de son champ d'application, l'article 14 semble « déborder de la sphère des droits énoncés par la

<sup>489</sup> Sudre (F.), *Droit européen et international des droits de l'homme*, P.U.F., 13<sup>ème</sup> éd., 2016, p.428.

<sup>490</sup> Cour eur. dt. H., 23 juillet 1968, Affaire « Relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement supérieur en Belgique » c. Belgique, req. n°1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/ 64, §9.

<sup>491</sup> Voir, entre autres, Cour eur. dt. H., 28 novembre 1984, *Rasmussen c. Danemark*, req. n°8777/79, §29.

<sup>492</sup> Voir dans ce sens Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *Droit européen des droits de l'Homme*, Sirey, 2017, p.236.

<sup>493</sup> Sudre (F.), *Droit européen et international des droits de l'homme*, *op. cit.*, p.429.

Convention »<sup>494</sup>. On retrouve un tel exemple dans l'*Affaire linguistique belge*. Le juge précise que l'article 2 du Premier protocole additionnel « ne garantit pas le droit d'obtenir des pouvoirs publics la création de tel ou tel établissement d'enseignement »<sup>495</sup> ; cela étant, « l'Etat qui aurait créé pareil établissement ne pourrait, en réglementant l'accès, prendre des mesures discriminatoires au sens de l'article 14 »<sup>496</sup>.

**241.** Par conséquent, il faudrait déterminer si les législations linguistiques excluant les non-nationaux du bénéfice des dispositions de la Charte sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application matériel d'une des dispositions substantielles de la Convention. Face aux prétentions linguistiques des requérants, la Cour s'est déjà prononcée sur la compatibilité de certains régimes linguistiques nationaux dans le domaine de l'enseignement<sup>497</sup>, dans le domaine du droit au respect de la correspondance – cela concernait le choix de la langue utilisée par les détenus dans leur correspondance<sup>498</sup> - ou encore dans le cadre du contentieux relatif au changement de la graphie des noms et des prénoms selon les règles phonétiques de la langue officielle<sup>499</sup>. Par conséquent, une législation étatique donnant la possibilité à employer une langue régionale ou minoritaire dans un de ces trois domaines est susceptible de tomber « sous l'empire »<sup>500</sup> de l'article 2 du Premier protocole additionnel consacrant le droit à l'instruction ou dans celui de l'article 8 de la Convention relatif au respect de la vie privée et familiale. Certes, cela n'implique pas nécessairement que lesdites dispositions conventionnelles exigent la mise en place d'un régime particulier dans une langue régionale ou minoritaire. Toutefois, cela permet de rendre l'article 14 applicable dans ces domaines.

**242.** L'applicabilité de l'article 14 est moins évidente dans le domaine de l'article 10 de la Convention relatif à la liberté d'expression. La Cour a constamment refusé de reconnaître la liberté linguistique, c'est-à-dire la liberté d'utiliser la langue de son choix avec ou au sein des autorités publiques. Ainsi, dans l'affaire *Sukran Aydin*<sup>501</sup> elle « réitère que [...] la Convention ne garantit pas le droit, en tant que tel, de se servir d'une langue déterminée dans les communications avec les

---

<sup>494</sup> Sudre (F.), « Rapport introductif », in Sudre (F.), Surré (H.) (dirs.), *Le droit à la non-discrimination au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 2009, p.27.

<sup>495</sup> Cour eur. dt. H., *Affaire linguistique belge*, préc., §9.

<sup>496</sup> *Ibidem*.

<sup>497</sup> *Ibidem*.

<sup>498</sup> Cour eur. dt. H., 22 avril 2014, Arrêt *Nusret Kaya c. Turquie*, req. n°43750/06, 43752/06, 32054/08, 37753/08, 60915/08 ; Cour eur. dt. H., 3 février 2009, décision *Senger c. Allemagne*, req. n°32524/05 ; Cour eur. dt. H., 11 janvier 2011, arrêt *Mehmet Nuri Özen et autres c. Turquie*, req. n°15672/08, § 58.

<sup>499</sup> Voir, notamment, Cour eur. dt. H., 7 décembre 2004, décision *Mentzen alias Mencena c. Lettonie*, req. n°71074/01 ; Cour eur. dr. h., 11 septembre 2007, arrêt *Bulgakov c. Ukraine*, req. n°59894/00, § 43 ; Cour eur. dt. H., 15 septembre 2015, Décision *Muna Macalin Moxamed Sed Dahir c. Suisse*, req. n°12209/10.

<sup>500</sup> Cour eur. dt. H., *Rasmussen c. Danemark*, préc., §29.

<sup>501</sup> Cour eur. dt. H., 22 janvier 2013, *Sukran Aydin et autres c. Turquie*, req. n°49197/06, 11/09 et 23196/07.

autorités publiques ou le droit de recevoir des informations de ces autorités dans une langue de son choix [...]. De même, la Convention ne garantit pas le droit de se servir dans une langue déterminée dans les communications à visée électorale avec les personnes publiques [...]. La Cour rappelle en outre que des questions telles que le choix de la langue de travail d'un parlement national sort du champ d'application de l'article 10 »<sup>502</sup>. Toutefois, la Cour précise qu'en dehors de ces hypothèses, « l'article 10 englobe la liberté de recevoir et de communiquer des informations ou idées dans toute langue qui permet de participer à l'échange public d'informations et d'idées culturelles, politiques et sociales de toutes sortes »<sup>503</sup>.

**243.** Par conséquent, la question qui se pose est celle de savoir si l'article 14 est applicable à une situation dans laquelle une législation étatique mettant en œuvre la Charte entend autoriser l'emploi d'une langue régionale ou minoritaire avec ou au sein des autorités publiques et réserver cet emploi à ses nationaux. La réponse à cette question est incertaine. La décision de la Cour *Sabrina Birk-Levy*<sup>504</sup> pourrait nous permettre de conclure à l'inapplicabilité de l'article 14. L'espèce concernait l'utilisation du tahitien ou d'une des langues polynésiennes devant l'Assemblée de la Polynésie française. La juridiction strasbourgeoise rappelle qu'aucune disposition de la Convention ne consacre la liberté linguistique. Par conséquent, elle rejette le grief tiré de la méconnaissance de l'article 14 combiné avec l'article 10, l'inapplicabilité du premier étant entraînée par celle du second. Il convient cependant de préciser que cette affaire concernait la France, Etat qui n'accepte pas l'officialité d'une langue autre que le français.

**244.** Nous pouvons nous demander si la position de la Cour serait la même si un Etat reconnaissant l'officialité d'une ou plusieurs langues régionales ou minoritaires était en cause ? Il pourrait ainsi s'agir d'un « droit additionnel » rendant l'article 10 et donc l'article 14 applicable. A notre connaissance, aucune affaire concernant une telle situation n'a été portée devant cette juridiction. Cela étant, les juges ont eu l'occasion de préciser dans l'affaire *Mentzen alias Mencena c. Lettonie*<sup>505</sup> que « la plupart des Etats contractants ont choisi d'accorder à une ou plusieurs langues le statut de langue officielle ou de langue d'Etat, et les ont inscrites comme telles dans leurs constitutions respectives »<sup>506</sup>. Pour la Cour, « en faisant d'une langue sa langue officielle, l'Etat s'engage en principe à garantir aux citoyens le droit de l'utiliser sans entraves non seulement dans

---

<sup>502</sup> *Ibidem*, §50.

<sup>503</sup> Cour eur. dt. H., 25 septembre 2012, *Egitim Ve Bilim Emelrcileri Sendikasi c. Turquie*, req. n°20641/05, § 71 ; et *Sukran Aydin*, précité, § 52.

<sup>504</sup> Cour eur. dt. H., 21 septembre 2010, Décision *Sabrina Birk-Levy c. France*, req. n°39426/06.

<sup>505</sup> Cour eur. dt. H., Décision *Juta Mentzen alias Mencena c. Lettonie*, préc.

<sup>506</sup> *Ibidem*.

leur vie privée, mais également dans leurs rapports avec les autorités publiques, pour communiquer et recevoir des informations en cette langue »<sup>507</sup>. En d'autres termes, « la présence d'une langue officielle implique l'existence de certains droits subjectifs dans le chef de ses locuteurs »<sup>508</sup>. Ces différents éléments peuvent conforter l'idée d'une applicabilité de l'article 10 et de l'article 14. En effet, en autorisant l'utilisation d'une langue régionale ou minoritaire dans les rapports des locuteurs avec les autorités publiques l'Etat reconnaîtrait un « droit additionnel » entraînant ainsi l'applicabilité des dispositions de la Convention.

**245.** Ces difficultés pourraient être surmontées dans le cadre du Protocole n°12 dont le premier article stipule que « [l]a jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ». Cette disposition « va bien au-delà de la clause de l'article 14 puisqu'il garantit le droit à la non-discrimination dans la jouissance de tout droit individuel reconnu en droit interne ; il fait ainsi entrer dans le champ de la Convention, et dans celui du contrôle exercé par la Cour, tout droit accordé à l'individu par le droit national »<sup>509</sup>. Cela étant, les deux Etats évoqués qui semblent réserver certains droits en matière linguistique à leurs seuls nationaux, à savoir l'Allemagne et la Hongrie, n'ont pas ratifié ce texte.

**246.** Bien que nous ne puissions pas avoir de certitudes sur ce point, nous pouvons supposer que lorsqu'une législation utilisant la nationalité comme critère d'identification des bénéficiaires des dispositions de la Charte entrerait dans l'un des cas de figure susvisés, sa compatibilité avec l'interdiction de non-discrimination en raison de l'origine nationale pourrait être examinée par les juges de la Convention.

---

<sup>507</sup> *Ibidem.*

<sup>508</sup> *Ibidem.*

<sup>509</sup> Sudre (F.), *Droit européen et international des droits de l'homme*, *op. cit.*, p.435.



## 2) *Le caractère hypothétiquement discriminatoire de la nationalité en tant que critère d'identification*

247. L'examen de la compatibilité d'une mesure nationale par rapport à la clause de non-discrimination suit plusieurs étapes. Dans un premier temps, il est nécessaire d'examiner « si on se trouve en présence de situations analogues ou comparables »<sup>510</sup>. Dans un second temps, la Cour « vérifie si la différence de traitement présente un caractère objectif et raisonnable en se basant sur deux critères : la poursuite d'un but légitime et le rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens utilisés et le but visé »<sup>511</sup>.

248. L'absence d'affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'Homme portant sur ce type de mesure étatique nous autorise seulement à supposer quels seraient les facteurs susceptibles d'être pris en compte lors de l'examen opéré par le juge. Ainsi, pour ce qui est du caractère comparable des situations, il faut déterminer si les nationaux pouvant utiliser les langues régionales ou minoritaires sont dans une situation comparable avec les non-nationaux souhaitant utiliser ces langues. Or, les facteurs pouvant être pris en compte afin d'établir le caractère comparable ou incomparable des situations s'avèrent difficilement identifiables. Par exemple, cela pourrait dépendre de l'importance que la Cour accordera au fait que les nationaux sont des membres des minorités nationales mais aussi de la question de savoir si certains membres de la minorité en question n'ont pas la nationalité de l'Etat.

249. Quant au caractère objectif et raisonnable de la différence de traitement, si elle venait à être constatée, la juridiction strasbourgeoise aurait à déterminer l'ampleur de la marge d'appréciation laissée aux Etats dans la matière. La Cour a déjà précisé que, si « nulle cloison étanche ne sépare la politique linguistique du domaine de la Convention, et [qu'] une mesure prise dans le cadre de cette politique peut tomber sous le coup d'une ou de plusieurs dispositions de celle-ci »<sup>512</sup>, le fait que les politiques linguistiques des Etats soient influencées « par des facteurs historiques, linguistiques, religieux ou culturels »<sup>513</sup> rend l'identification d'un dénominateur commun « très difficile, voire

---

<sup>510</sup> Bribosia (E.), « Les discriminations fondées sur la nationalité dans l'Union européenne à la lumière de la protection des droits fondamentaux », in Bribosia (E.), Dardenne (E.), Magnette (P.), Weyembergh (A.), *Union européenne et nationalités. Le principe de non-discrimination et ses limites*, Bruylant, 1999, p.213.

<sup>511</sup> *Ibidem*.

<sup>512</sup> Cour eur. dt. H., Décision *Juta Mentzen alias Mencena c. Lettonie*, préc.

<sup>513</sup> Cour eur. dt. H., *Sükran Aydin et autres c. Turquie*, préc., §51.

impossible »<sup>514</sup>. Dès lors, la Cour a estimé que la marge d'appréciation des Etats dans ce domaine est particulièrement large<sup>515</sup>.

Toutefois, elle a également eu l'occasion de préciser que « seules des considérations très fortes peuvent l'amener à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité »<sup>516</sup>.

**250.** Si l'ampleur de la marge d'appréciation des Etats pourrait être considérée comme large, l'examen de la Cour devrait s'employer à déterminer si le régime linguistique excluant les non-nationaux poursuit un but légitime et est proportionné par rapport à ce but. S'agissant de l'existence d'un but légitime, la protection des minorités nationales par la mesure étatique pourrait en constituer un. En effet, le juge a déjà indiqué dans l'affaire *D.H. et autres c. République tchèque*<sup>517</sup> « qu'un consensus international se faisait jour au sein des États contractants du Conseil de l'Europe pour reconnaître les besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie, et ce non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes, mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société dans son ensemble »<sup>518</sup>. Toutefois, nous ne voyons pas en quoi la limitation du droit d'utiliser une langue régionale ou minoritaire au profit des nationaux de l'Etat serait nécessaire afin de protéger les minorités. Au contraire, l'élargissement du cercle des bénéficiaires de ce droit rendrait l'utilisation de cette langue plus fréquente et contribuerait ainsi positivement à la protection des minorités.

**251.** Ensuite, s'agissant de la proportionnalité, la Cour semble accorder une importance particulière au fait que la nationalité soit le seul critère de la distinction en cause. Il en était ainsi tant dans l'affaire *Gaygusuz* que dans l'affaire *Andrejeva*. Les deux affaires concernaient le refus des autorités nationales d'octroyer certains avantages sociaux aux requérants. Ce refus était fondé sur le seul motif qu'ils ne possédaient pas la nationalité de l'Etat. Après avoir constaté que ceux-ci remplissaient toutes les autres conditions d'octroi desdits avantages et que le refus qui leur fut opposé était fondé uniquement sur leur nationalité, le juge conclut à l'absence de proportionnalité de la mesure étatique<sup>519</sup>.

---

<sup>514</sup> *Ibidem*.

<sup>515</sup> *Ibidem*.

<sup>516</sup> Cour eur. dt. H., 16 septembre 1996, *Gaygusuz c. Autriche*, req. n°17371/90, §42 ; Cour eur. dt. H., 18 février 2009, *Andrejeva c. Lettonie*, req. n°55707/00, §87.

<sup>517</sup> Cour eur. dt. H., 13 novembre 2007, *D.H. et autres c. République tchèque*, req. n°57325/00.

<sup>518</sup> *Ibidem*, §181.

<sup>519</sup> Cour eur. dt. H., *Gaygusuz c. Autriche, préc.*, §50 ; Cour eur. dt. H., *Andrejeva c. Lettonie, préc.*, §88.

**252.** Face à ces éléments, il apparaît qu'un régime linguistique réservé aux membres des minorités nationales, et donc aux nationaux, pourrait éventuellement être considéré comme une violation de l'article 14 de la Convention ou de l'article premier du Protocole 12. Cependant, il faut répéter qu'il s'agit là d'une remise en cause hypothétique du facteur de rattachement des personnes privées fondé sur la nationalité de ces dernières puisque la Cour européenne des droits de l'Homme ne s'est jamais prononcée sur la compatibilité de ce type de situation avec la Convention.

**253.** Les développements qui précèdent révèlent que certains Etats identifient les bénéficiaires de certaines obligations de la Charte sur la base d'un critère personnel, à savoir l'appartenance de ces personnes à une minorité nationale. Or, dans ces Etats, l'appartenance à une minorité nationale est conditionnée par le statut de ressortissant de ces derniers. Une telle interprétation étatique du champ d'application personnel vient subjectiviser la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires de deux manières complémentaires. D'une part, elle établit un lien entre la Charte et la protection des minorités nationales alors même que ce lien est formellement exclu par le Rapport explicatif de la Charte. D'autre part, cette interprétation conditionne le bénéfice des obligations de la Charte à une qualité des locuteurs qu'est leur nationalité. Cependant, l'utilisation de la nationalité en tant que critère d'identification des bénéficiaires peut constituer une discrimination fondée sur la nationalité incompatible tant au regard du droit de l'Union qu'au regard du droit de la Convention européenne des droits de l'Homme. Cela ne revient pas à remettre en cause la définition même de la notion de minorité *nationale*, à savoir un groupe dont les membres ont la nationalité de l'Etat en question. Cela ne conduit pas non plus à la remise en cause le critère même de l'appartenance à une minorité nationale. Toutefois, cela amène les Etats à reconsidérer la définition de ce qu'est l'appartenance d'une personne à une minorité nationale puisque cette appartenance ne peut pas être conditionnée par la nationalité de cette personne.

**254.** Or, la conséquence de cette redéfinition du critère d'appartenance d'une personne à une minorité nationale est l'élargissement du cercle des bénéficiaires des obligations de la Charte. En effet, une interprétation étatique qui réserverait le bénéfice des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires à leurs seuls nationaux serait incompatible avec l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité. Ainsi, le droit de l'Union et le droit de la Convention européenne des droits de l'Homme ont le potentiel – avéré pour l'un, hypothétique pour l'autre – de contribuer positivement à la politique publique linguistique induite par la Charte. Une définition extensive des bénéficiaires des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires ne fait que correspondre à l'objectif de cette politique publique qui est non

seulement d'éviter la disparition de celles-ci mais encore d'assurer leur développement. Pour le dire autrement, plus large est le cercle de bénéficiaires des dispositions de la Charte et plus fréquentes sont les utilisations potentielles des langues régionales ou minoritaires. Cependant, l'interprétation étatique de la composante personnelle du champ d'application du traité ne se résume pas à l'identification des bénéficiaires puisqu'il est également nécessaire d'identifier les débiteurs, au sein de l'Etat, des obligations de la Charte.

## SECTION II. L'IDENTIFICATION DES DEBITEURS DES OBLIGATIONS DE LA CHARTRE

255. Les Etats identifient les personnes débitrices des obligations relatives à la protection et à la promotion des langues régionales ou minoritaires. Pour ce faire, ils utilisent des critères liés à certaines qualités propres à ces personnes – à savoir leur qualité de personne publique. Or, l'étude de cette interprétation révèle que les Etats identifient d'une manière relativement extensive les débiteurs des obligations de la Charte.

256. Toutefois, l'identification de ces débiteurs, bien qu'elle ne soit pas dépendante de l'identification du champ d'application spatial des dispositions du traité, n'en est pas moins liée. Par exemple, un Etat peut identifier des autorités locales – des personnes publiques – en tant que débitrices des obligations du traité. Cependant, cela ne veut pas dire que *toutes* les autorités locales de l'Etat puissent être considérées comme des débitrices. Pour identifier celles des autorités locales qui sont débitrices de ces obligations, il faut déterminer le champ d'application spatial de la disposition en cause qui peut être soit tout l'Etat soit des parties déterminées de l'Etat. Si l'on se trouve dans la première hypothèse, toutes les autorités locales seront considérées comme débitrices de l'obligation de la Charte en question. Quant à la seconde hypothèse, elle implique que seules les autorités locales situées dans des parties déterminées de l'Etat peuvent être considérées comme débitrices. A ce titre, l'interprétation étatique du champ d'application spatial des dispositions de la Charte s'avère relativement restrictive permettant ainsi de contrebalancer l'interprétation extensive d'autres composantes du champ d'application du traité.

### **I. La nature « publique » des personnes qualifiées en tant que débiteurs**

257. L'interprétation des dispositions de la Charte révèle que les Etats utilisent un critère personnel afin d'identifier les débiteurs de celles-ci. Pour le dire autrement, une personne est considérée comme débitrice d'une obligation de la Charte en raison de son caractère *public* (A). Cela étant, l'interprétation étatique de certaines dispositions laisse penser que les personnes *privées* pourraient également être qualifiées en tant que débitrices de ces obligations. Or, plusieurs obstacles se dressent devant une telle conclusion (B).

## A. La qualification des personnes *publiques* en tant que débiteurs

**258.** L'interprétation de certaines dispositions de la Charte permet d'identifier plusieurs personnes publiques en tant que débitrices des obligations. Il en est ainsi pour ce qui est de l'interprétation de l'article 7.1.a) en Autriche. Ce dernier estime que cette disposition, selon laquelle les Etats doivent fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle », est respectée en raison de l'existence de l'article 8 paragraphe 2 de la Constitution qui dispose que « [l]a République (Fédération, Länder et municipalités) reconnaît sa pluralité linguistique et culturelle traditionnelle reflétée par ses groupes ethniques autochtones. La langue et la culture, l'existence et la préservation de ces groupes ethniques doivent être respectées, assurées et promues »<sup>520</sup>. Or, le texte de cette disposition constitutionnelle permet d'identifier les débiteurs de la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires, à savoir tant l'Etat fédéral que les Etats fédérés et les municipalités.

**259.** D'autres obligations du traité n'ont que certains débiteurs. Premièrement, il peut s'agir de l'Etat, entendu comme Etat central ainsi que les autorités, les administrations et les agents relevant de celui-ci. A ce titre, nous pouvons évoquer l'exemple de l'interprétation de l'article 10 de la Charte en Finlande qui porte sur l'emploi des langues dans les rapports entre les locuteurs de ces dernières et les autorités administratives. Cet Etat intègre dans la mise en œuvre nationale de cette disposition plusieurs actes qui ont pour objet l'emploi du suédois, langue officielle moins répandue, au sein ou par certaines administrations. Il en est ainsi pour ce qui est de l'administration de la défense. L'article 39 de la loi sur les langues dispose que même si « la langue des unités des forces armées est le finnois »<sup>521</sup>, « il doit y avoir au moins une unité suédophone »<sup>522</sup>. Or, au sein de cette unité, « la langue utilisée pour la formation des conscrits et pour les décisions et autres documents les concernant est le suédois »<sup>523</sup>. De même, l'Etat précise que « [l]a plupart des formulaires officiels des forces armées destinés au public sont disponibles en suédois, y compris dans les unités non suédophones »<sup>524</sup>. Ces éléments permettent de déterminer que la Finlande considère que l'un des débiteurs des obligations issues de l'article 10 de la Charte est le Gouvernement de l'Etat central, et plus particulièrement l'administration de la défense qui relève de celui-ci.

---

<sup>520</sup> Rapport Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.26 ; Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §53.

<sup>521</sup> Rapport Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.46.

<sup>522</sup> *Ibidem*.

<sup>523</sup> *Ibidem*.

<sup>524</sup> *Ibidem*, pp.46-47.

L'interprétation de l'article 10.5 en Hongrie permet également d'identifier l'Etat central, et plus particulièrement le ministère de l'Intérieur, en tant que débiteur de l'obligation contenue dans cette disposition. En vertu de cette dernière, les Etats s'engagent « à permettre, à la demande des intéressés, l'emploi ou l'adoption de patronymes dans les langues régionales ou minoritaires ». A ce titre, les autorités précisent qu'en vertu de l'article 12 de la Loi sur les minorités, « une personne appartenant à une minorité peut choisir librement son nom et celui de ses enfants, déclarer à l'état civil leurs prénoms et patronymes et les faire figurer dans les documents officiels tels qu'ils se présentent dans leur langue maternelle »<sup>525</sup>. De même, la législation « autorise toute personne à changer de patronyme ou de prénom, ou encore à reprendre son nom de famille ou prénoms originels : il suffit d'en présenter la demande au *ministère de l'Intérieur* »<sup>526</sup>. Quant au Comité d'experts, il précise que « le *ministère de l'Intérieur* a produit des certificats et formulaires en langues minoritaires, installé des logiciels capables de les traiter et publié une compilation des prénoms dans toutes les langues minoritaires »<sup>527</sup>.

**260.** Deuxièmement, l'interprétation des Etats revient à identifier des collectivités intra-étatiques en tant que débitrices des obligations de la Charte. Il en est ainsi pour ce qui est de l'interprétation de l'article 7.1.h) du traité en Allemagne qui identifie les *Länder* en tant que débiteurs de l'obligation qui y est contenue. Celui-ci stipule que les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la promotion des études et de la recherche sur les langues régionales ou minoritaires dans les universités ou les établissements équivalents ». Selon l'Etat, « l'application de cette disposition est plus particulièrement du ressort des *Länder* »<sup>528</sup>. A cet effet, ces derniers « ont créé [...] des instituts d'Etat, pourvus d'un mandat pertinent, ou soutiennent, de manière permanente, des institutions de recherche privées liées aux minorités concernées »<sup>529</sup>.

Nous pouvons également évoquer l'interprétation de l'article 10.2.b) en Slovaquie qui vient identifier les municipalités en tant que débitrices de l'obligation. Selon cette disposition, les Etats s'engagent à permettre et/ou à encourager « la possibilité pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires de présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues » devant les autorités locales et régionales. Les autorités slovaques intègrent dans la mise en œuvre de cette disposition l'article 2 paragraphe 3 de la Loi sur l'utilisation des langues des minorités nationales qui dispose que « [t]out citoyen de la République Slovaque, membre d'une minorité nationale, a aussi le droit de

---

<sup>525</sup> Rapport Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.55.

<sup>526</sup> *Ibidem*. Non souligné dans le texte.

<sup>527</sup> Rapport CE Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §169 (non souligné dans le texte). Voir également Rapport Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.46-47.

<sup>528</sup> Rapport Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.35.

<sup>529</sup> *Ibidem*.

soumettre par écrit une demande dans sa langue aux organismes administratifs et aux *entités territoriales locales* (ci-après mentionnés comme les «autorités publiques») dans une municipalité répondant aux conditions fixées par le paragraphe 1 »<sup>530</sup>, à savoir une municipalité dans laquelle les citoyens membres d'une minorité nationale représentent au moins 20% de la population<sup>531</sup>. Par conséquent, puisque ces autorités locales doivent accepter les demandes présentées par les locuteurs des langues régionales ou minoritaires, elles peuvent être considérées comme des débiteurs de l'obligation résultant de l'interprétation de l'article 10.2.b.

**261.** La qualification des personnes publiques en tant que débiteurs des obligations de la Charte ne soulève pas beaucoup de difficultés. De même, il s'avère que l'interprétation des Etats ne revient pas à exclure d'une manière explicite certaines personnes publiques du champ d'application personnel des dispositions du traité. Cela permet de mettre en lumière le caractère extensif de l'identification des personnes publiques en tant que débiteurs médiats de ces dispositions. Toutefois, la question qui se pose est celle de savoir si seules des personnes publiques sont qualifiées par les Etats en tant que débiteurs des obligations du traité. En effet, l'interprétation de certaines dispositions laisse penser que les Etats qualifient des personnes privées en tant que débiteurs des obligations.

#### B. L'absence de qualification des personnes *privées* en tant que débiteurs des obligations

**262.** L'interprétation étatique semble identifier des personnes privées en tant que débiteurs de certaines obligations de la Charte. Si cette hypothèse se confirmait, cela impliquerait que plusieurs obligations de la Charte seraient dotées d'un *effet horizontal*. Or, la définition de la notion d'« effet horizontal » (1) semble écarter cette possibilité (2).

##### 1) *Les éléments de définition de la notion d'« effet horizontal »*

**263.** La notion d'« effet horizontal » est intrinsèquement liée à la protection des droits fondamentaux. Ainsi, la question qui s'est posée était celle de savoir si ceux-ci avaient uniquement un effet vertical ou également un effet horizontal. Par effet *vertical*, il convient d'entendre l'applicabilité des droits fondamentaux aux rapports entre les autorités publiques et les personnes privées et le devoir incombant à ces autorités publiques de respecter les droits fondamentaux dans le

---

<sup>530</sup> Rapport Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.55. Non souligné dans le texte.

<sup>531</sup> *Ibidem*, p.54 ; Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §40.



cadre de ces rapports. En d'autres termes, l'effet « qualifié de vertical est de protéger le citoyen contre toute immixtion des autorités étatiques dans l'exercice du droit garanti »<sup>532</sup>. Quant à l'effet *horizontal*, il concerne l'applicabilité des droits fondamentaux aux rapports entre les personnes privées et le devoir incombant aux personnes privées de respecter les droits fondamentaux dans le cadre de ces rapports. Ainsi, l'existence de l'effet horizontal d'un droit conduit à l'identification d'une personne privée en tant que débitrice de celui-ci. Dans cette hypothèse, le droit en question est « invoqué non pas verticalement par le sujet contre la puissance publique [...] mais horizontalement contre d'autres personnes privées »<sup>533</sup>.

**264.** L'idée de qualifier des personnes privées en tant que débitrices des droits fondamentaux est apparue en Allemagne pour ce qui est des droits consacrés par la Loi fondamentale. Cette idée, connue sous le nom de *Drittwirkung der Grundrechte*<sup>534</sup>, fut par la suite mobilisée par la doctrine<sup>535</sup> « afin de militer pour une application horizontale »<sup>536</sup> de la Convention européenne des droits de l'Homme. Toutefois, la notion d'« effet horizontal » développée en droit allemand n'équivaut pas à celle utilisée dans le droit de la Convention<sup>537</sup>.

**265.** En Allemagne, la question de l'effet horizontal visait à déterminer si des personnes privées pouvaient être débitrices des droits fondamentaux consacrés par la Loi fondamentale et « de manière plus générale, si les droits fondamentaux ont une influence sur le droit privé »<sup>538</sup>. A cet égard, deux courants doctrinaux se sont opposés. D'une part, la théorie de l'effet horizontal *direct* fut notamment soutenue par Leisner et Nipperdey<sup>539</sup>. Selon cette théorie, les personnes privées doivent pouvoir invoquer directement les droits fondamentaux devant les juges à l'encontre d'autres personnes privées (par exemple, pour contester la validité d'une clause contractuelle). D'autre part, des auteurs tels que Dürig<sup>540</sup> soutenaient que les droits fondamentaux ne pouvaient avoir qu'un effet horizontal *indirect*. Dans cette hypothèse, « la relation inter-individuelle devait être arbitrée par l'Etat qui seul endossait une obligation au regard des droits fondamentaux »<sup>541</sup>. Pour cet auteur, les rapports de droit

---

<sup>532</sup> Rigaux (F.), La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité, Bruylant, 1990, p.674.

<sup>533</sup> Capitant (D.), *Les effets juridiques des droits fondamentaux en Allemagne*, L.G.D.J., 2001, p.245.

<sup>534</sup> Spielmann (D.), L'effet potentiel de la Convention européenne des droits de l'homme entre personnes privées, Bruylant, 1995, p.28.

<sup>535</sup> Voir sur ce point Madelaine (C.), *La technique des obligations positives en droit de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Vol. 133, 2014, pp.54-56.

<sup>536</sup> *Ibidem*, p.54.

<sup>537</sup> *Ibidem*, p.55 ; Spielmann (D.), *ibidem*, pp.29-30.

<sup>538</sup> Capitant (D.), *ibidem*, p.245.

<sup>539</sup> Spielmann (D.), *ibidem*, p.28 et les références citées en note de bas de page 42 ; Capitant (D.), *ibidem*, p.247.

<sup>540</sup> Spielmann (D.), *ibidem*; Capitant (D.), *ibidem*, p.249.

<sup>541</sup> Madelaine (C.), *ibidem*, p.50.

privé, régis par le principe de l'autonomie privée consacré par la Loi fondamentale, ne peuvent être directement soumis au respect des droits fondamentaux<sup>542</sup>. Ainsi, des actes établis dans le cadre de ces rapports peuvent « être conformes au droit, même s'ils sont contraires aux droits fondamentaux, puisqu'en vertu du principe de l'autonomie personnelle, les individus peuvent disposer de leurs propres droits »<sup>543</sup>. Toutefois, un effet horizontal *indirect* de ces droits fondamentaux serait reconnu à travers l'interprétation opérée par les juges de certaines clauses générales du droit privé allemand comme la bonne foi, les bonnes mœurs etc<sup>544</sup>. Lors de l'interprétation de ces notions, les droits fondamentaux peuvent être pris en compte par les juges. Dès lors, il ne s'agit que d'un effet horizontal *indirect* car il « est médiatisé par les clauses générales et l'action interprétative du juge »<sup>545</sup>.

**266.** La position des juridictions allemandes quant à l'adoption de l'une ou l'autre de ces deux théories est équivoque<sup>546</sup>. Pour ce qui est de la Cour constitutionnelle, elle a élaboré sa propre démarche. En effet, si elle a rejeté l'effet horizontal direct des droits fondamentaux<sup>547</sup>, elle a également considéré que le droit privé devait respecter les droits fondamentaux en raison de l'*effet rayonnant* de ces derniers et de l'obligation de protection des droits fondamentaux incombant à l'Etat. A cet égard, l'*effet rayonnant* des droits fondamentaux, consacré dans l'affaire *Lüth*<sup>548</sup>, désigne la vocation de ces derniers à s'appliquer dans tous les domaines du droit et il s'impose tant au législateur – lorsqu'il adopte des législations dans le domaine du droit privé – qu'au juge – lorsqu'il interprète le droit privé<sup>549</sup>. Quant à l'obligation de protection des droits fondamentaux, elle oblige l'Etat à « faire en sorte que [le droit privé] assure le respect des droits fondamentaux »<sup>550</sup>. Par exemple, le législateur est obligé d'adopter des normes de droit privé « propres à prévenir les atteintes qui pourraient survenir aux droits fondamentaux des citoyens de quelque part qu'elles proviennent, et particulièrement de la part des autres sujets du droit privé »<sup>551</sup>. Or, dans ces deux hypothèses, les personnes privées ne sont pas identifiées comme débitrices directes des droits fondamentaux puisque l'obligation de respecter ces derniers ne lie que les autorités publiques.

---

<sup>542</sup> Capitant (D.), *ibidem*, p.249.

<sup>543</sup> *Ibidem*.

<sup>544</sup> Spielmann (D.), *ibidem*; Capitant (D.), *ibidem*, p.250.

<sup>545</sup> Capitant (D.), *ibidem*.

<sup>546</sup> Madelaine (C.), *ibidem*, pp.50-51.

<sup>547</sup> Capitant (D.), *ibidem*, p.267.

<sup>548</sup> Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, 15 janvier 1958, *Lüth*, BVerfGE 7, 198.

<sup>549</sup> Capitant (D.), *ibidem*, p.263 ; Madelaine (C.), *ibidem*, pp.51-52.

<sup>550</sup> Capitant (D.), *ibidem*, p.269.

<sup>551</sup> *Ibidem*.

267. Quant au système de la Convention européenne des droits de l'Homme, l'existence d'un effet horizontal *direct* est exclu puisque selon les articles 34 et 35 de celle-ci la Cour européenne des droits de l'Homme ne peut être saisie que d'un litige opposant une personne privée à l'Etat<sup>552</sup>. Pour le dire autrement, cette juridiction ne peut pas être saisie pour trancher des litiges horizontaux<sup>553</sup>. En ce qui concerne l'effet horizontal *indirect*, nous pouvons constater que la définition de ce dernier dans le cadre de la Convention ne correspond pas à celle élaborée par la doctrine allemande. En effet, pour celle-ci, l'effet horizontal *indirect* des droits fondamentaux « concerne le remplissage des notions tirées du droit civil, comme par exemple, les notions de bonne foi ou d'ordre public »<sup>554</sup> alors que, dans le contexte de la Convention, cette notion « se réfère plutôt à la théorie des obligations positives dont les pouvoirs publics sont débiteurs »<sup>555</sup>. Par conséquent, l'effet horizontal *indirect* de certains droits de la Convention, reconnu explicitement dans l'affaire *X et Y c. Pays-Bas*<sup>556</sup>, équivaut à la consécration d'une obligation incombant à l'Etat impliquant la protection de ces droits dans les relations interindividuelles<sup>557</sup>. En ce sens, une similarité peut être notée entre l'effet horizontal *indirect* dans le contexte de la Convention et l'obligation de protection des droits fondamentaux consacrée par la Cour constitutionnelle allemande.

268. Ces développements portant sur la notion d'« effet horizontal » s'avèrent nécessaires afin de déterminer si l'interprétation étatique de la Charte conduit à reconnaître un tel effet aux dispositions de cette dernière. Or, il apparaît que cette interprétation ne revient pas à identifier des personnes privées en tant que débiteurs des obligations du traité bien qu'un effet horizontal *indirect* pourrait se voir consacré.

## 2) *L'absence d'un effet horizontal direct des obligations de la Charte*

269. L'interprétation de plusieurs dispositions de la Charte laisse penser que les Etats identifient des personnes privées en tant que débiteurs médiateurs des obligations. Or, pour déterminer si cela est le cas, il est nécessaire de formuler les obligations telles qu'elles sont interprétées par les Etats.

---

<sup>552</sup> Madelaine (C.), *ibidem*, p.53 ; Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *Droit européen des droits de l'Homme, op. cit.*, p.73.

<sup>553</sup> Cependant, les juges internes peuvent considérer que les droits de la Convention peuvent être directement invoqués devant eux dans le cadre de ce type de litige. Madelaine (C.), *ibidem*, p.53 ; Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *ibidem*, p.73.

<sup>554</sup> Spielmann (D.), « "Obligations positives" et "effet horizontal" des dispositions de la Convention » in Sudre (F.) (dir.), *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Bruylant, 1998, p.154.

<sup>555</sup> *Ibidem*, p.154.

<sup>556</sup> Cour eur. dt. H., 26 mars 1985, *X et Y c. Pays-Bas*, req. n°8798/80.

<sup>557</sup> *Ibidem*, §23.

**270.** Nous pouvons évoquer l'interprétation de l'article 13.1.a) en Espagne. Selon cette disposition, les Etats s'engagent « à exclure de leur législation toute disposition interdisant ou limitant sans raisons justifiables le recours à des langues régionales ou minoritaires dans les documents relatifs à la vie économique ou sociale, et notamment dans les contrats de travail et dans les documents techniques tels que les modes d'emploi de produits ou d'équipements ». A ce titre, les autorités mentionnent<sup>558</sup> l'article 31 de la Loi catalane sur la politique linguistique qui énonce deux obligations pesant sur des personnes privées morales. D'une part, selon le premier alinéa de cette disposition « [I]es entreprises et les organismes publics *ou privés* qui offrent des services publics, comme les entreprises de transport, de fourniture, de communication, et autres, devront employer au moins le catalan dans leur affichage et leur communication par haut-parleurs »<sup>559</sup>. D'autre part, son second alinéa énonce que « [I]es communications et les notifications écrites adressées à des personnes résidant en Catalogne *par les entreprises et les organismes auxquels fait référence l'alinéa 1*, y compris les factures et autres documents commerciaux, devront être effectuées au moins en catalan, sans préjudice du droit des citoyens et citoyennes à les recevoir en castillan s'ils en font la demande »<sup>560</sup>. L'interprétation de l'article 11.1.b.i) par ce même Etat est similaire. Cet article exige que les Etats encouragent et/ou facilitent « la création d'au moins une station de radio dans les langues régionales ou minoritaires ». Tant l'Etat que le Comité d'experts mentionnent l'article 26 de la Loi sur la politique linguistique adoptée par la Communauté autonome de Catalogne en vertu duquel « les radiodiffuseurs *privés* [...] autorisés par le Gouvernement catalan doivent assurer 50% de leur temps de diffusion en langue catalane »<sup>561</sup>.

**271.** La question qui se pose est celle de savoir si l'interprétation de ces deux articles revient à identifier des personnes privées en tant que débitrices des obligations contenues dans ces dispositions. Cela ne semble pas être le cas en raison de la formulation de ces obligations par l'interprétation étatique. En ce qui concerne l'article 13.1.a), il exige que l'Etat, et plus particulièrement la Communauté autonome de Catalogne, adopte une législation imposant aux personnes privées exerçant des activités économiques sur le territoire de cette collectivité intra-étatique d'employer le catalan dans leur affichage, dans les documents commerciaux qu'elles émettent etc. Quant à l'article 11.1.b.i), ce dernier exige que l'Etat, et plus particulièrement la Communauté autonome de Catalogne, adopte une législation selon laquelle les personnes privées exerçant des activités dans le domaine des médias sur le territoire de cette collectivité doivent assurer

---

<sup>558</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.407.

<sup>559</sup> Non souligné dans le texte.

<sup>560</sup> Non souligné dans le texte.

<sup>561</sup> Rapport Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.271 ; Rapport CE Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §295. Non souligné dans le texte.

la moitié de leur temps de diffusion en catalan. Or, le débiteur des deux obligations semble être l'Etat et, en son sein, la Communauté autonome de Catalogne puisque celles-ci exigent l'adoption de législations imposant l'emploi du catalan par les personnes privées. Ainsi, nous ne sommes pas en présence d'un effet horizontal *direct* de ces dispositions transformant les personnes privées en débitrices<sup>562</sup>.

**272.** Toutefois, comme nous l'avons vu précédemment<sup>563</sup>, la notion d'« effet horizontal » englobe davantage que cette seule hypothèse. A cet égard, un rapprochement pourrait être opéré avec l'obligation de protection des droits fondamentaux développée par la Cour constitutionnelle allemande ou avec la notion d'effet horizontal *indirect* développée dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'Homme. Dès lors, l'Etat considérerait que les dispositions de la Charte en cause l'obligerait à garantir que les droits linguistiques des locuteurs du catalan dans les domaines économiques et des médias soient respectés par les personnes privées. Or, même si cela était le cas, le débiteur médiat de cette obligation demeure la Communauté autonome et non les personnes privées. Par conséquent, nous pouvons estimer que l'interprétation étatique ne conduit pas à identifier des personnes privées en tant que débiteurs médiats de la Charte bien qu'elle puisse conduire l'Etat à exiger que ces personnes emploient des langues régionales ou minoritaires dans certaines hypothèses.

**273.** L'interprétation du champ d'application personnel de la Charte s'avère être assez extensive puisque ce n'est que d'une manière marginale que les Etats en excluent certaines personnes. Toutefois, ce caractère relativement extensif de l'interprétation du champ d'application personnel des dispositions de la Charte est tempéré par l'interprétation davantage restrictive du champ d'application spatial de celles-ci.

## **II. L'identification du champ d'application spatial des obligations de la Charte**

**274.** Le champ d'application spatial des obligations de la Charte vient tempérer l'interprétation relativement extensive du champ d'application personnel de celles-ci. En effet, même si la qualité de locuteur peut suffire pour bénéficier des mesures de protection et de promotion des langues

---

<sup>562</sup> Cela ne préjuge pas de la consécration éventuelle de l'effet direct de certaines dispositions de la Charte par les juges nationaux et de l'invocabilité de ces dispositions dans les litiges horizontaux. Cela étant, l'interprétation étatique de la Charte ne fournit pas d'indices sur ce point.

<sup>563</sup> *Supra* n°263 et s.

régionales ou minoritaires et que la qualité de personne *publique* peut suffire pour que celle-ci puisse être qualifiée comme débitrice de ces mesures, cela n'implique pas que l'ensemble des locuteurs présents dans l'Etat puissent en bénéficier ou que toutes les personnes *publiques* présentes sur le territoire de l'Etat en soient les débitrices. Encore faut-il déterminer si les locuteurs et les personnes publiques sont localisées dans un territoire où les dispositions de la Charte ont vocation à s'appliquer.

**275.** Cependant, l'identification du champ d'application spatial tempère surtout l'identification des débiteurs des dispositions. Par exemple, un Etat peut considérer qu'une disposition de la Charte exige que les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire puissent employer cette langue dans leurs rapports avec les personnes publiques localisées dans une municipalité *X*. Dans cet exemple, les locuteurs ne doivent pas être localisés dans cette municipalité afin de bénéficier de cette mesure. Cela étant, l'emploi de la langue régionale ou minoritaire est limité aux rapports des locuteurs – où qu'ils soient localisés – avec les personnes publiques présentes dans la municipalité en question. Dès lors, l'identification du champ d'application spatial permet de déterminer celles des personnes *publiques* qui sont débitrices des obligations de la Charte et non ceux des locuteurs qui peuvent en bénéficier.

**276.** A cet égard, alors que l'interprétation du champ d'application matériel et personnel des dispositions du traité pourrait être considérée comme relativement extensive, celle du champ d'application spatial s'avère davantage restrictive. Dans certaines hypothèses, les Etats excluent expressément la qualification de certains territoires en tant que champ d'application spatial des obligations du traité (A). Dans d'autres hypothèses, les Etats considèrent que plusieurs obligations de la Charte ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire étatique (B). Enfin, ils considèrent que la plupart des obligations ont vocation à s'appliquer seulement sur certaines parties de ce territoire (C).

#### A. L'exclusion de certains territoires du champ d'application spatial de la Charte

**277.** Une telle exclusion expresse des fractions du territoire étatique peut paraître étonnante eu égard au texte de la Charte. L'article 21.1 du traité stipule que « [t]out Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, formuler une ou plusieurs réserve(s) aux paragraphes 2 à 5 de l'article 7 de la présente Charte. Aucune autre réserve n'est admise ». Or, aucune des dispositions susceptibles de faire l'objet

d'une réserve ne porte sur l'identification du champ d'application spatial du traité. Toujours est-il que l'interprétation de certains Etats vise à exclure certaines portions du territoire du champ d'application spatial de la Charte. Cette hypothèse concerne l'exclusion de certaines configurations îliennes.

**278.** Par exemple, la Finlande exclut du champ d'application spatial de la Charte les îles Aland<sup>564</sup>. L'exclusion semble être justifiée tant par la place du suédois dans ces îles ainsi que par le statut particulier de ces dernières. Les autorités indiquent que sur l'archipel des Aland, « seul le suédois est parlé »<sup>565</sup>. De même, suite à une décision adoptée par la Société des Nations en 1921, les îles Aland bénéficient d'une autonomie considérable et l'Etat finlandais a dû reconnaître « aux insulaires le droit de conserver la langue suédoise, leur culture et leurs traditions locales »<sup>566</sup>.

On peut également évoquer l'exclusion du champ d'application spatial de la Charte de l'île de Groenland et des îles Féroé par le Danemark. Ainsi, selon une déclaration consignée dans une Note verbale de la Représentation Permanente du Danemark, remise lors du dépôt de l'instrument de ratification, le « haut degré de protection » accordé par la législation tant au féroïen qu'au groenlandais sur l'île de Groenland et sur les îles Féroé explique l'exclusion de ces langues et des îles du champ d'application spatial de la Charte. Le Comité d'experts mentionne d'autres raisons ayant justifié l'exclusion de ces îles du champ d'application spatial de la Charte. A l'instar de la situation des îles Aland, les deux langues « sont des langues officielles parlées par une vaste majorité de la population dans ces régions »<sup>567</sup>. De même, le Groenland et les îles Féroé « ont, par le biais d'assemblées et d'institutions élues démocratiquement, un degré élevé d'autonomie »<sup>568</sup>. Ces éléments ont conduit les gouvernements autonomes à considérer que « le degré de protection octroyé au féroïen et au groenlandais par leurs lois relatives à l'autonomie était déjà suffisant »<sup>569</sup>.

## B. L'applicabilité de certaines obligations sur l'ensemble du territoire étatique

**279.** L'interprétation des Etats révèle que certaines obligations de la Charte ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire étatique. Celle de l'article 7.1.a) de la Charte en Autriche illustre cette hypothèse. Selon cette disposition, les Etats s'engagent à fonder leur pratique, leur

---

<sup>564</sup> Rapport Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.8.

<sup>565</sup> Rapport Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.7.

<sup>566</sup> *Ibidem.*

<sup>567</sup> Rapport CE Danemark, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §22.

<sup>568</sup> *Ibidem.*

<sup>569</sup> *Ibidem.*



législation et leur politique sur « la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle ». Les autorités et le Comité d'experts mentionnent l'article 8 paragraphe 2 de la Constitution fédérale autrichienne qui dispose que « [l]a République (fédération, Länder et communes) reconnaît les traditions linguistiques et la diversité culturelle attachées aux groupes de minorités nationales autochtones. La langue et la culture, l'existence et la préservation de ces groupes ethniques doivent être respectées, protégées et encouragées »<sup>570</sup>. Il s'agit d'une disposition constitutionnelle dont le propre champ d'application spatial ne semble pas limité à une partie déterminée du territoire étatique. Dès lors, nous pouvons estimer que l'article 7.1.a) de la Charte, dont la mise en œuvre intègre cette disposition, a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de l'Autriche. De même, les débiteurs de cette obligation s'avèrent être toutes les personnes publiques présentes sur ce territoire.

**280.** Nous pouvons également évoquer l'interprétation de l'article 10, portant sur l'emploi des langues régionales ou minoritaires au sein ou avec les autorités administratives, en Finlande. L'Etat précise qu'en vertu de la Loi sur les langues, « [l]a principale différence entre les autorités de l'Etat et les autorités municipales est [...] qu'un suédophone peut toujours utiliser le suédois avec les autorités de l'Etat »<sup>571</sup> alors que, nous le verrons<sup>572</sup>, ce n'est pas le cas pour ce qui est des autorités municipales. La possibilité pour les locuteurs du suédois d'employer cette langue devant toutes les autorités de l'Etat, où qu'elles soient localisées sur le territoire de l'Etat, nous permet de déterminer que cette disposition de la Charte a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la Finlande. Il s'agit d'une manifestation du principe de personnalité qui régit l'emploi du suédois dans les rapports avec les autorités administratives dans cet Etat. Selon ce principe, une personne a le droit d'utiliser sa langue avec les autorités administratives où qu'elle soit localisée sur le territoire étatique<sup>573</sup>. Inversement, ce principe implique que toutes les autorités administratives, où qu'elles soient localisées sur le territoire de l'Etat, sont débitrices de ce droit. Or, cela implique également que la norme consacrant ce droit a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire. Toutefois, le principe de personnalité peut concerner une certaine catégorie de personnes publiques – comme en Finlande où cela concerne les autorités de l'Etat central – ou bien *toutes* les personnes publiques. Cette dernière hypothèse peut être illustrée par la législation applicable en Hongrie jusqu'à une période récente<sup>574</sup>. Lors du premier cycle de suivi, les autorités hongroises ont précisé que « bien que

---

<sup>570</sup> Rapport Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.26 ; Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §53.

<sup>571</sup> Rapport Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.25 ; voir également Rapport CE Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §94.

<sup>572</sup> *Infra* n°280.

<sup>573</sup> Ninyoles (R.L.), « La política lingüística : modelos y ámbitos », cité in Bertile (V.), *op. cit.*, §684.

<sup>574</sup> La loi du 19 décembre 2011 relative aux droits des nationalités a marqué le passage au principe de territorialité.



certaines minorités soient relativement plus concentrées dans des comtés et régions bien précises du pays, on dira plutôt, d'une manière générale, que les minorités de Hongrie sont géographiquement dispersées sur l'ensemble du territoire »<sup>575</sup>. Ainsi, selon les recensements, « il existe en Hongrie des communautés de minorités nationales et ethniques dans quelque 1500 collectivités. C'est une situation unique en son genre, dans la mesure où ces communautés sont très dispersées sur le plan géographique »<sup>576</sup>. De même, « sur le plan juridique, les mêmes dispositions garantissent la protection de toutes les langues parlées par les 13 minorités répertoriées par les textes officiels hongrois. La législation hongroise ne contient pas de dispositions qui viseraient à protéger telle ou telle langue en particulier ou à différencier les langues en question »<sup>577</sup>. Par conséquent, les autorités hongroises estiment que le champ d'application spatial des mesures de protection et de promotion de la Charte s'identifie avec le territoire de la République hongroise. En ce qui concerne le Comité d'experts, il estime que l'Etat s'était engagé « à protéger les locuteurs de langues régionales ou minoritaires dans tous les lieux où ils vivent »<sup>578</sup>. Or, « [l]'extension des droits linguistiques à l'ensemble du territoire hongrois [...] rend extrêmement difficile, voire impossible, pour les autorités de prendre les mesures organisationnelles nécessaires à la jouissance des droits linguistiques »<sup>579</sup>, notamment dans le domaine judiciaire et celui des rapports des locuteurs avec les autorités administratives<sup>580</sup>. En effet, le principe de personnalité « commande l'officialité des différentes langues dans le cadre de l'Etat »<sup>581</sup> exigeant ainsi « un bilinguisme – voire un multilinguisme – institutionnel étatique »<sup>582</sup> ce qui soulève des problèmes d'organisation (nous pensons notamment à l'existence d'agents pouvant employer les langues en question). Cela semble se confirmer dans le cas de la Hongrie puisque cet Etat considère que les dispositions de la Charte ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble de son territoire et que *toutes* les personnes publiques (autorités de l'Etat central et collectivités intra-étatiques) sont qualifiées en tant que débitrices de ces obligations.

---

<sup>575</sup> Rapport Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.1.

<sup>576</sup> *Ibidem*, p.20.

<sup>577</sup> *Ibidem*, p.1.

<sup>578</sup> Rapport CE Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §14.

<sup>579</sup> *Ibidem*, §16.

<sup>580</sup> *Ibidem*, §16

<sup>581</sup> Bertile (V.), *op. cit.*, §685.

<sup>582</sup> *Ibidem*.

### C. L'applicabilité de la plupart des obligations sur des parties du territoire étatique

**281.** Le Rapport explicatif énonce que « si la Charte prend principalement en compte les langues qui comportent une assise territoriale, c'est parce que la plupart des mesures qu'elle préconise nécessitent la définition d'un champ géographique d'application autre que celui de l'Etat dans son entier »<sup>583</sup>. En effet, la plupart des dispositions font référence à la nécessité d'identifier une aire géographique déterminée dans laquelle elles ont vocation à s'appliquer<sup>584</sup>. L'interprétation des Etats confirme l'identification de certaines parties de leurs territoires en tant que champ d'application spatial des obligations de la Charte. Il s'agit d'une manifestation du principe de territorialité qui irrigue la politique linguistique dont le traité est l'expression. Ce dernier suppose que les personnes puissent bénéficier de services dans leurs propres langues dans certaines aires géographiques déterminées<sup>585</sup>. A cet égard, l'identification des parties du territoire étatique en tant que champ d'application des obligations de la Charte par les Etats peut apparaître comme une interprétation restrictive si nous la comparons à celle identifiant l'ensemble du territoire étatique à cette même fin. Toutefois, nous l'avons indiqué précédemment<sup>586</sup>, une interprétation trop extensive du champ d'application spatial n'a pas nécessairement des effets positifs quant à l'effectivité des obligations. Ainsi, l'applicabilité de la plupart des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires dans des aires géographiques déterminées permettrait davantage d'atteindre l'objectif du traité puisque cela permettrait de cibler davantage les efforts des Etats dans cette direction. Ces éléments expliquent la nécessité d'identifier des parties spécifiques du territoire des Etats. Cela étant, il apparaît que certains des critères utilisés par les Etats pour identifier ces aires géographiques peuvent restreindre d'une manière importante le champ d'application spatial des dispositions du traité, ce qui ne manque pas de soulever les critiques de l'organe chargé du suivi<sup>587</sup>.

**282.** Ainsi, pour identifier les parties de leurs territoires dans lesquelles les dispositions de la Charte ont vocation à s'appliquer, les Etats se fondent soit sur la présence des langues régionales ou minoritaires dans ces aires géographiques (1) ou bien sur le statut d'officialité de ces langues dans lesdites aires (2).

---

<sup>583</sup> Rapport explicatif (1993), §33.

<sup>584</sup> Il s'agit des articles 7.1., 8.1, 9.1, 10.1 à 10.3, 11.1, 12.1 et 13.2 du traité.

<sup>585</sup> Ninyoles (R.L.), « La política lingüística : modelos y ámbitos », cité in Bertile (V.), *op. cit.*, §684; voir également Arlettaz (J.), *op. cit.*, pp.112 et s.

<sup>586</sup> *Supra* n°280.

<sup>587</sup> *Infra* n°572.

### 1) *La présence des langues régionales ou minoritaires dans les parties du territoire étatique*

**283.** L'interprétation de certains Etats témoigne d'une inclusion de certaines parties du territoire dans le champ d'application spatial de la Charte sur la base de la présence des langues régionales ou minoritaires. En d'autres termes, c'est parce qu'une langue régionale ou minoritaire est présente sur une partie du territoire que cette dernière sera incluse dans le champ d'application spatial de la Charte. On pourrait voir dans cette manière de définir le champ d'application spatial des obligations de la Charte une influence de la recherche d'efficacité de la politique publique linguistique. En effet, à l'instar de la définition de la notion de « langue régionale ou minoritaire », les actes relevant de la mise en œuvre nationale de la Charte définissant de cette manière les aires géographiques visent « à serrer au plus près la réalité sociale »<sup>588</sup> afin de pouvoir provoquer des transformations sur cette dernière. Ainsi, au lieu de définir ces territoires sur la base de critères qui ne correspondent pas nécessairement à la réalité de la pratique des langues régionales ou minoritaires, l'interprétation des Etats « transporte » dans le monde du droit les territoires sur lesquels ces langues sont parlées en réalité.

**284.** L'exemple de l'interprétation de l'article 7.1.a) en Espagne illustre cette hypothèse. Cette disposition exige que les Etats fondent leur politique, leur législation et leur pratique sur « la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle ». Les autorités intègrent dans la mise en œuvre de cet article l'article 5 paragraphe 3 de la Loi organique du 30 novembre 2007 sur la réforme du Statut d'autonomie de Castille et Léon. Celui-ci dispose que « [l]a langue galicienne bénéficie du respect et de la protection dans les endroits où elle est habituellement utilisée »<sup>589</sup>. De même, les autorités évoquent la signature, en 2006, d'un Protocole de collaboration entre la Communauté autonome de Galice et la Communauté autonome de Castille et Léon portant sur la promotion de la langue galicienne dans les territoires situés à la frontière des deux Communautés (El Bierzo et Sanabria)<sup>590</sup>. Ces éléments permettent d'identifier deux parties du territoire étatique incluses dans le champ d'application spatial de la Charte. Premièrement, il s'agit du territoire de la Communauté autonome de Castille et Léon. Deuxièmement, ces comportements permettent d'identifier certaines parties au sein même du territoire de cette Communauté autonome. En d'autres termes, l'obligation résultant de l'interprétation de l'article 7.1.a) a vocation à s'appliquer sur le territoire de cette Communauté

---

<sup>588</sup> Chevallier (J.), « La rationalisation de la production juridique », *op. cit.*, p.18.

<sup>589</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.110.

<sup>590</sup> *Ibidem*, p.111.

autonome et plus précisément dans les territoires situés à sa frontière avec la Communauté autonome de Galice.

Nous retrouvons une situation similaire en Allemagne pour ce qui est du champ d'application spatial de l'article 7.1.c) à l'égard de la langue sorabe. Selon cette disposition, les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur « la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder ». A ce titre, l'article 2 paragraphe 4 de la Constitution du Land de Saxe dispose que « [p]arallèlement aux couleurs et au blason du Land, les couleurs et le blason de la communauté sorabe peuvent être déployés, sur les mêmes bases, dans le secteur d'habitation des Sorabes, ainsi que ceux de la Basse Silésie dans la partie silésienne du Land »<sup>591</sup>. Cette interprétation nous permet de déterminer que la Charte a vocation à s'appliquer sur le territoire du Land de Saxe à l'égard de la langue sorabe, et plus précisément dans le « secteur d'habitation des Sorabes ». Ce secteur est défini par l'article 3 de la Loi sur les droits des Sorabes dans l'Etat libre de Saxe. Le paragraphe premier de cette disposition législative énonce que « [l]es villes constituant un kreis, telles Hoyerswerda, sont considérées comme une région d'implantation sorabe selon les dispositions de la présente loi, ainsi que les municipalités et communes des districts de Kamenz, Bautzen et Niederschlesischen, dans lesquelles la majorité prédominante des citoyens d'origine ethnique sorabe vivant dans l'Etat libre de Saxe a sa patrie d'origine et dans lesquelles une tradition linguistique ou culturelle sorabe est démontrable jusqu'à présent »<sup>592</sup>.

**285.** Ainsi, les législations étatiques identifient précisément les aires géographiques dans lesquelles les dispositions de la Charte ont vocation à s'appliquer sur la base de la présence historique des langues régionales ou minoritaires sur ces territoires. Dans les exemples évoqués ci-dessus, les législations étatiques ne font que confirmer juridiquement la présence historique de ces langues sur les aires géographiques en question.

**286.** Cette manière d'identifier le champ d'application spatial des dispositions correspond aux éléments de définition du « territoire dans lequel une langue régionale est pratiquée » présents à l'article 1.b) selon lequel celui-ci s'entend comme « l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des différentes mesures de protection et de promotion prévues par la présente charte ». Elle semble également correspondre à la définition proposée par le Rapport explicatif selon laquelle le territoire d'une langue régionale ou minoritaire doit être compris comme le « territoire où une langue régionale ou minoritaire est parlée

---

<sup>591</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, pp.30-31.

<sup>592</sup> Disponible en ligne : <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/EtatsNsouverains/saxe-loi-1999.htm>.

de façon significative, même si cette pratique reste minoritaire, et qui correspond à son assise historique »<sup>593</sup>.

287. Toutefois, il s'avère que cette manière d'identifier le champ d'application spatial des obligations du traité peut soulever des critiques. En effet, la confirmation juridique de la présence historique des langues régionales ou minoritaires a également pour effet de *figer* juridiquement les aires géographiques dans lesquelles ces langues sont pratiquées. Or, plusieurs facteurs – tels que la mobilité des locuteurs – peuvent conduire à l'apparition d'un décalage entre ces législations et la réalité de la pratique des langues régionales ou minoritaires dans ces aires géographiques. Pour le dire autrement, si cette manière d'identifier le champ d'application spatial semble être la plus fidèle à la réalité de la pratique de ces langues, encore faut-il savoir si les législations étatiques s'adaptent à l'évolution de cette réalité. L'exemple de l'interprétation de l'article 7.1.b) de la Charte à l'égard de la langue sâme en Finlande témoigne de ces difficultés. Celui-ci stipule que les Etats s'engagent à fonder leur pratique, leur politique et leur législation sur le principe du « respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue régionale ou minoritaire ». A cet égard, les autorités mentionnent l'article 121 paragraphe 4 de la Constitution finlandaise qui dispose que « les Sâmes disposent d'une autonomie linguistique et culturelle sur le territoire sâme »<sup>594</sup>. Ce territoire est défini par l'article 4 de la Loi sur le Parlement sâme selon lequel cette aire géographique « comprend les cantons d'Enontekiö, d'Inari et d'Utsjoki, ainsi que l'Association laponne d'élevage de troupeaux de rennes dans le canton de Sodankylä »<sup>595</sup>. Il s'agit d'une définition du territoire sâme datant de 1973 « à la suite des recommandations d'un Comité spécial qui a choisi les communes ayant le nombre de plus élevé de locuteurs du sâme »<sup>596</sup>. Au moment de cette définition « un très petit nombre de Sâmes vivaient en dehors du territoire sâme »<sup>597</sup>. Or, ce n'est plus le cas de nos jours car environ la moitié des Sâmes vivent en dehors du territoire sâme tel qu'il fut défini en 1973<sup>598</sup>. Ce manque d'adaptation de la législation finlandaise peut soulever des critiques puisque plusieurs autres dispositions de la Charte, notamment certains paragraphes de l'article 10 portant sur l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans les rapports des locuteurs avec les autorités administratives, ont vocation à s'appliquer sur le

---

<sup>593</sup> Rapport explicatif, §34.

<sup>594</sup> Rapport Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.25.

<sup>595</sup> *Ibidem*.

<sup>596</sup> Rapport CE Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §29.

<sup>597</sup> *Ibidem*, §29.

<sup>598</sup> Rapport Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.8 ; Rapport CE Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §29.

territoire sâme<sup>599</sup>. Dès lors, un grand nombre de locuteurs de cette langue ne peuvent pas bénéficier en pratique de certaines de ces dispositions car ils n'habitent pas ou plus dans cette aire géographique.

**288.** Ces critiques peuvent également être formulées pour ce qui est de l'identification des parties du territoire étatique comme champ d'application spatial des obligations de la Charte sur le fondement du statut d'officialité des langues régionales ou minoritaires dans ces aires géographiques.

## *2) L'officialité des langues régionales ou minoritaires dans les parties du territoire étatique*

**289.** Dans cette hypothèse, c'est en raison du statut d'officialité d'une langue régionale ou minoritaire sur une partie du territoire de l'Etat que cette dernière sera intégrée dans le champ d'application spatial de la Charte.

**290.** Nous pouvons évoquer l'interprétation de l'article 10 de la Charte relatif à l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans les rapports des locuteurs avec les autorités administratives, en Espagne. Les autorités intègrent dans la mise en œuvre de cette disposition du traité l'article 4 paragraphe 1 et l'article 6 paragraphe 1 de la Loi sur la normalisation linguistique adoptée par la Communauté autonome de Galice. Le premier de ces articles prévoit que la langue galicienne, « en tant que langue propre de la Galice, est la langue officielle des institutions de la Communauté autonome, de son administration, de l'administration locale et des entités publiques dépendant de la Communauté autonome »<sup>600</sup>. Quant au second, il dispose que les personnes « ont le droit à l'usage oral et écrit du galicien, dans leurs relations avec l'administration publique *dans les limites territoriales de la Communauté autonome* »<sup>601</sup>. Cet exemple révèle que l'Etat identifie le territoire de la Communauté autonome de Galice en tant que champ d'application spatial des obligations du traité sur la base du statut co-officiel du galicien dans cette aire géographique. Cette méthode d'identification pourrait être critiquée car elle conduirait à exclure des aires géographiques du champ d'application spatial du traité alors même que cette langue y est pratiquée traditionnellement bien qu'elle ne soit pas co-officielle.

---

<sup>599</sup> Voir par exemple Rapport CE Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §127.

<sup>600</sup> Rapport Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.239.

<sup>601</sup> *Ibidem*; Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §926. Non souligné dans le texte.

**291.** Toutefois, l'instrument de ratification espagnol permet d'éviter cette exclusion. En effet, celui-ci identifie d'une manière différente les langues bénéficiant des mesures de la Partie II *et* de la Partie III du traité et celles qui bénéficient uniquement des mesures de la Partie II. Pour ce qui est des premières, il s'agit des « des langues reconnues comme officielles dans les statuts d'Autonomie des Communautés autonomes du Pays basque, de la Catalogne, des îles Baléares, de la Galicie, de Valence et de Navarre ». En ce qui concerne les langues régionales ou minoritaires protégées uniquement par la Partie II, il s'agit de « celles que les statuts de l'autonomie protègent et sauvegardent dans les territoires où elles se parlent traditionnellement ». Par conséquent, la co-officialité d'une langue régionale ou minoritaire sur le territoire d'une Communauté autonome permet d'identifier le territoire de cette dernière comme champ d'application spatial des obligations résultant de l'interprétation de la Partie II et de la Partie III du traité. En dehors de ce territoire, la présence historique de la langue sur une aire géographique permet d'identifier celle-ci en tant que champ d'application spatial des obligations de la Partie II de la Charte. Cela se confirme pour ce qui est du galicien. En effet, les dispositions de la Partie II *et* III ont vocation à s'appliquer sur le territoire de la Communauté autonome de Galice car cette langue est co-officielle dans cette aire géographique. Cela étant, les obligations de la Partie II sont également applicables sur le territoire de la Communauté autonome de Castille et Léon car il s'agit d'une langue qui est protégée par le Statut d'autonomie de cette Communauté.

**292.** Les Etats peuvent également déterminer l'officialité d'une langue régionale ou minoritaire sur une partie de leurs territoires sur la base du nombre de locuteurs y résidant. Il s'agit d'une situation qui est révélée par l'interprétation de la Charte en Slovaquie. Ainsi, l'instrument de ratification de la République slovaque<sup>602</sup> précise que « conformément à l'article 1, paragraphe b, de la charte et à l'application de l'article 10, [...] les termes « territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée » se réfèrent aux municipalités dans lesquelles les citoyens de la République slovaque appartenant à des minorités nationales représentent au moins 20% de la population ». Les autorités évoquent la Loi sur l'emploi des langues des minorités nationales adoptée en 1999<sup>603</sup>. L'article 2 paragraphe 1 de cette loi dispose que « [I]es citoyens de la République slovaque, membres des minorités nationales et, de par les résultats du dernier recensement, représentent au moins 20 % de la population totale d'une municipalité peuvent employer la langue de la minorité au sein de cette municipalité dans leurs communications officielles ». Un arrêté ministériel fut adopté en 1999

---

<sup>602</sup> Voir l'Instrument de ratification de la Slovaquie.

<sup>603</sup> Rapport Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.14.

désignant les municipalités dans lesquelles ce pourcentage fut atteint<sup>604</sup>. Par conséquent, le champ d'application spatial de plusieurs obligations de l'article 10 équivaut aux territoires des municipalités dans lesquelles les locuteurs des langues régionales ou minoritaires représentent au moins 20% de la population.

**293.** La mise en place des pourcentages afin d'identifier les aires géographiques dans lesquelles les dispositions de la Charte ont vocation à s'appliquer ne semble pas critiquable en soi. D'ailleurs, le Rapport explicatif précise que les auteurs du traité ont « évité d'établir un pourcentage fixe de locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire à partir duquel les mesures prévues par la charte devraient s'appliquer »<sup>605</sup> préférant « laisser à l'Etat le soin d'évaluer, dans l'esprit de la charte et selon la nature de chacune des mesures envisagées, le nombre approprié de locuteurs de la langue nécessaire pour l'adoption de la mesure en question »<sup>606</sup>. Toutefois, il s'avère que la mise en place d'un seuil trop élevé peut faire obstacle à l'applicabilité des dispositions de la Charte à l'égard de certaines langues. Cette hypothèse s'est réalisée dans le cas de la Slovaquie. En effet, cet Etat s'est engagé à appliquer plusieurs dispositions de l'article 10.2 du traité relatif à l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans les rapports des locuteurs avec les autorités locales et régionales aux langues bulgare, croate et polonaise. Or, les autorités précisent que les locuteurs de ces trois langues n'atteignent le seuil de 20% dans aucune municipalité<sup>607</sup> rendant ainsi impossible leur utilisation dans les rapports des locuteurs avec les autorités locales alors même que l'Etat s'est engagé à permettre et/ou encourager « la possibilité pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires de présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues »<sup>608</sup> devant ces autorités.

**294.** Ce dernier exemple révèle que l'identification du champ d'application spatial par certains Etats peut constituer un obstacle à l'objectif poursuivi par la politique publique linguistique. En effet, bien que ces derniers aient choisi d'être engagés par des dispositions de la Partie III du traité, leur définition trop restrictive du champ d'application spatial peut rendre la concrétisation des obligations impossible.

---

<sup>604</sup> *Ibidem.*

<sup>605</sup> Rapport explicatif, §35.

<sup>606</sup> *Ibidem.*

<sup>607</sup> Rapport Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.36.

<sup>608</sup> Article 10.2.b) de la Charte.



## CONCLUSION DU CHAPITRE II :

**295.** La politique publique linguistique ne semble avoir qu'une influence ponctuelle sur l'interprétation étatique du champ d'application personnel et spatial des obligations de la Charte. Certes, nous avons pu relever l'existence de certains éléments qui peuvent témoigner d'une telle influence, notamment en ce qui concerne l'identification du champ d'application spatial. Toutefois, elle n'est que ponctuelle.

**296.** Toujours est-il que l'interprétation du champ d'application personnel des obligations de la Charte révèle que les Etats identifient d'une manière relativement extensive les bénéficiaires des obligations ainsi que les débiteurs de celles-ci. Dans quelques hypothèses, les Etats tentent de limiter le cercle des bénéficiaires des mesures de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires en excluant les non-nationaux. Toutefois, cette limite peut être remise en cause car elle peut être considérée comme une discrimination fondée sur la nationalité incompatible soit avec le droit de l'Union soit avec le droit de la Convention européenne des droits de l'Homme. Quant à l'identification des débiteurs des dispositions, elle peut également être considérée comme extensive car les Etats n'excluent pas expressément la qualification de certaines personnes publiques en tant que débiteurs. En ce qui concerne l'absence de qualification des personnes privées en tant que débiteurs médiats, elle pourrait être considérée comme une limite du champ d'application personnel des obligations de la Charte. Cependant, cette absence de qualification ne signifie pas que les obligations du traité n'exigent pas l'adoption de mesures étatiques assurant la garantie des droits linguistiques des locuteurs dans leurs rapports avec les personnes privées

**297.** Ce caractère relativement extensif de l'interprétation du champ d'application personnel est en revanche contrebalancé par une interprétation davantage restrictive de la composante territoriale du champ d'application. Certes, la vocation de la plupart des obligations de la Charte à s'appliquer uniquement dans certaines aires géographiques ne fait que confirmer le principe de territorialité irriguant la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires prévues par le traité. Toutefois, l'interprétation de certains Etats peut conduire à l'inapplicabilité de certaines obligations de la Charte sur leurs territoires, ce qui ne correspond pas à la recherche d'efficacité de la politique publique linguistique.

## CONCLUSION DU TITRE I :

**298.** En interprétant le champ d'application de la Charte, les Etats définissent les limites de la politique publique linguistique. La définition de ces limites est influencée, dans une certaine mesure du moins, par l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires influence.

C'est plus précisément lors de la définition du champ d'application matériel que cette influence se manifeste de manière prégnante, bien que particulière. En effet, nous ne sommes pas ici dans une configuration caractéristique du droit moderne qui entend encadrer la réalité sociale « à travers le prisme de concepts abstraits, regroupés en catégories de plus en plus larges et compréhensives, et les solutions applicables aux cas d'espèce peuvent être déduites de règles générales »<sup>609</sup>. Lors de l'identification des « langues régionales ou minoritaires », l'interprétation des Etats intègre des « notions venant d'ailleurs » selon les termes de Charles-Albert Morand<sup>610</sup>. Il s'agit par exemple de la notion de « dialecte », de la définition de ce qu'est une « pratique historique de la langue » ou encore de la notion d'« européanité ». Pour définir ces notions extra-juridiques à l'origine, l'interprétation des Etats nécessite l'apport d'autres disciplines. Cela confirme que la conception « instrumentale » du droit caractéristique de l'Etat propulsif « diminue considérablement le superbe isolement que le droit moderne avait tenté de construire »<sup>611</sup>. Visant à orienter des réalités sociales, des phénomènes linguistiques, les actes relevant de la mise en œuvre nationale de la Charte « transportent » dans le monde du droit ces réalités avec toute leur complexité. Le droit n'est que le reflet des réalités complexes qu'il entend orienter.

**299.** Pour ce qui est de l'identification des domaines matériels d'application des obligations de la Charte, elle semble également être influencée par la politique publique linguistique. Le statut précaire de ces langues est dû à une exclusion de leur utilisation dans certains domaines soit *de jure* soit *de facto*. Or l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires entend non seulement assurer la survie de ces langues mais également le développement de leur usage. Dès lors, une interprétation extensive des domaines matériels dans lesquels les obligations de la Charte ont vocation à s'appliquer entend inverser le processus qui a transformé ces langues dans un « aspect menacé du patrimoine culturel européen »<sup>612</sup>. Une telle influence de l'objectif de la politique publique linguistique sur l'interprétation étatique de la Charte se manifeste également lorsque les Etats définissent le contenu de la politique publique.

---

<sup>609</sup> Chevallier (J.), « La rationalisation de la production juridique », *op. cit.*, pp.11-48.

<sup>610</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, *op. cit.*, p.98.

<sup>611</sup> *Ibidem*.

<sup>612</sup> Rapport explicatif, §10.



## TITRE II. LA DÉFINITION DU CONTENU DU CADRE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE LINGUISTIQUE PAR L'INTERPRÉTATION DE L'OBJET DES OBLIGATIONS DE LA CHARTE

**300.** Le contenu de la politique publique linguistique est défini par les Etats lorsqu'ils définissent l'objet des obligations de la Charte. En effet, en interprétant les dispositions du traité, les Etats déterminent quelle est leur intervention en faveur des langues régionales ou minoritaires, à savoir les actes dont l'existence est exigée par l'objet des obligations de la Charte.

**301.** A cet égard, la définition du contenu de la politique publique est influencée par l'objectif poursuivi par cette dernière : la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires. Ainsi, l'interprétation des Etats et les actes composant leur intervention en faveur de ces langues sont censés contribuer à la réalisation de cet objectif. En raison de cet influence, le contenu du cadre de la politique publique, tel qu'il est interprété par les Etats, équivaut à une intervention en faveur des langues régionales ou minoritaires caractéristique du modèle de l'Etat *propulsif*.

**302.** L'interprétation des dispositions de la Charte, dans la mesure où elle permet aux Etats de définir contenu de la politique publique linguistique, est ainsi révélatrice d'une forme d'intervention de l'Etat qui n'est pas celle de l'Etat *libéral* ni même de l'Etat *providence*, mais davantage à celui de l'Etat *propulsif*.

En effet, le droit de l'Etat *libéral* est censé limiter les interventions de l'Etat : il « établit les règles du jeu et laisse aux acteurs, par exemple, les co-contractants, le soin de poursuivre leurs propres finalités. Il opère une division entre les règles du jeu, qui permettent à celui-ci de se dérouler correctement »<sup>613</sup>. Le droit de l'Etat libéral se borne ainsi à fixer un cadre juridique à travers des normes conditionnelles qui trouvera à s'appliquer chaque fois qu'une situation individuelle entrera dans son champ d'application<sup>614</sup>. Quant au droit apparenté au modèle de l'Etat *providence*, il ne se distingue pas profondément de celui caractéristique de l'Etat libéral<sup>615</sup> – bien que la conception de l'étendue de l'intervention étatique ait changé. En effet, les conditions d'octroi de prestations sont toujours déterminées par des normes générales et abstraites ; si des droits sociaux sont consacrés, certains d'entre eux sont encore envisagés en tant que « limites » à l'intervention de l'Etat (par exemple, le droit de grève). Toutefois, on voit apparaître une exigence d'évaluation de l'efficacité de

---

<sup>613</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p.46.

<sup>614</sup> *Ibidem*, p.87.

<sup>615</sup> *Ibidem*, pp.56 et s.

ces modalités d'action de l'Etat providence qui est également l'une des caractéristiques du modèle de l'Etat *propulsif*.

**303.** Cette dernière formule caractérise « la propension de l'Etat à agir sur la société civile pour l'influencer dans des directions autres que celles qu'elle risquerait d'emprunter sous l'empire des règles spontanées gouvernant les rapports interindividuels »<sup>616</sup>. Ainsi, l'Etat propulsif ne se limite pas à fixer un cadre juridique comme le modèle de l'Etat libéral et il ne se limite pas à la fourniture de prestations comme le modèle de l'Etat providence. Il « se sert du droit pour agir sur des systèmes sociaux autonomes (économie, écologie, culture, éducation, etc.) en vue de les orienter dans un sens jugé plus conforme à l'intérêt général que le développement spontané des comportements guidés par le marché. En gros, le droit de l'Etat propulsif est celui des politiques publiques, des programmes d'action mis en place par les autorités pour atteindre les finalités d'intérêt général les plus diverses : lutter contre le chômage, contre la pollution, contre l'analphabétisme, pour réaliser une meilleure égalité entre hommes et femmes, pour économiser l'énergie, etc. »<sup>617</sup>.

**304.** Une telle présentation des types d'interventions étatiques ne doit cependant pas laisser penser que nous sommes en présence d'un cloisonnement des trois modèles. En effet, et d'une part, ces « diverses formes d'Etat et de structures du droit coexistent au même moment »<sup>618</sup>. La succession temporelle de ces modèles « ne signifie pas qu'à chaque étape on ait fait *tabula rasa* de tout ce qui précédait »<sup>619</sup>. Il existe d'autre part une porosité entre ces modèles. En effet, les normes conditionnelles, caractéristiques du droit de l'Etat libéral sont également utilisées par le droit de l'Etat providence ainsi que par le droit de l'Etat propulsif. Mais dans ce dernier modèle, les normes conditionnelles sont instrumentalisées pour atteindre l'objectif des politiques publiques. Il s'agit ainsi d'une « *vision instrumentale* du droit » qui a fait son apparition<sup>620</sup>. Celui-ci est désormais « conçu comme un instrument d'action au service de l'Etat, mis au service de la réalisation de politiques publiques et visant non plus à encadrer les comportements mais à atteindre certains objectifs et à produire certains effets économiques et sociaux »<sup>621</sup>. Non seulement le droit est instrumentalisé mais en outre, « dans un programme de politiques publiques, les normes juridiques constituent un moyen parmi d'autres d'atteindre un résultat. Elles ne forment dès lors pas un ensemble autonome se suffisant à lui-même. Elles dépendent de la contribution qu'elles peuvent

---

<sup>616</sup> Morand (C-A.) (dir.), *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, op. cit., p.5.

<sup>617</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p.71.

<sup>618</sup> *Ibidem*, p.16.

<sup>619</sup> *Ibidem*, p.16.

<sup>620</sup> Chevallier (J.), *Science administrative*, op. cit., p.165.

<sup>621</sup> *Ibidem*.

apporter à la réalisation des objectifs de la politique publique »<sup>622</sup>. Par conséquent, comme l'indique le Professeur Jacques Chevallier, « [l]e droit n'est plus qu'un *instrument*, qui n'a pas de valeur *en soi*, mais seulement en fonction des *résultats* qu'il permet d'obtenir ; *l'efficacité devient la condition et la caution de sa légitimité* »<sup>623</sup>.

**305.** Si la Charte est l'expression d'une politique publique linguistique, la manière dont les Etats en définissent le contenu, en interprétant les dispositions du traité, confirme que ceux-ci agissent sous la forme de l'Etat *propulsif*. En effet, l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires et la recherche d'*efficacité* de cette protection et promotion influencent la définition étatique de la structure (Chapitre I) et la substance (Chapitre II) des obligations de la Charte.

---

<sup>622</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, *op. cit.*, p.93.

<sup>623</sup> Chevallier (J.), « La rationalisation de la production juridique », *op. cit.*, p.19 ; souligné dans le texte.



## CHAPITRE I. LA DEFINITION D'UNE STRUCTURE *PROPULSIVE* DE L'OBJET DES OBLIGATIONS DE LA CHARTE

**306.** Il incombe aux Etats d'identifier la structure de l'objet de chaque obligation de la Charte, à savoir le nombre et le type de comportement exigé de leur part. Or, la quête d'efficacité de la politique publique linguistique exerce une influence notable sur la définition de cette structure.

**307.** En effet, cette recherche d'efficacité, consubstantielle à toute politique publique, a conduit les Etats à rechercher l'*effectivité* des obligations de la Charte. Renvoyant à « la question générale du passage du devoir être à l'être ou, en d'autres termes, de l'énoncé de la norme juridique à sa concrétisation ou à sa mise en œuvre dans le monde »<sup>624</sup>, l'*effectivité* est « comprise au sens large comme réalisation sociale, jusqu'à un certain degré, de ce que (les) notions de droits recouvrent »<sup>625</sup>. Ainsi définie, l'*effectivité* des obligations de la Charte apparaît comme la condition de l'efficacité de la politique publique linguistique. Pour que l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires puisse être atteint, il faut que les obligations de la Charte se concrétisent dans les faits. Ainsi, pour qu'elle soit effective, une obligation peut exiger l'existence d'une législation et d'autres actes indispensables à la concrétisation de cette législation. Finalement, l'*effectivité* des actes étatiques contribue à l'*effectivité* des obligations de la Charte et, par-là, à la réalisation de l'objectif poursuivi par la politique publique linguistique. Autrement dit, la réalisation de cet objectif nécessite l'*effectivité* des obligations de la Charte qui, à leur tour, nécessitent l'*effectivité* des actes étatiques qui les mettent en œuvre.

**308.** Si la quête d'*effectivité* est déterminante dans la structure de l'objet des obligations de la Charte, celle-ci n'en apparaît pas moins *complexe*. En effet, cette recherche se traduit par une exigence d'une pluralité et une diversité d'actes étatiques destinés à assurer l'*effectivité* d'une obligation<sup>626</sup>. Or, une telle structure s'accommode difficilement avec plusieurs types de classifications des obligations fondées sur l'unicité de l'objet des obligations (Section I). Par conséquent, nous proposerons une classification des obligations de la Charte pouvant rendre compte de cette complexité (Section II).

---

<sup>624</sup> Champeil-Desplats (V.), « *Effectivité et droits de l'homme : approche théorique* », in Champeil-Desplats (V.), Lochak (D.) (dir.), *A la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Presses Universitaires de Paris 10, 2008, p.11.

<sup>625</sup> Millard (E.), « Effectivité des droits de l'homme », in Adriantsimbazovina (J.), Gaudin (H.), Marguénaud (J-P.), Rials (S.), Sudre (F.) (dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme*, P.U.F., 2008, p.349.

<sup>626</sup> Voir sur la diversité des techniques juridiques déployées pour protéger les langues régionales ou minoritaires, Milian i Massana (A.), « Les formes d'intervenció lingüística i les tècniques jurídiques de protecció de les llengües i dels grups lingüístics en les societats plurilingües. Una llambregada al dret comparat », *Revista Llengua i Dret*, n°37, 2002, pp.105-128.



## **SECTION I. LA CONCORDANCE DIFFICILE ENTRE LA STRUCTURE *COMPLEXE* DES OBLIGATIONS DE LA CHARTE ET CERTAINES TAXINOMIES DES OBLIGATIONS**

**309.** Les classifications utilisées par certains organes juridictionnels ou quasi-juridictionnels et les systématisations des obligations proposées par la doctrine pourraient permettre d'éclairer la structure des obligations découlant de la mise en œuvre de la Charte. Les interprétations étatiques de la Charte sont ainsi susceptibles d'être appréhendées à l'aune des distinctions entre les obligations de moyens/de résultat (§1), obligations de comportement/de résultat (§2), obligations positives/négatives (§3) et, enfin, obligation de respecter, protéger et faciliter (§4).

**310.** Pour autant, ces classifications ont été établies sur la base des éléments extérieurs à l'interprétation des Etats. En d'autres termes, c'est en se fondant sur l'interprétation faisant foi des obligations donnée par certains organes habilités à le faire (des juridictions notamment) et sur le texte de telle ou telle disposition que ces classifications ont été systématisées. Cela revient à minimiser le rôle de l'interprétation étatique dans l'identification des exigences qu'une obligation impose à l'Etat dans un contexte marqué par l'absence d'un organe pouvant donner une interprétation faisant foi, tel que la Charte.

**311.** Certes, ce prisme non-étatique n'implique pas, *a priori* que ces classifications traditionnelles seraient inadéquates à rendre compte de l'interprétation étatique de l'objet des obligations de la Charte. En revanche, il apparaît, au vu de la structure *complexe* de l'objet des obligations du traité, que celle-ci concorde difficilement avec les classifications traditionnelles, fondées davantage sur l'idée d'une structure simple des obligations.

### **I. La concordance difficile entre la définition étatique de l'objet des obligations de la Charte et la classification des obligations de moyens et de résultat**

**312.** Avant de procéder à la vérification de la concordance entre l'interprétation étatique et cette classification (B), cette dernière doit être brièvement présentée (A).

## A. Présentation de la classification des obligations de moyens et de résultat

**313.** La présentation de cette classification suppose que l'on s'intéresse à l'exposé de celle-ci (1) ainsi qu'aux critiques doctrinales dont elle a fait l'objet (2).

### 1) *Exposé de la classification des obligations de moyens et de résultat*

**314.** Conceptualisée par René Demogue dans le tome V de son *Traité des obligations*<sup>627</sup>, la classification établie entre les obligations de moyens et les obligations de résultat était censée expliquer l'apparente contradiction entre les articles 1147<sup>628</sup> et 1137<sup>629</sup> du Code civil. En effet, dans l'hypothèse de l'inexécution d'une obligation contractuelle, le premier article semblait mettre en place un régime de responsabilité contractuelle assez « sévère »<sup>630</sup>, le débiteur ne pouvant se dégager de sa responsabilité qu'en raison d'une cause étrangère. Quant à l'article 1137 du Code civil, il semblait mettre en place un régime moins strict car le créancier devait prouver que le débiteur n'avait « pas agi avec la diligence requise »<sup>631</sup> afin d'engager la responsabilité de ce dernier. Or, pour l'auteur français, une telle contradiction n'était qu'apparente puisque les deux dispositions en cause ne portaient pas sur le même type d'obligation, la première traitant d'une obligation de résultat alors que la seconde d'une obligation de moyens.

Selon cette taxinomie, « tantôt le débiteur (contractuel ou extra-contractuel) est tenu d'accomplir un acte (positif ou négatif) strictement déterminé, précisé ; son obligation est dite "déterminée" ou "de résultat", ou "de donner ou de faire" »<sup>632</sup>, « tantôt, au contraire, le débiteur, contractuel ou extra-contractuel, est seulement tenu d'agir avec prudence et diligence dans une direction donnée ; son obligation est alors dite "obligation générale de prudence et diligence", "obligation de moyens", "obligation de précaution", "obligation de fides et diligentia" »<sup>633</sup>.

---

<sup>627</sup> Demogue (R.), *Traité des obligations en général*, Rousseau, Tome V, 1925, n°1237, pp.538-539.

<sup>628</sup> « Le débiteur est condamné, s'il y a lieu, au paiement de dommages et intérêts, soit à raison de l'inexécution de l'obligation, soit à raison du retard dans l'exécution, toutes les fois qu'il ne justifie pas que l'inexécution provient d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée, encore qu'il n'y ait aucune mauvaise foi de sa part ».

<sup>629</sup> « L'obligation de veiller à la conservation de la chose, soit que la conservation n'ait pour objet que l'utilité de l'une des parties, soit qu'elle ait pour objet leur utilité commune, soumet celui qui en est chargé à y apporter tous les soins d'un bon père de famille. Cette obligation est plus ou moins étendue relativement à certains contrats, dont les effets, à cet égard, sont expliqués sous les titres qui les concernent ».

<sup>630</sup> Saint-Pau (J.-C.), *JurisClasseur Civil Code – 1146-1155*, Lexis Nexis, 2013, §94.

<sup>631</sup> Flour (J.), Aubert (J.-L.), Savaux (E.), *Droit civil. Les obligations. Le rapport d'obligation*, Tome III, Sirey, 9<sup>ème</sup> éd., 2015, p.203.

<sup>632</sup> Mazeaud (H.), « Obligations contractuelles et extracontractuelles ; "obligations déterminées" et "obligation générale de prudence et diligence" », *R.T.D. civ.*, 1936, p.5.

<sup>633</sup> *Ibidem*.

**315.** Cette classification a pour rôle de déterminer les conditions d'administration de la charge de la preuve du créancier lorsqu'il entend engager la responsabilité de son cocontractant. Ainsi, s'agissant d'une obligation de résultat, le créancier doit prouver que le résultat de la prestation n'est pas atteint pour que la responsabilité de son cocontractant soit engagée (sauf cas de force majeure ou autre cause étrangère). Quant à l'obligation de moyens, le créancier doit prouver que son cocontractant n'a pas déployé tous ses efforts, ou qu'il n'a pas fait preuve de la diligence nécessaire, afin de parvenir au résultat en question.

Par exemple, l'obligation de délivrer la chose contenue dans un contrat de vente peut être qualifiée comme une obligation de résultat – le créancier ne devant prouver que l'absence de la livraison pour engager la responsabilité de son débiteur. Inversement, l'obligation du médecin envers son patient pour ce qui concerne la guérison de ce dernier peut être qualifiée comme une obligation de moyens – le patient, le créancier devant prouver que le débiteur n'a pas eu un comportement suffisamment diligent dans la voie de sa guérison.

**316.** Plusieurs critères ont été mis en avant par la doctrine afin de distinguer entre les obligations de résultat et celles de moyens. Sans tous les citer, nous pouvons évoquer : la nature de l'obligation (l'obligation de donner et de ne pas faire seraient inconditionnellement des obligations de résultat, donc la distinction serait utilisée uniquement pour ce qui est des obligations de faire), la volonté des parties, le caractère aléatoire du résultat escompté (si ce dernier n'est grevé d'aucun aléa alors l'obligation serait qualifiée en tant qu'obligation de résultat)<sup>634</sup> ou, enfin, le rôle du créancier (si ce dernier a un rôle passif alors l'obligation serait qualifiée en tant qu'obligation de résultat)<sup>635</sup>.

## ***2) Les critiques doctrinales de la classification des obligations de moyens et de résultat***

**317.** Cette taxinomie issue du droit civil français peut faire l'objet de plusieurs critiques. Premièrement, certaines difficultés liées à la terminologie utilisée dans cette classification peuvent être évoquées car il semble qu'il soit « rationnellement impossible de séparer, d'isoler le résultat, le but à atteindre des moyens qui doivent y conduire »<sup>636</sup>. En effet, pour le Professeur Jean Combacau,

---

<sup>634</sup> Fabre-Magnan (M.), *Droit des obligations. Contrat et engagement unilatéral*, Tome I, P.U.F., 4<sup>ème</sup> édition, 2016, p.542 ; Mekki (M.), « La distinction entre les obligations de moyens et les obligations de résultat : esquisse d'un art », *Revue de droit d'Assas*, n°7, 2013, pp.80-81.

<sup>635</sup> Fabre-Magnan (M.), *ibidem* ; Mekki (M.), *ibidem*, p.81.

<sup>636</sup> Plancqueel (A.), « Obligations de moyens, obligations de résultat (Essai de clarification des obligations contractuelles en fonction de la charge de la preuve en cas d'inexécution) », *R.T.D. civ.*, 1972, p.334. Voir dans le même sens, St. Pau (J.-C.), *op.*

que l'on soit en présence d'une obligation de moyens ou d'une obligation de résultat, la « réussite » est toujours présente dans l'objet de l'obligation. Prenant l'exemple classique de la distinction entre l'obligation de guérir et l'obligation de soigner du médecin, il relève que « faire tel ou tel acte de soins sur la personne d'un patient, ce n'est pas seulement disposer un certain nombre de moyens orientés vers sa guérison éventuelle, c'est aussi, en soi, atteindre un "résultat", mais continu et progressif et non instantané et statique comme l'est la guérison : la diligence du médecin est, outre le moyen par lequel il pourrait obtenir le résultat d'une hypothétique guérison, le moyen d'atteindre un résultat immédiat qui n'est jamais hors de portée, celui qui consiste à contrarier autant qu'il est possible le jeu des lois naturelles que le médecin a pour fonction de combattre »<sup>637</sup>. Par conséquent, prodiguer les soins peut bien faire l'objet d'une obligation de réussir, cette « réussite » n'ayant cependant pas la même densité que la guérison. En définitive, l'auteur entend insister sur le nécessaire découplage entre l'obligation de moyens et le résultat poursuivi par le créancier. En d'autres termes, « le contenu de l'obligation de diligence peut être défini dans l'absolu »<sup>638</sup>, sans référence à l'objectif final du créancier. Dit encore autrement, si guérir peut être hypothétiquement un résultat, prodiguer des soins diligents est, en soi, un résultat. La « réussite » existe dans les deux hypothèses, mais elle diffère d'un point de vue substantiel.

**318.** Deuxièmement, la distinction entre les obligations de moyens et les obligations de résultat « comporte des limites considérables »<sup>639</sup>, notamment en ce qui concerne son champ d'application. Tout d'abord, elle n'a pas vocation à s'appliquer dans toutes les hypothèses dans lesquelles on souhaite l'engagement de la responsabilité contractuelle du débiteur en raison de l'inexécution d'une obligation contractuelle. Cette distinction n'a d'intérêt que lorsque le créancier estime que le débiteur a exécuté l'obligation d'une manière « incorrecte »<sup>640</sup> à l'exclusion des situations « d'inexécution proprement dites »<sup>641</sup>. Par exemple, nous pouvons envisager l'hypothèse du contrat médical en vertu duquel le médecin est débiteur d'une obligation de soins. Si le médecin n'a entrepris aucune action, l'inexécution de l'obligation peut être constatée sans que la question de la classification de cette obligation intervienne puisque l'inexécution proprement dite engage la responsabilité. En effet, la question de savoir s'il s'agit d'une obligation de résultat (le médecin s'engage à guérir le patient) ou

---

*cit.*, §96 : « Les notions de résultat et de moyens sont en effet **indissociablement** liées dans toute obligation » (souligné dans le texte).

<sup>637</sup> Combacau (J.), « Obligations de résultat et obligations de comportement. Quelques questions et pas de réponse » in *Le droit international, unité et diversité : mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris, Pedone, 1981, p.197.

<sup>638</sup> *Ibidem*.

<sup>639</sup> Flour (J.), Aubert (J-L.), Savaux (E.), *Droit civil. Les obligations. Le rapport d'obligation, op. cit.*, p.205.

<sup>640</sup> *Ibidem*.

<sup>641</sup> *Ibidem*.

de moyens (le médecin s'engage à déployer toute sa diligence afin que le patient soit guéri) est indifférente puisque le médecin n'a rien fait. A l'inverse, si le médecin a procédé à l'acte médical et que malgré cela, le patient ne guérit pas, la question de la qualification de l'obligation se pose. Pour déterminer si cette exécution incorrecte est de nature à engager la responsabilité du médecin, encore faut-il savoir si cette obligation est de moyen ou de résultat. Si l'obligation est de résultat, l'exécution incorrecte suffit à engager la responsabilité du médecin parce que le résultat prescrit n'est pas atteint. En revanche, si l'obligation est de moyens, l'exécution incorrecte engagera la responsabilité du médecin à la condition que le créancier prouve que le débiteur n'a pas mis en œuvre tous les moyens pour parvenir à sa guérison.

Ensuite, il s'agit d'une distinction qui « [e]n pure logique [...] a une portée absolument générale »<sup>642</sup>. Par conséquent, aucune obligation ne saurait « échapper à l'alternative selon laquelle le débiteur doit soit un résultat, soit seulement sa diligence »<sup>643</sup>. Or, en pratique, « il ne s'agit que d'une *subdivision des obligations de faire* »<sup>644</sup> car pour ce qui est des obligations de donner ou de ne pas faire « il est impensable que l'on soit simplement tenu de “faire son possible” pour transférer la propriété »<sup>645</sup> ou encore pour ne pas faire quelque chose.

**319.** Troisièmement, les différents critères proposés pour qualifier une obligation en tant qu'obligation de résultat ou de moyens peuvent s'avérer d'un maniement délicat. Ainsi, pour ce qui est du caractère aléatoire du résultat escompté, nonobstant l'exemple de l'obligation de guérison et de soins dans lequel l'aléa est facilement décelable, la plupart des obligations ne laissent pas entrevoir si facilement le caractère aléatoire du résultat ou de l'objectif poursuivi par le créancier. Plus généralement, ce critère se révèle être « éminemment relatif car toute activité humaine suppose peu ou prou un aléa »<sup>646</sup>. Par ailleurs, la jurisprudence judiciaire française semble se révéler assez inconstante en la matière puisque si un contrat de promenade à dos d'âne fait naître une obligation de résultat quant à la sécurité des clients<sup>647</sup>, un contrat de promenade à cheval fait, au contraire, naître une obligation de moyens en raison de l'aléa tenant à l'imprévisibilité de l'animal<sup>648</sup>. Quant au critère lié au rôle du créancier, malgré le fait que certains auteurs<sup>649</sup> ont estimé qu'il pouvait être regroupé avec le critère de l'aléa précédemment évoqué, son application ne permet pas non plus

---

<sup>642</sup> Flour (J.), Aubert (J-L.), Savaux (E.), *Droit civil. Les obligations. L'acte juridique*, Tome I, Sirey, 16<sup>ème</sup> éd., 2014, p.32.

<sup>643</sup> *Ibidem*.

<sup>644</sup> *Ibidem*. Souligné dans le texte.

<sup>645</sup> *Ibidem*.

<sup>646</sup> Saint-Pau (J-C.), *op. cit.*, §123.

<sup>647</sup> C. cass, 1<sup>ère</sup> civ., 25 avril 1967, cité in Saint-Pau (J-C.), *op. cit.*, §123.

<sup>648</sup> C. cass, 1<sup>ère</sup> civ., 16 mars 1970, cité in Saint-Pau (J-C.), *op. cit.*, §123.

<sup>649</sup> Mazeaud (J.), « Note sous Cassation 1<sup>ère</sup> ch. Civ., 8 octobre 1968 », *D.*, 1969, p.157.

d'expliquer l'ensemble de la jurisprudence rendue en la matière – comment expliquer la qualification de l'obligation du médecin envers son patient en tant qu'obligation de moyens alors que le rôle passif du patient semble conduire à une solution inverse ?

S'agissant du critère lié à la nature de l'obligation, ou de la prestation, à savoir l'existence d'une obligation de donner, de faire ou de ne pas faire susceptible de qualifier cette même obligation en tant qu'obligation de résultat ou de moyens, nous verrons que les ambiguïtés liées à la classification en termes d'obligation de faire ou ne pas faire<sup>650</sup> semble se répercuter sur l'existence de ce critère.

Enfin, pour ce qui est de la volonté des parties, ce critère ne semble pas souffrir de défauts intrinsèques, sous réserve de son adaptation au contexte de la Charte.

#### B. La concordance difficile de la classification des obligations de moyens et de résultat avec l'interprétation étatique de la Charte

**320.** L'adéquation de cette classification par rapport à la mise en œuvre nationale de la Charte, par rapport à l'interprétation des dispositions de la Charte doit être vérifiée tant du point de vue de sa finalité (1) que du point de vue de sa concordance substantielle avec ce processus de concrétisation (2). Que ce soit dans l'un ou l'autre cas, la concordance peut s'avérer difficile.

##### *1) Les difficultés liées à la finalité poursuivie par la classification des obligations de moyens et de résultat*

**321.** Concernant la finalité de la classification, celle-ci a été conceptualisée afin de permettre la différenciation des conditions d'administration de la charge de la preuve du créancier selon qu'il s'agisse d'une obligation de résultat ou de moyen. Or, une telle finalité ne semble pas adaptée au contexte de la Charte. En effet, l'identification de l'objet d'une obligation de la Charte comme relevant d'une obligation de résultat ou de moyens ne semble avoir ni comme conséquence ni comme utilité une modification des conditions d'administration de la charge de la preuve.

Par ailleurs, en droit international, cette classification semble être principalement utilisée par les juridictions, ou, plus généralement, dans un contexte juridictionnel afin de déterminer les hypothèses dans lesquelles la responsabilité internationale d'un Etat peut être engagée. Par exemple, la Cour internationale de justice a utilisé cette classification dans l'affaire *Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-*

---

<sup>650</sup> Cf. *infra* n°343

*Monténégro* de 2007 en estimant que : « il est clair que l'obligation dont il s'agit est une obligation de comportement et non de résultat, en ce sens que l'on ne saurait imposer à un Etat quelconque l'obligation de parvenir à empêcher, quelles que soient les circonstances, la commission d'un génocide: l'obligation qui s'impose aux Etats parties est plutôt celle de mettre en œuvre tous les moyens qui sont raisonnablement à leur disposition en vue d'empêcher, dans la mesure du possible, le génocide. La responsabilité d'un Etat ne saurait être engagée pour la seule raison que le résultat recherché n'a pas été atteint ; elle l'est, en revanche, si l'Etat a manqué manifestement de mettre en œuvre les mesures de prévention du génocide qui étaient à sa portée, et qui auraient pu contribuer à l'empêcher. En la matière, la notion de "due diligence", qui appelle une appréciation in concreto, revêt une importance cruciale »<sup>651</sup>. De la même manière, l'étude menée par le Professeur Pisillo Mazzeschi et qui consiste à utiliser cette classification porte principalement sur les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>652</sup>. Comme nous le verrons<sup>653</sup>, la distinction utilisée par la Cour correspond matériellement à la distinction entre les obligations de moyens et de résultat et non à la distinction entre les obligations de comportement et de résultat conceptualisée par la doctrine internationaliste.

Ainsi, la distinction entre les obligations de moyens et les obligations de résultat a pour finalité de déterminer si le comportement constitue un fait internationalement illicite engageant la responsabilité internationale de l'Etat. En effet, l'article 2 du projet d'articles de la Commission de droit international sur la responsabilité internationale de l'Etat<sup>654</sup> prévoit deux conditions pour qu'un comportement étatique puisse être qualifié ainsi : « il y a fait internationalement illicite de l'Etat lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission : a) Est attribuable à l'Etat en vertu du droit international ; et b) Constitue une violation d'une obligation internationale de l'Etat ». A ce titre, la qualification d'une obligation internationale en tant qu'obligation de moyens ou de résultat est utile pour déterminer si la deuxième condition est remplie. Elle permet au juge de déterminer si le comportement étatique équivaut à la violation de cette obligation.

Or, l'objectif de cette recherche n'est pas de déterminer si le comportement d'un Etat peut être qualifié de fait internationalement illicite engageant sa responsabilité internationale. Il s'agit de déterminer comment la politique publique linguistique influence l'interprétation des dispositions de la Charte et donc la structure des obligations de ce traité. De plus, même si l'engagement de la

---

<sup>651</sup> C.I.J., 26 février 2007, Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-et-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro), §430.

<sup>652</sup> Pisillo Mazzeschi (R.), « Responsabilité de l'Etat pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme », R.C.A.D.I., Vol. 333, 2008.

<sup>653</sup> *Infra* n°329.

<sup>654</sup> Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 56/83 annexant le projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite du 12 décembre 2001, document A/RES/56/83.



responsabilité internationale d'un Etat partie à la Charte est théoriquement possible, nous considérons qu'elle est peu probable. En effet, il faudrait que l'Etat en cause consente à une procédure pacifique de règlement du différend. Comme l'a précisé la Cour permanente de justice internationale dans *l'Affaire du statut de la Carélie orientale*, « [i]l est bien établi en droit international qu'aucun Etat ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres Etats soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement »<sup>655</sup>. Ensuite, même si cela était le cas et que son comportement serait par la suite qualifié de fait internationalement illicite, il faudrait qu'un ou plusieurs Etats puissent invoquer la responsabilité internationale. En d'autres termes, il est nécessaire qu'ils aient été *lésés* par la violation de l'obligation internationale. Ainsi, la plupart du temps, « seul l'Etat lésé, celui qui a subi un préjudice, immédiat ou médiat, est en droit d'invoquer la responsabilité de l'auteur d'un fait internationalement illicite »<sup>656</sup>. Cela étant, le projet d'articles de la C.D.I. sur la responsabilité internationale de l'Etat tempère ce principe puisque l'article 48 paragraphe 1 prévoit que « tout Etat autre qu'un Etat lésé est en droit d'invoquer la responsabilité d'un autre Etat, si : a) l'obligation violée est due à un groupe d'Etats dont il fait partie, et si l'obligation est établie aux fins de la protection d'un intérêt collectif du groupe ; ou b) L'obligation est due à la communauté internationale dans son ensemble »<sup>657</sup>. Toutefois, les situations dans lesquelles certains Etats pourraient invoquer la responsabilité internationale d'un autre Etat partie pour la violation d'une obligation de la Charte semblent très hypothétiques. Certes, nous pourrions imaginer qu'un ressortissant d'un Etat subisse un préjudice causé par la violation d'une obligation de la Charte par un autre Etat et que l'Etat de nationalité de cet individu exerce sa protection diplomatique. Nous pourrions également imaginer que l'obligation violée soit due à un groupe d'Etat et qu'elle soit « établie aux fins de la protection d'un intérêt collectif » de ce groupe, comme par exemple l'intérêt de protéger et de promouvoir les langues régionales ou minoritaires. Quant au dernier cas de figure, il nous semble difficilement envisageable dans la mesure où il s'avère difficile d'identifier quelle serait l'énoncé de la Charte qui impliquerait une telle obligation « erga omnes ». Or, en l'absence d'une prise de position explicite de la part des Etats et en l'absence d'intervention d'un autre organe permettant de préciser les conditions de l'engagement de la responsabilité internationale des Etats parties à la Charte, ces différentes hypothèses sont peu probables. De plus, le contrôle du respect des obligations du traité n'incombe pas à une juridiction internationale mais à un Comité d'experts. Comme nous aurons l'occasion de le préciser, l'objectif du Comité semble être moins de

---

<sup>655</sup> C.P.J.I., 23 juillet 1923, Avis relatif à *l'Affaire du statut de la Carélie orientale*, C.P.J.I. Rec., série B, n°5, p.27.

<sup>656</sup> Daillier (P.), Forteau (M.), Pellet (A.), *op. cit.*, p.899.

<sup>657</sup> Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 56/83 annexant le projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite du 12 décembre 2001, *préc.*, art.48.



« sanctionner » un Etat en raison d'une mauvaise exécution des obligations de la Charte mais d'assister les Etats dans la voie d'une bonne exécution de celles-ci<sup>658</sup>. Ainsi, le contexte juridictionnel dans lequel cette taxinomie est utilisée et la finalité de cette utilisation concordent difficilement avec la situation même de la Charte. Nous pouvons noter également des difficultés liées à la concordance substantielle de cette classification avec l'interprétation étatique.

## **2) *Les difficultés liées à la concordance substantielle de la classification avec l'interprétation étatique***

**322.** Qu'en est-il de la concordance substantielle de cette classification avec l'interprétation étatique de la Charte ? Est-ce que l'étude des comportements étatiques qui font partie de la mise en œuvre nationale nous permet d'établir une concordance avec cette classification ?

Pour répondre à cette question, les différents critères utilisés pour distinguer les deux types d'obligations doivent être confrontés à la mise en œuvre nationale de la Charte<sup>659</sup>.

### **a) Les difficultés liées à l'utilisation du critère de l'aléa au sein de la classification**

**323.** S'agissant du critère de l'aléa, il faut rappeler qu'il peut se révéler d'un maniement délicat. Par exemple, l'article 10.1.a).i) de la Charte les Etats s'engagent « dans la mesure où cela est raisonnablement possible : à veiller à ce que ces autorités administratives [d'Etat] utilisent les langues régionales ou minoritaires ». Le contenu de la mise en œuvre de cette disposition en Espagne est constitué par les articles 35 d) et 36 de la Loi 4/1999 du 13 janvier 1999 qui disposent que les citoyens ont le droit d'utiliser la langue co-officielle dans leurs rapports avec l'administration<sup>660</sup> ; de même, l'article 5 de la loi 4/2001 du 12 novembre 2001 prévoit que « dans le cadre territorial des communautés autonomes dont les statuts établissent le caractère co-officiel d'une langue, les requérants ont le droit de formuler dans l'une des langues officielles leurs demandes à l'administration générale de l'Etat, et aux organismes publics qui lui sont liés ou en dépendent, et d'obtenir une réponse dans la langue de leur choix »<sup>661</sup>. Dans les rapports étatiques postérieurs,

---

<sup>658</sup> *Infra* n°647.

<sup>659</sup> Le critère lié à la nature des obligations (faire, ne pas faire et donner) sera traité lorsque cette classification fera l'objet de développements spécifiques.

<sup>660</sup> Citée in Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §242.

<sup>661</sup> *Ibidem*.

le Gouvernement central et Communautés autonomes mentionnent l'existence de formations à l'intention des fonctionnaires<sup>662</sup> ou encore l'existence de formulaires disponibles dans certaines des langues co-officielles<sup>663</sup>.

Peut-on considérer que cette obligation est de moyens ou de résultat ? Nous avons vu que le degré de probabilité de la réalisation de l'objectif poursuivi par l'obligation semble commander la nature de l'obligation. En d'autres termes, « chaque fois qu'il s'agit d'une "entreprise aléatoire" (guérison, défense d'intérêts en justice), l'obligation doit, en principe, être considérée comme une simple obligation générale de prudence et diligence »<sup>664</sup>. Or, peut-on conclure, sur la base des comportements étatiques cités ci-dessus, que l'« entreprise » auquel le débiteur de l'obligation (c'est-à-dire l'Etat) s'est engagé est aléatoire ?

Les exemples évoqués en droit civil, et en droit international, semblent fonder le caractère aléatoire sur l'existence de certains événements extérieurs au débiteur, des événements qui sont hors de son contrôle. Par exemple, le Professeur Pisillo Mazzeschi estime que « la plupart des obligations de prévention de l'Etat constituent des obligations de *due diligence*, du fait que normalement les activités concrètes et les mesures de prévention requises des autorités étatiques (tant dans le système du droit international dans son ensemble que dans le secteur spécifique des droits de l'homme) sont soumises à l'incertitude (ou aléa) dans leur résultat. En d'autres termes, les activités de prévention de la part des organes étatiques, bien qu'elles soient généralement suffisantes pour empêcher le fait préjudiciable, ne peuvent pas garantir à titre absolu ce résultat, puisque celui-ci ne dépend pas seulement d'un effort particulier de diligence de ces organes, mais aussi de facteurs fortement aléatoires »<sup>665</sup>. Si l'objectif poursuivi ne dépend pas, n'est pas conditionné par la survenance de tels événements extérieurs, alors l'obligation peut être qualifiée comme une obligation de résultat.

Quel est l'objectif poursuivi par l'article 10.1.a.i) ? Une lecture de cette disposition nous révèle que son objectif est, tout simplement, l'utilisation des langues régionales ou minoritaires par les autorités administratives d'Etat. La réalisation de cet objectif dépend-t-il de la survenance de certains événements extérieurs à l'Etat ? On constate dans l'exemple précité que non seulement l'Espagne reconnaît juridiquement la possibilité d'utiliser une langue régionale ou minoritaire avec ces administrations, mais qu'elle met en place d'autres mesures visant à favoriser voire conditionner une telle utilisation ; l'ensemble de ces mesures ne laissent pas entrevoir un quelconque élément aléatoire.

---

<sup>662</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.298 et s., pp.875 et s..

<sup>663</sup> Rapport Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.214 ; Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.290 et s., 873 et s..

<sup>664</sup> Mazeaud (H.), *op. cit.*, p.44.

<sup>665</sup> Pisillo Mazzeschi (R.), *op. cit.*, p.390.

Cependant, on peut se demander si l'élément aléatoire dont la réalisation de l'objectif pourrait dépendre ne serait pas l'utilisation de la langue régionale ou minoritaire par les locuteurs de celle-ci. En effet, l'Etat pourrait mettre en place toutes les mesures nécessaires visant à donner la possibilité aux locuteurs de s'exprimer dans leurs propres langues sans que ceux-ci n'exercent cette possibilité qui leur est offerte. Dans l'hypothèse d'une réponse positive, un tel élément aléatoire trouverait à s'appliquer dans le cas de plusieurs, voire de la plupart, des obligations de la Charte. La confrontation de ce critère avec les comportements étatiques faisant partie du processus de concrétisation nous permet de le rapprocher, voire l'identifier avec un autre critère : celui du rôle du créancier. Selon ce dernier critère, si le créancier a un rôle passif dans la survenance du résultat, alors l'obligation serait qualifiée en tant qu'obligation de résultat. A l'inverse, si le créancier a un rôle actif dans la survenance du résultat, alors elle serait qualifiée en tant qu'obligation de moyens. En l'occurrence, les locuteurs seraient considérés comme des créanciers actifs entraînant la qualification des obligations en tant qu'obligations de moyens<sup>666</sup>.

S'agit-il d'un événement extérieur à l'Etat qui conditionne la survenance de l'objectif poursuivi par l'obligation ? Est-ce réellement un événement extérieur, hors du contrôle de l'Etat ? On pourrait imaginer la situation, certes extrême, dans laquelle un Etat estime qu'une langue régionale ou minoritaire est la seule langue officielle sur une partie de son territoire. D'une manière plus générale, bien que la Charte n'entende pas opposer les langues majoritaires officielles avec les langues régionales ou minoritaires, elle n'interdit pas *a priori* à un Etat de reconnaître un unilinguisme minoritaire dans une partie de son territoire. Une telle hypothèse révélerait que l'Etat peut, en définitive, contrôler l'utilisation d'une langue régionale ou minoritaire par ses locuteurs en rendant son utilisation par les locuteurs obligatoire.

**324.** Toujours est-il que la volonté des locuteurs d'utiliser leur langue semble constituer, dans certaines hypothèses, un élément aléatoire. Par exemple, selon l'article 7, paragraphe 1, g) les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la mise à disposition de moyens permettant aux non-locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire habitant l'aire où cette langue est pratiquée de l'apprendre s'ils le souhaitent ». Les autorités allemandes estiment qu'il s'agit d'un « principe de politique générale »<sup>667</sup> d'offrir la possibilité à toute personne d'apprendre une langue régionale ou minoritaire si elle le souhaite. Elles mentionnent également

---

<sup>666</sup> Bien que la Charte entende protéger les « langues régionales ou minoritaires » et point les locuteurs de ces langues, l'interprétation des Etats vient subjectiviser cette protection. Voir *infra* n°403.

<sup>667</sup> Rapport Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, 2004, §164.

l'existence de plusieurs centres pour adultes qui dispensent de tels cours<sup>668</sup>. Cependant, l'Etat précise que cette disposition « ne peut s'appliquer au romani, du fait que, selon le souhait fréquemment formulé par la communauté rom, l'étude de cette langue ne doit pas être ouverte à des personnes extérieures »<sup>669</sup>. Ainsi, le résultat poursuivi par cette obligation semble conditionné par un élément aléatoire, à savoir la volonté des locuteurs.

**325.** De même, certaines obligations pourraient être qualifiées en tant qu'obligations de résultat en raison du rôle passif des locuteurs. En effet, si le résultat de certaines obligations peut effectivement être conditionné par le rôle actif des locuteurs, la mise en œuvre nous révèle que ce n'est pas toujours le cas puisque ceux-ci peuvent ne jouer aucun rôle dans la survenance du résultat. Par exemple, l'article 7.1.a) stipule que les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle ». La mise en œuvre de cette disposition en Autriche nous révèle les comportements que cette obligation exige puisque les autorités estiment que « le respect de cette disposition est illustré par les deux Déclarations notifiées par la République d'Autriche et concernant le champ d'application de la Charte [ainsi que] la ratification de ce texte dans la perspective fixée par les déclarations en question »<sup>670</sup>. Nous pouvons également citer la mise en œuvre nationale de cette disposition en Allemagne puisque les autorités estiment que « le respect de cette disposition dans le cadre de la législation allemande est illustré, comme précédemment, par les deux Déclarations sur le champ d'application de la Charte ainsi que par les mesures de grande ampleur prises dans ce sens »<sup>671</sup>.

Dès lors, les déclarations identifiant les langues régionales ou minoritaires protégées et la ratification même de la Charte semblent être les actes que cette obligation exige des Etats. Dans cette situation, le rôle des locuteurs dans la survenance de l'objectif poursuivi, à savoir la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires, semble absent. Il s'agirait ainsi d'une obligation de résultat.

**326.** Il en est de même pour ce qui est de l'interprétation de l'article 8.1.i) de la Charte. Selon cette disposition, les Etats s'engagent « en ce qui concerne le territoire sur lequel ces langues sont pratiquées, selon la situation de chacune de ces langues et sans préjudice de l'enseignement de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat : à créer un ou plusieurs organe(s) de contrôle chargé(s) de suivre les mesures prises et les progrès réalisés dans l'établissement ou le développement des

---

<sup>668</sup> *Ibidem*.

<sup>669</sup> *Ibidem*, §165.

<sup>670</sup> Rapport Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.13.

<sup>671</sup> Rapport Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §32.

langues régionales ou minoritaires, et à établir sur ces points des rapports périodiques qui seront rendus publics ». Sur la base de la mise en œuvre de cette disposition en Espagne, pour ce qui est du Catalan, un Conseil social de la langue catalane a été créé conformément à la Loi catalane 1/1998 du 7 janvier 1998 « chargé d'évaluer les objectifs et les résultats de la politique linguistique de la Communauté autonome et de rédiger un rapport annuel »<sup>672</sup>. Puisque le rôle des locuteurs semble être absent dans cette hypothèse, il s'agirait également d'une obligation de résultat.

b) Les difficultés liées à l'utilisation du critère de la volonté au sein de la classification

**327.** S'agissant du critère lié à la volonté des parties, celui-ci semble être « **subjectif et relatif**, chaque cocontractant étant à même de préciser la nature du service qu'il s'engage à offrir »<sup>673</sup>. Si la volonté des Etats semble jouer un rôle important dans le cadre de la Charte puisque l'identification de l'objet des obligations relève de leur rôle, ce critère peut-il être utilisé pour qualifier les obligations en tant qu'obligations de résultat ou de moyens ? Tout d'abord, il faut préciser que ni le texte de la Charte, ni les Etats n'utilisent expressément cette classification. Dès lors, il s'agirait de reconstruire la volonté des Etats sur la base des comportements qui relèvent de la mise en œuvre nationale de la Charte. Or, en l'absence d'autres indices c'est sur la base des définitions proposées pour chaque type d'obligation que cette vérification sera opérée.

Il faut rappeler qu'on est en présence d'une obligation de résultat « lorsque le débiteur promet que son attitude (action ou abstention) aura un résultat donné ou déterminé »<sup>674</sup>. Inversement, on est en présence d'une obligation de moyens « lorsque le débiteur s'est engagé à faire tout le possible pour atteindre un résultat envisagé par les parties, mais dont le débiteur ne peut ou ne veut pas garantir la réalisation »<sup>675</sup>. La mise en œuvre nationale permet-elle une classification des obligations sur la base de ces définitions ?

Prenons l'exemple de l'article 8.1.b.iv). Selon ce dernier, dans le domaine de l'enseignement primaire, les Etats s'engagent « en ce qui concerne le territoire sur lequel ces langues sont pratiquées, selon la situation de chacune de ces langues et sans préjudice de l'enseignement de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat : à appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves

---

<sup>672</sup> Rapport CE Espagne, 1<sup>ère</sup> cycle, §219.

<sup>673</sup> St. Pau (J.-C.), *op. cit.*, §117 (souligné dans le texte).

<sup>674</sup> *Ibidem*, §93.

<sup>675</sup> *Ibidem*.

dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant »<sup>676</sup>. L'interprétation de cette disposition par la Croatie nous révèle plusieurs comportements relevant de sa mise en œuvre.

Ainsi, pour ce qui est de l'enseignement d'une manière générale et non seulement pour l'enseignement primaire, les autorités croates précisent que le droit des membres des minorités nationales à l'éducation dans leur propre langue se fonde sur plusieurs instruments tels que la Constitution, la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales et ethniques (article 13), la loi sur l'éducation dans les langues et alphabets des minorités nationales (article 2, paragraphe 1), la loi sur l'éducation primaire et secondaire, la loi sur les manuels des écoles primaires et secondaires etc.<sup>677</sup>. Sur la base de cette législation, plusieurs modèles d'enseignement sont disponibles<sup>678</sup>.

De même, l'existence de manuels dans les langues régionales ou minoritaires<sup>679</sup> et la nomination en 2005 des conseillers experts en éducation<sup>680</sup> sont évoquées par les autorités. Le Comité d'experts évoque d'autres comportements qui s'inscrivent dans la mise en œuvre nationale comme l'existence de cours d'été pour les enfants ruthéniens et ukrainiens subventionnés par le ministère de l'éducation<sup>681</sup> ainsi qu'un Plan d'action pour la mise en œuvre de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales et ethniques<sup>682</sup>.

L'ensemble de ces éléments présents dans la mise en œuvre nationale de cette disposition révèle-t-il une obligation de résultat ou de moyens ? La volonté de l'Etat qui se manifeste par ces comportements nous autorise-t-elle à procéder à une telle classification ? La volonté de l'Etat est-elle de s'engager à un résultat déterminé ou bien de faire tout son possible afin d'atteindre un résultat ? Il n'est pas certain que cette question puisse recevoir une réponse claire.

Ainsi, les autorités précisent que « les minorités suivantes disposent d'un enseignement élémentaire : tchèque, hongroise, allemande, autrichienne, ruthène, serbe, slovaque, italienne et ukrainienne. Pour certaines de ces minorités, l'enseignement ne vise qu'à entretenir la langue et la culture (modèle C) :

---

<sup>676</sup> Les alinéas i à iii auxquels cette disposition fait référence sont les suivants : « i. à prévoir un enseignement primaire assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ii. ou à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement primaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées; iii. ou à prévoir, dans le cadre de l'éducation primaire, que l'enseignement des langues régionales ou minoritaires concernées fasse partie intégrante du curriculum ».

<sup>677</sup> Rapport Croatie, 2<sup>ème</sup> cycle, p.15, Rapport Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle, pp.41-42.

<sup>678</sup> Ainsi, selon le modèle A, l'enseignement est principalement dispensé en langue régionale ou minoritaire et l'enseignement du croate en tant que matière est obligatoire ; selon le modèle B, l'enseignement est bilingue, le croate ou la langue régionale ou minoritaire étant la langue d'enseignement selon la discipline concernée ; enfin, selon le modèle C, l'enseignement en langue régionale ou minoritaire est limité à un programme spécial qui porte sur la langue et la culture de la minorité en cause. Ces modèles peuvent être appliqués à toutes les langues régionales ou minoritaires présentes en Croatie (une langue régionale ou minoritaire pouvant être enseignée sur la base de plusieurs modèles selon l'établissement scolaire en cause).

<sup>679</sup> Rapport Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle, pp.43-44.

<sup>680</sup> *Ibidem*, p.44.

<sup>681</sup> Rapport CE Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle, §116.

<sup>682</sup> *Ibidem*, §27.

les Ruthènes, les Ukrainiens et, pour une grande partie, les Slovaques »<sup>683</sup> ; les autorités mentionnent également des statistiques quant au nombre d'élèves suivant un enseignement primaire selon l'un des trois modèles proposés<sup>684</sup>. Sur la base de ces éléments, on pourrait estimer que l'Etat s'est engagé à un résultat déterminé, à savoir qu'un enseignement primaire soit disponible et qu'il existe selon l'un des trois modèles indiqués – modèles qui semblent correspondre à chacun des trois alinéas de l'article 8.1.b.iv). Il s'agirait dès lors d'une obligation de résultat.

Cependant, l'étude de l'interprétation nous révèle plusieurs comportements, elle ne se résume pas à ce qui semble être le résultat prescrit par l'obligation. En effet, des actes normatifs (les différentes législations précitées) ou matériels (l'existence de manuels, la nomination de conseillers experts en éducation) relèvent également de la mise en œuvre nationale de cette disposition. Or, ces éléments semblent constituer des efforts, des moyens mis en place par l'Etat dans l'objectif d'atteindre le résultat prescrit. Ainsi, à travers l'adoption de ces comportements, l'Etat semble également faire tout son possible afin d'atteindre le résultat prescrit par l'obligation. Il a estimé que la Charte exige l'adoption de ces différents comportements et non seulement qu'un enseignement primaire soit disponible dans les langues régionales ou minoritaires. Autrement dit, l'interprétation étatique révèle que l'Etat s'engage non seulement à un résultat déterminé mais également à faire tout son possible afin d'atteindre ce résultat en adoptant lesdits comportements.

**328.** Ces différentes incertitudes nous ramènent à la critique tenant à la terminologie utilisée dans cette classification. Nous avons vu que la distinction civiliste entre ces deux types d'obligations, l'une consistant à « s'efforcer » et l'autre à « réussir » n'était pas si nette que cela. En effet, il faut rappeler que la réussite est présente tant pour les obligations de moyens que pour les obligations de résultat (l'acte de soin est en lui-même une réussite indépendamment de la guérison éventuelle). En d'autres termes, la diligence présente dans l'obligation de moyens peut être définie indépendamment de l'objectif poursuivi. Ainsi, dans l'exemple de l'article 10.1.a.i) précité, on constate que l'Espagne fait valoir plusieurs comportements visant à mettre en œuvre l'obligation. Si l'objectif poursuivi par cette dernière est susceptible d'être atteint (à savoir l'utilisation d'une langue régionale ou minoritaire par les autorités administratives d'Etat) alors il s'agit d'une obligation de « réussir », d'une obligation de résultat. Mais les comportements en question peuvent être appréciés comme une « réussite » en eux-mêmes, indépendamment de la réalisation de l'objectif, du résultat final de l'obligation. En effet, la reconnaissance normative de la possibilité d'utiliser la langue régionale ou minoritaire est une « réussite », un « résultat » ; la mise en place de formations à l'attention du

---

<sup>683</sup> Rapport Croatie, 2<sup>ème</sup> cycle, p.19.

<sup>684</sup> Rapport Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle, pp.48-49.

personnel de ces autorités l'est également et ainsi de suite... Certes, ces « réussites », ces « résultats » n'ont pas la même substance que le résultat final de l'obligation, mais il s'agit de « résultats » en eux-mêmes.

D'une manière plus générale, on remarque que les moyens sont consubstantiels aux résultats recherchés. En d'autres termes, nous ne pouvons pas évoquer le résultat sans évoquer les moyens utilisés pour l'atteindre et inversement. L'exemple précédemment utilisé de l'article 8.1.b.iv) de la Charte nous révèle tant des moyens qui semblent constituer des efforts afin d'atteindre un résultat que le résultat lui-même qui peut être la conséquence de ces efforts. Cela conduit à des difficultés quant à la qualification d'une obligation de la Charte en tant qu'obligation de résultat ou d'obligation de moyens.

## **II. La concordance difficile entre la définition étatique de l'objet des obligations de la Charte et la classification des obligations de comportement et de résultat**

**329.** Une brève présentation de la classification (A) sera nécessaire avant de pouvoir vérifier la correspondance entre celle-ci et la mise en œuvre (B).

### **A. Présentation de la classification des obligations de comportements et de résultat**

**330.** L'exposé de cette classification (1) sera suivi des critiques doctrinales dont elle a fait l'objet (2).

#### ***1) Exposé de la classification des obligations de comportements et de résultat***

**331.** Les définitions des deux types d'obligations peuvent être résumés de la manière suivante : l'obligation de comportement serait une obligation requérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spécifique alors que l'obligation de résultat serait une obligation exigeant que l'Etat assure la survenance d'un résultat précis<sup>685</sup>.

Cette classification des obligations conceptualisée par Roberto Ago semble s'inspirer des travaux de plusieurs auteurs. Dans son ouvrage *Droit international et droit interne* de 1920, Heinrich Triepel établissait une distinction dont le critère portait sur l'objet des obligations internationales (à quoi ces

---

<sup>685</sup> Ago (R.), « Sixième rapport sur la responsabilité des Etats. Le fait internationalement illicite de l'Etat, source de responsabilité internationale », A/CN.4/302 in *Annuaire de la Commission du Droit international*, 1977, Vol. II, première partie, Nations Unies, §3.



obligations obligent-t-elles les Etats d'un point de vue interne ?). Il s'agissait d'une part du « droit interne internationalement ordonné » et d'autre part du « droit interne *internationalement indispensable* »<sup>686</sup>. Le premier se définit comme « tout le droit interne dont la *création* se présente comme l'accomplissement d'un devoir international, et en outre, le droit que sans doute l'Etat a créé sans y être tenu, mais qu'il est obligé maintenant de conserver »<sup>687</sup>. Quant au second, « ce n'est point à l'accomplissement d'un devoir international immédiat qu'il doit son existence. Il est bien créé en considération d'un devoir international, mais d'un devoir qui en lui-même conduit à quelque chose d'autre qu'à la formation de cette règle juridique »<sup>688</sup>. Ainsi, implicitement, le premier cas correspondrait à une obligation de comportement alors que le second cas correspondrait à une obligation de résultat.

De même, lorsque Dionisio Anzilotti estime qu'« en règle générale, le droit international n'établit pas les moyens par lesquels l'Etat doit assurer l'exécution de ses devoirs » et que « [l]e besoin de respecter, comme de raison, la liberté intérieure de l'Etat veut que les commandements du droit international soient d'ordinaire assez indéterminés : ils doivent indiquer le résultat à obtenir, tout en laissant à l'Etat le choix des moyens propres à l'atteindre »<sup>689</sup>, nous pouvons relever une certaine proximité avec la classification établie par Roberto Ago.

**332.** En effet, se plaçant « dans la filiation des maîtres du dualisme »<sup>690</sup>, celui-ci établit la distinction entre les obligations internationales de comportement et les obligations internationales de résultat. Pour revenir à leurs définitions respectives, l'obligation de comportement serait celle qui requiert de l'Etat « qu'il exerce une activité spécifiquement déterminée ou qu'il s'en abstienne »<sup>691</sup> alors que l'obligation de résultat requerrait de l'Etat « d'assurer par un moyen de son choix un résultat déterminé »<sup>692</sup>. Quant à cette dernière catégorie, elle peut revêtir plusieurs formes. Premièrement, l'obligation peut indiquer un résultat laissant l'Etat libre de choisir les moyens pour y parvenir. Dans cette hypothèse, « l'Etat est totalement libre de choisir entre des moyens légalement équivalents d'atteindre le résultat auquel il s'est engagé, soit que la règle qui l'oblige ne précise pas les voies qu'il peut utiliser, soit que, tout en en indiquant quelques-unes à titre d'exemple, elle lui

---

<sup>686</sup> Triepel (H.), *Droit international et droit interne*, Editions Panthéon-Assas, Collection « Introuvables », 2010, p. 296.

<sup>687</sup> *Ibidem*, p.297.

<sup>688</sup> *Ibidem*, p.299.

<sup>689</sup> Anzilotti (D.), « La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers », R.G.D.I.P., 13, 1906, p.26.

<sup>690</sup> Combacau (J.), « Obligations de résultat et obligations de comportement. Quelques questions et pas de réponse », *op. cit.*, p.199.

<sup>691</sup> Ago (R.), *op. cit.*, §3.

<sup>692</sup> Salmon (J.) (dir.), *Dictionnaire de Droit international public*, *op.cit.*, p.766.

laisse la latitude d'en préférer d'autres »<sup>693</sup>. Cependant, bien que le choix de l'Etat soit « libre », il n'a pas la possibilité de « rattraper » l'absence éventuelle du résultat par l'utilisation d'un moyen postérieur différent (par ex., après l'échec du moyen 1, l'Etat ne peut pas utiliser un moyen 2).

Deuxièmement, l'obligation peut indiquer un résultat laissant l'Etat libre de choisir les moyens pour y parvenir tout en lui reconnaissant la possibilité de « rattraper » l'absence éventuelle du résultat par l'utilisation d'un ou plusieurs moyens postérieurs différents (par ex., après l'échec du moyen 1, l'Etat pourra utiliser le moyen 2, 3 etc. jusqu'à ce que le résultat soit atteint).

Troisièmement, l'obligation peut indiquer un résultat laissant l'Etat libre de choisir les moyens pour y parvenir, ainsi qu'une faculté de « rattraper » l'absence éventuelle du résultat (seconde hypothèse précédemment évoquée) tout en lui reconnaissant un moyen supplémentaire pour y parvenir : l'Etat assurerait « en lieu et place du résultat requis, un résultat de rechange, un résultat différent donc de celui que l'obligation avait en vue, mais étant en quelque sorte son équivalent »<sup>694</sup>.

**333.** En ce qui concerne la finalité de cette classification, nous pouvons relever, comme pour la classification précédente, que celle-ci vise à déterminer les conditions dans lesquelles une violation de l'obligation internationale peut être qualifiée de fait internationalement illicite susceptible de déclencher l'engagement de la responsabilité internationale. A cet égard, le Rapport de la Commission du Droit international précise que « la violation par un Etat de n'importe quelle obligation internationale à sa charge donne toujours lieu à un fait internationalement illicite susceptible d'engager la responsabilité internationale de l'Etat auteur de la violation de l'obligation en question »<sup>695</sup>. Or, « pour déterminer si un comportement donné de l'Etat constitue une violation d'une obligation internationale à sa charge, il faut savoir si, d'après son mode d'être, une telle obligation est une obligation "de comportement" ou de "moyens" ou, au contraire, une obligation de "résultat" »<sup>696</sup>.

Cette finalité ne semble pas correspondre au contexte de la Charte puisque, comme nous l'avons déjà indiqué<sup>697</sup>, les hypothèses d'engagement de la responsabilité internationale des Etats pour violation d'une obligation de ce traité se révèlent assez limitées.

---

<sup>693</sup> Combacau (J.), *op. cit.*, p.187.

<sup>694</sup> Ago (R.), *op. cit.*, §23.

<sup>695</sup> « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-neuvième session (9 mai – 29 juillet 1977) », in *Annuaire de la Commission du Droit international*, 1977, Vol. II, Nations Unies, Document A/32/10, §1.

<sup>696</sup> *Ibidem*, §2.

<sup>697</sup> *Supra* n°321.

## 2) *Les critiques doctrinales de la classification des obligations de comportement et de résultat*

**334.** Cette construction doctrinale a fait l'objet de plusieurs critiques. Ces critiques se sont focalisées sur l'existence de plusieurs types de l'obligation de résultat. Ainsi, pour le Professeur Jean Combacau, la distinction entre l'obligation de résultat du deuxième type (celle prévoyant des possibilités de rattrapage en cascade) et l'obligation de résultat du troisième type (celle autorisant un résultat de rechange – par ex., la réparation) n'est pas viable. Pour l'auteur, « c'est toujours au bout de la chaîne des moyens internes subsidiaires qu'on peut apprécier si l'Etat a ou non manqué à son obligation de résultat déterminé qui, dans les deuxième et troisième hypothèses, se structure toujours »<sup>698</sup> de la même manière. D'une part, une « proposition principale – l'Etat doit..., ou l'Etat ne peut pas légalement... [...] et une proposition incidente, qui correspond à l'élément, ou aux éléments, de l'obligation offrant une possibilité de rattrapage d'un préjudice qui n'est pas encore internationalement illicite »<sup>699</sup>. Finalement, la solution de rechange offerte à l'Etat (troisième hypothèse) peut s'analyser en soi comme un moyen mis à sa disposition pour s'acquitter de l'obligation (ce qui rejoint la seconde hypothèse). Dès lors, « toutes les fois qu'elle est au moins alternative, la règle est impuissante à assurer la priorité d'un mode d'exécution de l'obligation sur le ou les autres »<sup>700</sup>.

**335.** Qu'en est-il du premier type de l'obligation de résultat ? Il faut rappeler que même dans cette hypothèse, l'Etat a le choix du moyen qu'il entend utiliser afin de parvenir au résultat prescrit par l'obligation. Certes, il n'a pas la possibilité de se « rattraper » lorsque le moyen choisi ne lui permet pas de parvenir au résultat, mais il garde, en définitive, la faculté de choisir. Le même Professeur Combacau estime que, tant que des conséquences légales différentes ne sont attachées à ces différentes hypothèses (obligation de résultat de type 1, 2 ou 3), les différentes voies offertes à l'Etat afin de parvenir au résultat sont « strictement équivalentes »<sup>701</sup>.

En outre, le critère de la taxinomie entre les obligations de comportement spécifique et les obligations de résultat dépendrait de la réponse apportée à la question suivante : « le comportement interne en quoi consiste l'exécution de l'obligation est-il déterminé ou non par la norme internationale, ou, en d'autres termes, est-il lui-même l'objet de l'obligation internationale ou

---

<sup>698</sup> Combacau (J.), *op. cit.*, p.191.

<sup>699</sup> *Ibidem.*

<sup>700</sup> *Ibidem.*, p.192.

<sup>701</sup> *Ibidem.*, p.193.

seulement un moyen de s'en acquitter ? »<sup>702</sup> (dans le premier cas, il s'agirait d'une obligation de comportement alors que dans le second d'une obligation de résultat). Cependant, la détermination internationale du comportement interne de l'Etat peut s'avérer difficilement évaluable puisque l'obligation peut prescrire un résultat sans laisser à l'Etat qu'un choix formel, ou qu'un nombre limité de voies pour y parvenir. Dans une telle situation, la « permissivité »<sup>703</sup>, qui semble caractériser les obligations de résultat ne serait qu'illusoire.

B. La concordance difficile entre l'interprétation étatique et la classification des obligations de comportement et de résultat

**336.** Cette classification ne semble pas correspondre à l'interprétation étatique des dispositions de la Charte. Il faut rappeler que le critère permettant d'établir la distinction entre les deux types d'obligation réside dans le fait de savoir si l'obligation internationale requiert une « activité spécifiquement déterminée »<sup>704</sup> de la part de l'Etat ou si elle « se borne à exiger de l'Etat qu'il assure une certaine situation, un certain résultat, en lui laissant le soin d'y parvenir par les moyens choisis par lui »<sup>705</sup>.

On a déjà évoqué le fait que la seule lecture d'une disposition ne permet pas *a priori* d'identifier les actes attendus de la part des Etats et que l'identification de l'objet de ces obligations est dépendant de l'analyse de la mise en œuvre de ces dernières. Par exemple, selon l'article 9.3 de la Charte, les Etats s'engagent « à rendre accessibles, dans les langues régionales ou minoritaires, les textes législatifs nationaux les plus importants et ceux qui concernent particulièrement les utilisateurs de ces langues, à moins que ces textes ne soient déjà disponibles autrement ». La seule lecture de cette disposition semble poser certaines difficultés dans la classification de l'obligation qu'elle contient : le fait de « rendre accessibles » les textes en question peut être analysé soit comme un comportement soit comme un résultat. En effet, le fait de « rendre accessibles » ces textes peut être qualifié soit comme une activité que l'obligation requiert de la part de l'Etat, donc comme un comportement spécifiquement déterminé ; soit, comme un résultat que l'obligation requiert de la part de l'Etat (à savoir que les textes soient accessibles).

---

<sup>702</sup> Combacau, (J.), *op. cit.*, p.199.

<sup>703</sup> Daillier (P.), Forteau (M.), Pellet (A.), *op. cit.*, p.860.

<sup>704</sup> « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-neuvième session (9 mai – 29 juillet 1977) », in *Annuaire de la Commission du Droit international*, 1977, Vol. II, Nations Unies, Document A/32/10, §1.

<sup>705</sup> *Ibidem*.

**337.** Cependant, une telle approche n'exclut pas, par principe, la classification des obligations en tant qu'obligations de comportement ou de résultat puisque la mise en œuvre nationale peut révéler une telle classification. Il faut la confronter aux comportements étatiques relevant dans la mise en œuvre nationale pour pouvoir conclure à son adéquation ou à son inadéquation.

**338.** Cette disposition est concrétisée en Espagne par la signature de plusieurs Conventions de coopération entre l'Etat et les Communautés autonomes pour la publication dans le Bulletin officiel d'Etat de plusieurs législations<sup>706</sup>. Ces conventions ont été signées, pour la plupart, durant l'année 1998 et portent sur les textes postérieurs à cette date. Les autorités mentionnent également la mise en place d'un site Internet hébergeant les traductions dans les différentes langues régionales ou minoritaires des actes adoptés dans le cadre de l'Union européenne ainsi que la publication des actes adoptés par les Communautés autonomes dans leurs propres journaux officiels (ce dernier comportement étant fondé, au Pays basque par exemple, sur l'article 8.1 de la Loi sur la normalisation linguistique de 1982<sup>707</sup>). D'autres comportements peuvent être mentionnés comme, pour ce qui est du galicien, la publication d'un dictionnaire et d'un recueil de législation<sup>708</sup> ou, pour le catalan en Catalogne, la mise en place d'un projet visant la publication de la législation en ligne<sup>709</sup>.

**339.** Peut-on conclure, sur la base de ces éléments, à l'existence d'une obligation de comportement ou de résultat ?

D'une part, une qualification en termes d'obligation de comportement semble se heurter à un obstacle puisque celle-ci semble se limiter à l'exigence d'un seul comportement ou activité spécifique. Le Professeur Jean Combacau évoque implicitement cet aspect lorsqu'il s'interroge sur la définition de l'objet de l'obligation<sup>710</sup>. Or, l'exemple évoqué nous révèle que la mise en œuvre nationale ne se résume pas à un comportement ou activité unique mais à une pluralité de comportements (qu'ils soient normatifs comme les accords de coopération, les législations adoptées en la matière par les Communautés autonomes, ou matériels comme la publication d'un recueil de législation, d'un dictionnaire etc.).

---

<sup>706</sup> Rapport Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.107.

<sup>707</sup> Loi fondamentale sur la normalisation de l'usage de l'euskara 10/82, 24 novembre 1982 : « Toute disposition réglementaire ou résolution officielle qui émane des pouvoirs publics situés dans la Communauté autonome du Pays basque doit être rédigée dans les deux langues officielles quand il s'agit de publication officielle ».

<sup>708</sup> Rapport Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.208 et s.

<sup>709</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.288.

<sup>710</sup> Combacau (J.), *op. cit.*, p.199.

**340.** D'autre part, et d'une manière plus générale, cette classification se heurte à un obstacle méthodologique. En effet, il faut rappeler que selon l'approche que l'on a choisi les comportements étatiques qui font partie de la mise en œuvre nationale permettent de déterminer l'objet des obligations qui les engagent. En d'autres termes, l'adoption de tel ou tel comportement par un Etat permet d'identifier, rétrospectivement, le contenu de l'obligation qu'il met en œuvre. Or, la qualification d'une obligation en tant qu'obligation de comportement ou de résultat suppose que l'on puisse déterminer si l'Etat considérait que le comportement adopté était le *seul* possible – il s'agirait d'une obligation de comportement – ou s'il a choisi le comportement en question parmi d'autres – il s'agirait d'une obligation de résultat. Pour le dire autrement, il faudrait identifier le degré de liberté que les Etats estiment avoir en adoptant tel ou tel comportement. La difficulté est que l'interprétation étatique ne fournit pas d'indices sur ce point.

**341.** En l'absence de position explicite de la part des Etats, la confrontation entre leur interprétation et cette classification peut avoir des conséquences paradoxales. Puisque ce sont les Etats qui déterminent l'objet des obligations en adoptant tel ou tel comportement, toutes les obligations de la Charte pourraient être qualifiées en tant qu'obligations de comportement. Par exemple, la conclusion des Accords de coopération entre l'Etat central et les Communautés autonomes, parce qu'elle relève de la mise en œuvre nationale, devient un comportement, ou une activité, exigé par l'obligation.

**342.** A l'inverse, une qualification en termes d'obligation de résultat pourrait correspondre à l'ensemble des obligations de la Charte. Dans l'exemple précédemment cité, on pourrait estimer que l'ensemble des comportements étatiques évoqués visent à assurer un certain résultat, qui serait celui de « rendre accessibles » les textes en question. Autrement dit, la survenance du résultat, que *les textes soient accessibles*, serait l'objet de l'obligation. Les comportements étatiques évoqués seraient seulement des moyens visant à assurer la survenance de ce résultat.

Toutefois, conclure à la qualification d'une obligation en tant qu'obligation de résultat parce que les comportements s'intégrant dans la mise en œuvre nationale se dirigent vers un résultat peut également conduire à une situation paradoxale. Une telle conclusion est, elle aussi, susceptible de s'appliquer à l'ensemble des obligations de la Charte puisque tous les comportements étatiques sont dirigés, *in fine*, vers le résultat des obligations en cause. Dès lors, en adoptant tel ou tel comportement s'intégrant dans la mise en œuvre nationale, nous pourrions considérer que l'Etat estime s'être engagé à la survenance du résultat en question et qu'il utilise ce comportement pour ce faire.

L'exemple de l'interprétation de l'article 13.1.a) de la Charte peut également être évoqué. Selon celui-ci, « les Parties s'engagent, pour l'ensemble du pays : à exclure de leur législation toute disposition interdisant ou limitant sans raison justifiables le recours à des langues régionales ou minoritaires dans les documents relatifs à la vie économique ou sociale, et notamment dans les contrats de travail et dans les documents techniques tels que les modes d'emploi de produits ou d'équipements ». A l'instar de l'exemple précédemment évoqué, la lecture de cette disposition ne permet pas de conclure clairement à la qualification de l'obligation en tant qu'obligation de résultat ou de comportement. En effet, le fait d'exclure lesdites dispositions peut être qualifié comme un comportement ou comme un résultat : l'Etat peut s'engager à procéder à l'activité d'exclusion ou, à l'inverse, s'engager que de telles dispositions soient exclues.

Cette incertitude perdure lorsqu'on procède à la confrontation de la qualification de cette obligation en tant qu'obligation de comportement ou de résultat avec son interprétation. Les autorités allemandes, évoquant concomitamment la mise en œuvre de l'article 13.1.a) et 13.1.c), estiment, pour ce qui est de toutes les langues régionales ou minoritaires couvertes par ces dispositions, que ces obligations « figurent déjà dans les lois en vigueur en République fédérale d'Allemagne, et sont donc déjà respectées dans l'ensemble du pays, pour toutes les langues régionales ou minoritaires. En conséquence, aucun [des] deux *Länder* n'a eu à prendre de mesure particulière pour mettre en œuvre cet ensemble d'engagements »<sup>711</sup>. Le Comité d'experts évoque également l'adoption en 2006 de la Loi sur l'égalité de traitement qui interdit, entre autres, la discrimination raciale – cette interdiction pouvant s'appliquer aux membres des minorités nationales ou, dans certaines circonstances, à l'utilisation de leurs langues – ainsi que la représentation des minorités nationales au sein du Conseil consultatif du Bureau fédéral de lutte contre les discriminations<sup>712</sup>. Ces derniers comportements sont repris ultérieurement par les autorités allemandes<sup>713</sup>.

Nous pouvons également mentionner, dans un sens similaire, l'interprétation de cette disposition en Croatie. Selon les autorités croates, aucune législation ne limite l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans la vie économique ou sociale. Ainsi, la Loi sur les métiers ne conditionne pas l'exercice d'un métier à l'utilisation d'une langue en particulier<sup>714</sup> et la Loi sur les sociétés autorise

---

<sup>711</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.122 (pour la langue frisonne).

<sup>712</sup> Rapport CE Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §180.

<sup>713</sup> Rapport Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.125.

<sup>714</sup> Rapport Croatie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.53 : Selon l'article 3 de cette loi, « *Tout individu peut pratiquer un métier s'il remplit les conditions suivantes : 1. Etre citoyen de la République de Croatie. 2. Etre majeur et ne pas être privé de la capacité juridique en partie ou en totalité. 3. Etre en bonne santé et répondre aux conditions spéciales exigées sur ce plan si la loi le prévoit. 4. Ne pas faire l'objet du prononcé définitif de mesures de sécurité ou de protection interdisant la pratique du métier en question en raison d'une violation commise par l'intéressé* ».



l'utilisation d'une langue étrangère pour le nom d'une société<sup>715</sup> (autorisation susceptible de s'appliquer aux langues régionales ou minoritaires).

Peut-on conclure sur la base de ces éléments à une qualification de cette obligation en tant qu'obligation de résultat ou de comportement ? Une qualification en termes d'obligation de comportement semble se heurter au même obstacle que l'exemple précédemment cité. Puisque ce sont les Etats qui permettent d'identifier l'objet des obligations par leurs comportements, l'obligation en cause pourrait être qualifiée comme une obligation de comportement. Les comportements spécifiques exigés semblent consister non seulement dans l'absence de disposition limitant ou interdisant l'usage des langues régionales ou minoritaires mais également dans d'autres comportements (l'existence d'une disposition autorisant l'usage de cette langue ; la sanction éventuelle d'une disposition limitant ou interdisant l'usage de la langue régionale ou minoritaire par une législation visant à lutter contre les discriminations).

Qu'en est-il d'une qualification en tant qu'obligation de résultat ? On pourrait considérer que les Etats estiment s'être engagés à la survenance d'une situation, à savoir que les « *dispositions interdisant ou limitant* » le recours à des langues régionales ou minoritaires soient exclues de leurs législations. Cependant, un tel raisonnement semble conduire, comme dans l'exemple précédent, à la conclusion que toutes les obligations de la Charte sont susceptibles d'être qualifiées en tant qu'obligations de résultat.

### **III. La concordance difficile entre la définition étatique de l'objet des obligations de la Charte et la classification des obligations positives/négatives et de faire/de ne pas faire**

**343.** Avant de procéder à la vérification de la correspondance entre l'interprétation étatique et cette classification (B), cette dernière doit être brièvement présentée (A).

#### **A. Présentation de la classification des obligations positives/négatives et de faire/de ne pas faire**

**344.** Le choix de traiter ensemble les couples obligations positives/négatives et obligations de faire/de ne pas faire s'explique par la proximité de leurs définitions. En effet, les obligations

---

<sup>715</sup> Rapport Croatie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.54. Selon l'article 20 de la Loi sur les sociétés de 1993 : « 1) Le nom d'une société doit être en croate. 2) Le nom d'une société peut contenir des mots étrangers s'ils font partie du nom, d'une entreprise, d'une société, d'un produit ou d'une marque de service, le tout enregistré en République de Croatie, ou si ces mots sont fréquents dans la langue croate, s'il n'existe pas de mots équivalents en croate ou s'il s'agit des mots d'une langue morte. 3) La société peut être inscrite dans le registre et traduite dans une ou plusieurs langues étrangères ».



positives peuvent se définir comme « les obligations internationales dans lesquelles on demande à l'Etat d'accomplir certaines actions ou certaines prestations, à savoir obligations de faire ou d'intervention »<sup>716</sup>. Quant aux obligations négatives, elles se définissent comme les « obligations internationales dans lesquelles l'Etat s'abstient de certaines actions, à savoir, obligations de ne pas faire ou obligations de non-ingérence »<sup>717</sup>. Dans le même sens, Colombine Madelaine précise que « le qualificatif positif désigne la nature du comportement prescrit par l'obligation. Si elle est "positive", l'obligation impose une action, si elle est "négative" elle exige une abstention »<sup>718</sup>. Quant à l'obligation de faire, elle « contraint le débiteur à l'accomplissement d'une prestation »<sup>719</sup> alors que l'obligation de ne pas faire « engage le débiteur à une abstention »<sup>720</sup>. A travers ces définitions, une certaine proximité semble exister entre les deux taxinomies.

**345.** Il s'agit d'une classification liée à la protection des droits fondamentaux. A l'instar de la notion d'« effet horizontal » précédemment évoquée<sup>721</sup>, l'œuvre jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle fédérale allemande semble avoir inspiré la réception de cette classification par certaines juridictions internationales. En effet, l'interprétation du juge constitutionnel allemand est venue attribuer de nouveaux « effets positifs »<sup>722</sup> aux droits fondamentaux alors même que « la rédaction de la Loi fondamentale a été marquée par la volonté de limiter l'intervention étatique et les droits fondamentaux proclamés par sa lettre sont avant tout des libertés classiques, des droits défensifs de caractère négatif »<sup>723</sup>. Ces nouveaux effets « tendent à imposer à la puissance publique l'adoption de mesures positives visant à promouvoir l'exercice des droits fondamentaux, alors que la fonction défensive avait pour but de limiter les ingérences de la puissance publique dans les domaines protégés par les droits fondamentaux »<sup>724</sup>. A cet égard, le Professeur David Capitant identifie deux types d'effets positifs consacrés par la Cour constitutionnelle qui équivalent à deux types d'obligations pesant sur l'Etat : l'obligation d'aménagement des droits fondamentaux et l'obligation de protection de ces derniers. En vertu de la première, la puissance publique « doit créer le cadre nécessaire à l'exercice du droit fondamental évoqué »<sup>725</sup>. Pour ce qui est de la seconde,

---

<sup>716</sup> Pisillo Mazzeschi (R.), « Responsabilité de l'Etat pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme », *op. cit.*, p.187.

<sup>717</sup> *Ibidem.*

<sup>718</sup> Madelaine (C.), *La technique des obligations positives en droit de la Convention européenne des droits de l'Homme*, *op.cit.*, p.19.

<sup>719</sup> Picod (Y.), « Répertoire de droit civil – Obligations », Dalloz, 2009, §32.

<sup>720</sup> *Ibidem.*

<sup>721</sup> *Supra* n°263 et s.

<sup>722</sup> Voir notamment Capitant (D.), *Les effets juridiques des droits fondamentaux en Allemagne*, *op.cit.*, pp.173 et s.

<sup>723</sup> *Ibidem.*, p.173.

<sup>724</sup> *Ibidem.*

<sup>725</sup> *Ibidem.*, p.207.

elle exige « l'adoption de mesures de protection destinées à garantir le droit fondamental en cause contre les atteintes émanant de tiers »<sup>726</sup>. Cette interprétation de la Cour constitutionnelle peut être illustrée par la Décision relative à l'Imposition des époux<sup>727</sup>. Dans cette affaire, le juge constitutionnel a eu à se prononcer sur la conformité d'une loi prévoyant que les revenus des époux seraient imposés ensemble avec l'article 6 alinéa 1 de la Loi fondamentale qui dispose que « [l]e mariage et la famille sont placés sous la protection particulière de l'Etat ». La Cour a estimé que cette disposition implique « de manière positive », « l'obligation pour l'Etat de protéger le mariage et la famille contre d'éventuelles atteintes pouvant émaner de tiers, et également l'obligation de promouvoir mariage et famille »<sup>728</sup> et, « de manière négative », « l'interdiction pour l'Etat lui-même de porter atteinte à ces institutions »<sup>729</sup>. Bien que des « preuves directes d'une exploitation européenne »<sup>730</sup> de cette construction jurisprudentielle « n'existent pas »<sup>731</sup>, nous pouvons noter une similarité avec la classification des obligations positives et négatives consacrée par la Cour européenne des droits de l'Homme.

**346.** En effet, celle-ci a estimé dès l'*Affaire linguistique belge*<sup>732</sup> que si l'article 2 du Premier protocole additionnel à la Convention relatif au droit à l'instruction n'oblige pas les Etats « à organiser à leurs frais, ou à subventionner, un enseignement d'une forme ou à un échelon déterminé »<sup>733</sup>, « [o]n ne saurait pourtant en déduire que l'État n'ait aucune obligation positive d'assurer le respect de ce droit »<sup>734</sup>. De même, dans l'affaire *Marckx*<sup>735</sup>, le juge a précisé que l'article 8 de la Convention consacrant le droit au respect de la vie privée et familiale « ne se contente [...] pas d'astreindre l'Etat à s'abstenir de pareilles ingérences : à cet engagement plutôt négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un "respect" effectif de la vie familiale »<sup>736</sup>. L'interprétation de la Cour européenne des droits de l'Homme est venue reconnaître un nombre important d'obligations positives<sup>737</sup>. Toutefois, malgré l'utilisation fréquente de cette classification,

---

<sup>726</sup> *Ibidem*, p.207.

<sup>727</sup> BVerfGE 7, 55, *Imposition des époux*, 17 janvier 1957.

<sup>728</sup> BVerfGE 7, 55, *Imposition des époux*, 17 janvier 1957, p.76 cité in Capitant (D.), *Les effets juridiques des droits fondamentaux en Allemagne*, L.G.D.J., 2001, p.190.

<sup>729</sup> BVerfGE 7, 55, *Imposition des époux*, 17 janvier 1957, p.76 cité in Capitant (D.), *Les effets juridiques des droits fondamentaux en Allemagne*, L.G.D.J., 2001, p.190.

<sup>730</sup> Madelaine (C.), *op. cit.*, p.38.

<sup>731</sup> *Ibidem*.

<sup>732</sup> Cour eur. dt. H., 23 juillet 1968, Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » c. Belgique, req. n°1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 et 2126/64.

<sup>733</sup> *Ibidem*, §3.

<sup>734</sup> *Ibidem*.

<sup>735</sup> Cour eur. dt. H., 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique*, req. n°6833/74.

<sup>736</sup> *Ibidem*, §31.

<sup>737</sup> Voir Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *Droit européen des droits de l'Homme*, *op. cit.*, pp.90 et s. ; Sudre (F.), *Droit européen et international des droits de l'homme*, *op.cit.*, pp.252 et s.

son critère de distinction n'est pas si simple à saisir. En effet, comme l'a démontré Colombine Madeleine, la classification « peut se révéler complexe à appliquer dans une affaire donnée »<sup>738</sup> puisqu'il est difficile « d'établir une définition des obligations positives »<sup>739</sup>. Par exemple, dans l'hypothèse où « l'atteinte à un droit est la conséquence d'une norme interne, l'obligation peut [...] être formulée de deux façons différentes »<sup>740</sup>. Nous pouvons soit considérer que « l'Etat a l'obligation d'adopter des normes afin d'assurer l'effectivité des droits conventionnels »<sup>741</sup>, soit que celui-ci « a l'obligation de ne pas aller à l'encontre des droits conventionnels »<sup>742</sup>. Or, dans ces deux situations, « la même obligation est en jeu, celle d'avoir des normes internes compatibles avec les exigences conventionnelles »<sup>743</sup>. La Cour est consciente des difficultés de cette classification puisqu'elle a précisé que « [l]a frontière entre les obligations positives et négatives de l'Etat [...] ne se prête [...] pas à une définition précise »<sup>744</sup>.

**347.** Cela étant, malgré ces critiques, il est nécessaire de déterminer si cette classification correspond à l'interprétation étatique des obligations de la Charte. Il apparaît que cette concordance s'avère difficile en raison de plusieurs facteurs.

B. La difficile concordance entre l'interprétation étatique et la classification des obligations positives/négatives et de faire/de ne pas faire

**348.** Cette classification correspond-elle aux comportements présents dans la mise en œuvre nationale ? La qualification en tant qu'obligation positive pourrait être retenue pour plusieurs, voire pour tous les exemples précédemment évoqués. En effet, les comportements étatiques s'intégrant dans la mise en œuvre nationale et consistant dans l'accomplissement d'une action (des comportements normatifs comme l'existence d'une législation ou matériels comme l'existence de formulaires bilingues) peuvent nous conduire à une telle qualification. Nous pouvons citer l'exemple de l'interprétation l'article 10.1.a.i) en Espagne, évoqué précédemment. Selon cet article, les Etats s'engagent « dans la mesure où cela est raisonnablement possible : à veiller à ce que ces autorités administratives [d'Etat] utilisent les langues régionales ou minoritaires ». Sur la base de la mise en

---

<sup>738</sup> Madelaine (C.), *op. cit.*, p.202.

<sup>739</sup> *Ibidem*, p.244.

<sup>740</sup> *Ibidem*, p.229.

<sup>741</sup> *Ibidem*.

<sup>742</sup> *Ibidem*, p.230.

<sup>743</sup> *Ibidem*.

<sup>744</sup> Cour eur. dt. H., 26 mai 1994, *Keegan c. Irlande*, req. n°16969/90, §49.

œuvre nationale de cette disposition en Espagne, nous pouvons considérer que l'obligation qui en résulte exige de l'Etat espagnol l'existence d'une législation garantissant le droit des locuteurs à utiliser leur langue avec les autorités administratives centrales pertinentes mais également l'existence de fonctionnaires ayant les compétences linguistiques nécessaires, la mise en place de cours à l'intention du personnel de ces administrations, l'existence de formulaires bilingues etc..

**349.** Qu'en est-il de la qualification d'une obligation en tant qu'obligation négative ? Par exemple, selon l'article 9.2.a), les Etats s'engagent « à ne pas refuser la validité des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire ». La lecture de cette disposition semble nous indiquer qu'il pourrait s'agir d'une obligation négative, à savoir que les Etats s'abstiennent de refuser la validité des actes rédigés dans une langue régionale ou minoritaire. Cependant, il convient de confronter une telle qualification à l'interprétation étatique.

Par exemple, les autorités du Land de Schleswig-Holstein en Allemagne renvoient, pour ce qui est de la mise en œuvre de cette disposition à l'égard de la langue frisonne, à celle de l'article 9.1.b.iii). Ce dernier vise à permettre l'utilisation des documents et preuves dans les langues régionales ou minoritaires dans le cadre des procédures à caractère civil. A cet égard, les autorités précisent qu'à « la condition expresse que les documents et preuves rédigés dans une langue minoritaire soient présentés de manière à éviter tout malentendu ou toute erreur de traduction, cette obligation est déjà respectée en application des lois en vigueur en Allemagne. Par conséquent, aucune mesure supplémentaire particulière n'a été prise à cet égard »<sup>745</sup>. On peut également citer l'article 23.5 de la Loi relative aux procédures administratives du Land de Brandebourg qui dispose qu'« un acte juridique ne peut être déclaré irrecevable au seul motif qu'il est rédigé en langue sorabe »<sup>746</sup>, sa traduction étant néanmoins exigée. Quant au Comité d'experts, il précise que, selon les informations qu'il a reçu, « aucune règle de droit n'exclut la validité des actes juridiques établis en sorabe »<sup>747</sup>.

Sur la base de ces divers éléments, on pourrait estimer qu'il s'agit d'une obligation négative, ou de ne pas faire, parce que les Etats s'abstiennent, en effet, à refuser la validité desdits actes. Cependant, la manière dont les Etats s'abstiennent ne semble pas consister uniquement dans une absence de comportements, c'est-à-dire à ne rien faire, puisqu'ils adoptent des comportements qui autorisent l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans ces actes juridiques. Dès lors, peut-on conclure que l'objet de l'obligation est une abstention ? Les différents éléments évoqués semblent

---

<sup>745</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.104.

<sup>746</sup> Rapport Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §432.

<sup>747</sup> Rapport CE Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §493. Voir, dans le même sens, le second rapport de la Hongrie qui précise qu'« il n'existe dans la législation civile ou criminelle hongroise aucune clause s'opposant à la validité de ces actes », Rapport Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.51.

aller tant dans le sens d'une absence de comportement, d'une abstention, (puisque la législation n'exclut pas la validité de ces actes) que dans le sens de l'existence de comportements, d'une action (puisque la législation peut prescrire expressément la validité de ces actes).

Les difficultés que l'on peut rencontrer pour qualifier une obligation en tant qu'obligation négative semblent être liées à la définition que l'on donne à cette dernière. En effet, en évoquant le droit à la vie, le Professeur Pisillo Mazzeschi estime qu'il impose « l'obligation négative de s'abstenir de priver illégitimement de la vie les individus » et « l'obligation positive de prévenir les meurtres de la part des personnes privées »<sup>748</sup>. Or, résumer l'objet de l'obligation négative à l'abstention de priver illégitimement de la vie les individus semble limiter cet objet à la dernière étape du processus de concrétisation de l'obligation (à savoir que des individus ne soient pas privés de la vie illégitimement). Cependant, il n'est pas exclu que des comportements positifs, des actions, puissent intervenir dans la mise en œuvre de cette obligation (par exemple, une législation visant à définir les hypothèses dans lesquelles les autorités de l'Etat peuvent être autorisées à priver les individus de leur vie « légitimement » etc.).

**350.** Quoiqu'il en soit, une autre difficulté liée à l'utilisation de cette classification tient à son caractère général. Pisillo Mazzeschi concède que cette classification « soit [...] seulement une distinction d'ordre très général ; et qu'il soit donc possible, à l'intérieur de chaque catégorie d'obligations, d'envisager d'autres distinctions et d'autres catégories »<sup>749</sup>. En d'autres termes, l'utilisation de cette taxinomie peut s'avérer « large et insuffisante »<sup>750</sup> pour appréhender l'ensemble des comportements qu'une obligation peut exiger d'un Etat. Les exemples précédemment évoqués semblent aller dans le sens de ces affirmations.

#### **IV. La concordance difficile entre la définition étatique de l'objet des obligations de la Charte et la classification des obligations de respecter, de protéger et de donner effet**

**351.** Cette classification des obligations a été adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels<sup>751</sup>, organe assurant le contrôle du respect des obligations prescrites par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. A l'instar des autres classifications

---

<sup>748</sup> Pisillo Mazzeschi (R.), *op. cit.*, p.225.

<sup>749</sup> *Ibidem*, p.224.

<sup>750</sup> *Ibidem*, p.225.

<sup>751</sup> Il s'agit d'un organe créé par la Résolution 1985/17 du 28 mai 1985, adoptée par le Comité économique et social des Nations Unies.

évoquées précédemment, il convient de présenter celle entre les obligations de respecter, de protéger et de donner effet (A) avant de déterminer si elle concorde avec l'interprétation étatique des obligations de la Charte (B).

#### A. Présentation de la classification des obligations de respecter, de protéger et de donner effet

**352.** Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté cette classification dans son Observation générale relative à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui consacre le droit à une nourriture suffisante<sup>752</sup>. Ainsi, selon cet organe, comme tous les droits de l'Homme, « le droit à une nourriture suffisante impose aux États parties trois sortes ou niveaux d'obligation : les obligations de *respecter* et de *protéger* ce droit et de lui *donner effet*. Cette dernière obligation comprend en fait l'obligation de *prêter assistance* et celle de *distribuer des vivres* »<sup>753</sup>.

En ce qui concerne la première de ces obligations, à savoir celle de *respecter* le droit à l'accès à une nourriture suffisante, elle impose aux États « de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès »<sup>754</sup>. Il s'agirait ainsi de l'équivalent d'une obligation négative telle que définie précédemment<sup>755</sup>. Pour ce qui est des obligations de *protéger* et de *donner effet*, elles semblent être des sous-catégories de la catégorie plus large des obligations positives<sup>756</sup>. Ainsi, l'obligation de *protéger* impose aux États « de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante »<sup>757</sup>. Les États seraient ainsi obligés de reconnaître un effet horizontal indirect à ce droit<sup>758</sup>. Quant à l'obligation de *donner effet* ou de *faciliter l'exercice* du droit en question, elle « signifie [que l'État] doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens »<sup>759</sup>. Cette obligation implique également que « chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour *donner effet*

---

<sup>752</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n°12 – Le droit à une nourriture suffisante (art. 11) », 12 mai 1999, E/C.12/1999.5.

<sup>753</sup> *Ibidem*, §15.

<sup>754</sup> *Ibidem*.

<sup>755</sup> *Supra* n°344 et s.

<sup>756</sup> Voir dans ce sens Madelaine (C.), *op. cit.*, p.165.

<sup>757</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n°12 – Le droit à une nourriture suffisante (art. 11) », *ibidem*, §15.

<sup>758</sup> *Supra* n°263 et s.

<sup>759</sup> *Ibidem*.

directement à ce droit (*distribuer des vivres*). Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres »<sup>760</sup>.

**353.** Cette classification a été davantage précisée par ce même Comité dans son Observation générale relative au droit à l'éducation. Ainsi, il a précisé que : « *L'obligation de respecter* le droit à l'éducation requiert des Etats parties qu'ils évitent de prendre des mesures susceptibles d'en entraver ou d'en empêcher l'exercice. *L'obligation de le protéger* requiert des Etats parties qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de s'immiscer dans son exercice. *L'obligation de faciliter l'exercice* du droit à l'éducation requiert des Etats qu'ils prennent des mesures concrètes permettant aux particuliers et aux communautés de jouir du droit à l'éducation et les aidant à le faire. Enfin, les États parties ont pour obligation *d'assurer l'exercice* du droit à l'éducation. D'une façon générale, ils sont tenus d'assurer l'exercice d'un droit donné énoncé dans le Pacte lorsqu'un particulier ou un groupe de particuliers sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, d'exercer ce droit avec les moyens dont ils disposent »<sup>761</sup>.

**354.** Nous pouvons considérer que cette « distinction ternaire »<sup>762</sup> des obligations, selon la formule de la Professeure Diane Roman, assez présente dans la « doctrine internationaliste, qu'elle soit académique ou institutionnelle »<sup>763</sup>, vient ainsi préciser la distinction entre les obligations négatives et les obligations positives puisqu'elle vient créer des sous-catégories d'obligations au sein de la catégorie plus générale des obligations positives. Or, bien qu'elle puisse apparaître plus précise que la classification binaire entre les obligations négatives et positives, il faut déterminer si cette taxinomie concorde avec l'interprétation étatique de la Charte.

**B. La difficile concordance entre l'interprétation étatique et la classification des obligations de respecter, de protéger et de donner effet**

**355.** L'interprétation étatique de plusieurs obligations de la Charte pourrait concorder avec cette classification des obligations. A ce titre, nous pouvons évoquer l'exemple de l'interprétation de

---

<sup>760</sup> *Ibidem* (souligné dans le texte).

<sup>761</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n°13 – Le droit à l'éducation (art. 13) », 8 décembre 1999, E/C.12/1999/10, §47 (non souligné dans le texte).

<sup>762</sup> Roman (D.), « Introduction, la justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un Etat de droit social », in Roman (D.) (dir.), « *Droits des pauvres, Pauvres droits ?* ». *Recherches sur la justiciabilité des droits sociaux*, Mission de recherche droit et justice, 2010, p.27.

<sup>763</sup> *Ibidem*, p.30.



l'article 10.5 en Hongrie. Celui-ci stipule que les Etats s'engagent « à permettre, à la demande des intéressés, l'emploi ou l'adoption de patronymes dans les langues régionales ou minoritaires ». Les autorités précisent que selon l'article 12 de la Loi sur les minorités « une personne appartenant à une minorité peut choisir librement son nom et celui de ses enfants, déclarer à l'état civil leurs prénoms et patronymes et les faire figurer dans les documents officiels tels qu'ils se présentent dans leur langue maternelle »<sup>764</sup>. De même, tous les documents nécessaires à l'exercice de ce choix sont disponibles en langue minoritaire et le « site Internet du ministère de l'Intérieur fournit des renseignements sur les aspects pratiques du choix d'un prénom en langue minoritaire en Hongrie »<sup>765</sup>. Ces comportements peuvent nous permettre de qualifier l'obligation de la Charte comme une obligation de *donner effet*. En effet, l'Etat adopte plusieurs mesures visant à rendre possible et à faciliter l'emploi et l'adoption de patronymes dans les langues régionales ou minoritaires.

**356.** L'exemple de l'interprétation de l'article 13.1.a) en Espagne peut également être cité. En vertu de cette disposition, les Etats s'engagent « à exclure de leur législation toute disposition interdisant ou limitant sans raisons justifiables le recours à des langues régionales ou minoritaires dans les documents relatifs à la vie économique ou sociale, et notamment dans les contrats de travail et dans les documents techniques tels que les modes d'emploi de produits ou d'équipements ». Comme nous avons eu l'occasion de l'indiquer précédemment<sup>766</sup>, relève de la mise en œuvre nationale de cette disposition l'article 31 de la Loi sur la politique linguistique qui oblige des personnes privées morales d'employer le catalan dans certains contextes. Ce faisant, nous serions en présence d'une obligation de *protéger* l'emploi des langues régionales ou minoritaires par les locuteurs dans leurs rapports avec ces personnes privées.

**357.** Toutefois, malgré ces exemples, la classification adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ne concorde pas avec l'interprétation étatique de l'ensemble des obligations de la Charte. L'interprétation de l'article 8.1.i) du traité en Autriche témoigne de cette absence de concordance. Celui-ci stipule que les Etats s'engagent « à créer un ou plusieurs organe(s) de contrôle chargé(s) de suivre les mesures prises et les progrès réalisés dans l'établissement ou le développement de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires, et à établir sur ces points des rapports périodiques qui seront rendus publics ». Selon les autorités autrichiennes, l'article 15 de

---

<sup>764</sup> Rapport Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.55.

<sup>765</sup> *Ibidem*.

<sup>766</sup> *Supra* n°269 et s.



la Loi relative aux écoles minoritaires du Burgenland dispose que « l'inspection scolaire régionale pour le Burgenland a été dotée d'un service distinct chargé des écoles minoritaires »<sup>767</sup>. De même, plusieurs « inspecteurs spéciaux ont été nommés pour contrôler les écoles bilingues habilitées à enseigner en allemand-croate et/ou hongrois »<sup>768</sup>. Face à cette interprétation, il s'avère difficile de qualifier l'obligation en tant qu'obligation de *respecter*, *protéger* ou de *donner effet*. L'Etat ne s'engage à respecter, protéger ou donner effet à un droit quelconque.

**358.** Cela soulève le problème de l'utilisation de cette classification lors de la qualification de certaines obligations qui ne portent pas sur l'exercice d'un droit. En effet, elle a été construite pour rendre compte des obligations des Etats face aux droits consacrés par le Pacte, même si sa portée semble générale pour le Comité des droits sociaux, économiques et culturels puisqu'il précise qu'elle est susceptible de s'appliquer pour « tous les droits de l'homme »<sup>769</sup>. En d'autres termes, cette classification a été élaborée spécialement pour le domaine de la protection des droits de l'Homme<sup>770</sup>. Or, l'interprétation étatique des obligations de la Charte révèle que si certaines d'entre elles conduisent à la reconnaissance de droits au profit des locuteurs, il n'en est pas ainsi pour l'ensemble des obligations du traité. Par conséquent, si une concordance entre l'interprétation des Etats et cette classification existe, elle n'est que partielle.

**359.** La confrontation entre l'interprétation étatique et certaines classifications des obligations révèle l'absence de concordance ou une concordance partielle entre ces dernières et l'objet des obligations de la Charte. Ainsi, la structure de l'intervention étatique résultant de l'interprétation des dispositions du traité ne concorde que rarement avec les taxinomies des obligations généralement utilisées par la doctrine ou dans le cadre d'un contrôle juridictionnel. Par conséquent, la classification des obligations de la Charte doit être fondée sur la structure *complexe* de l'objet des obligations de la Charte telle que définie par les Etats.

---

<sup>767</sup> Rapport Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.37.

<sup>768</sup> *Ibidem*.

<sup>769</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n°12 – Le droit à une nourriture suffisante (art. 11) », *op. cit.*, §15.

<sup>770</sup> Cette remarque pourrait s'appliquer à la classification entre les obligations positives et négatives également puisqu'elle a été notamment étudiée et utilisée dans ce domaine ; toutefois, cette dernière, eu égard aux définitions particulièrement larges de chaque catégorie d'obligation et de sa proximité avec la classification en termes d'obligation de faire ou de ne pas faire, peut s'appliquer éventuellement en dehors de la protection des droits de l'Homme.

## SECTION II. LA PROPOSITION D'UNE CLASSIFICATION FONDEE SUR LA STRUCTURE *COMPLEXE* DE L'OBJET DES OBLIGATIONS DE LA CHARTE

**360.** Les difficultés liées à l'utilisation des classifications examinées précédemment tenaient principalement à leur absence de concordance avec les actes étatiques relevant de la mise en œuvre nationale des dispositions de la Charte. En effet, face à une disposition de la Charte, la diversité ou la teneur des comportements étatiques rendait une telle correspondance difficile. Dès lors, pour qu'une classification différente soit préférée, il faut que cette dernière puisse rendre compte de cette diversité. Autrement dit, il faut que la classification soit fondée sur la structure *complexe* de l'objet des obligations telle qu'elle découle de l'interprétation étatique.

**361.** L'étude de l'interprétation de la Charte laisse apparaître que les Etats estiment que les obligations de celle-ci exigent tantôt l'adoption d'un seul comportement tantôt l'adoption de plusieurs comportements. De plus, les comportements exigés n'ont pas la même nature puisqu'ils peuvent être tant normatifs que matériels. Ainsi, une classification des obligations de la Charte doit rendre compte de la structure *complexe* de l'intervention étatique qui est exigée par ces obligations.

**362.** A cet égard, une classification fondée sur la complexité d'objet des obligations issues de la Charte pourrait être utilisée. Cependant, avant de s'intéresser à celle-ci, il faut clarifier ce que l'on entend par « objet » d'une obligation. La notion d'« objet » d'une obligation a été définie en droit privé. Schématiquement, celle-ci concerne « ce à quoi se sont engagées les parties en concluant leur contrat, c'est-à-dire les obligations assumées par elles. Chaque débiteur s'engage ainsi à faire, à ne pas faire ou à donner quelque chose, et cela constitue l'objet de son obligation »<sup>771</sup>. Pour le doyen Carbonnier, « ce qu'il y a d'essentiel dans l'objet de l'obligation, c'est l'activité, le service [...] du débiteur »<sup>772</sup>, à savoir la prestation.

Toutefois, « il est une [...] confusion qu'il convient d'éviter : c'est celle de l'objet de l'obligation, c'est-à-dire la prestation convenue, et de l'objet de cette prestation »<sup>773</sup>, cette dernière étant considérée comme « la chose fournie par l'une des parties au contrat et donc reçue par l'autre »<sup>774</sup>. En effet, il est une chose de savoir quel type d'activité est exigé de la part du débiteur (faire, ne pas faire ou donner) et une autre de savoir ce sur quoi ladite activité va porter. En d'autres termes, l'objet

---

<sup>771</sup> Fabre-Magnan (M.), *Droit des obligations. I – Contrat et engagement unilatéral*, PUF, 3<sup>ème</sup> éd., 2012, p.375.

<sup>772</sup> Carbonnier (J.), *Droit civil. Les obligations*, tome 4, PUF, 17<sup>ème</sup> éd., 1993, p.26.

<sup>773</sup> Marty (G.), Raynaud (P.), *Les obligations. Les sources*, tome I, Sirey, 2<sup>ème</sup> éd., 1998, p.171.

<sup>774</sup> Fabre-Magnan (M.), *ibidem*, p.375.

de l'obligation nous permet de savoir si le débiteur s'engage à « faire », à « ne pas faire » ou à « donner » alors que l'objet de la prestation nous permet de savoir ce sur quoi cette activité porte. Par exemple, dans la vente, lors de l'achat d'une voiture, l'acheteur s'engage à payer le prix : l'objet de l'obligation consiste à payer (donc à *faire*), l'objet de cette prestation est le prix (payer *le prix* – i.e. la somme d'argent). Or, l'objet de la prestation, *ce sur quoi* porte l'activité de faire (i.e. payer *le prix*) est finalement « *un résultat et non tous les moyens de le réaliser* »<sup>775</sup> puisque l'acheteur s'engage non seulement à payer mais encore à payer le prix convenu – il s'agit du résultat promis par le débiteur.

Ces précisions étant apportées, il n'est pas exclu que plusieurs activités ou services s'intègrent dans l'objet d'une obligation (à savoir qu'il y ait plusieurs prestations) et que l'objet commun de toutes ces prestations soit le résultat promis par le débiteur. Par exemple, si la chose fournie, ou le résultat promis est le soin donné par le médecin<sup>776</sup>, plusieurs prestations peuvent s'intégrer dans l'objet de l'obligation (par exemple, les différents traitements utilisés par le médecin). Par conséquent, la multiplicité des prestations ne conduit pas à une multiplicité des obligations. Puisque l'objet commun de ces prestations est la survenance du résultat de l'obligation, elles s'intègrent toutes dans l'objet de cette même obligation.

**363.** Ces éléments peuvent-ils être utilisés dans le cadre de la Charte ? Reprenons l'exemple de l'article 10.1.a.i) qui stipule que les Etats s'engagent « dans la mesure où cela est raisonnablement possible : à veiller à ce que ces autorités administratives [d'Etat] utilisent les langues régionales ou minoritaires ». Les autorités espagnoles ont adopté plusieurs comportements ou prestations (législation, mise en place de formations à l'intention des fonctionnaires, mise à disposition des formulaires bilingues etc.) qui relèvent de la mise en œuvre nationale de cette disposition. Or, l'ensemble de ces comportements semble avoir comme objet commun la survenance du résultat inscrit dans la disposition en cause, à savoir qu'elles visent « à veiller à ce que ces autorités administratives utilisent les langues régionales ou minoritaires ». Ces prestations semblent toutes s'intégrer dans l'objet de la même obligation permettant dès lors à identifier, rétrospectivement, ce que l'objet de celle-ci exige de la part de l'Etat, ce à quoi l'Etat s'est engagé.

**364.** Ainsi, l'interprétation étatique nous permet d'identifier les actes exigés par les obligations de la Charte. Dès lors, une classification des obligations fondée sur l'interprétation des Etats doit tenir compte des caractéristiques de l'objet de ces obligations. A cet égard, le Professeur Carlo Santulli

---

<sup>775</sup> Ghestin (J.), *La formation du contrat. Tome 2, l'objet et la cause, les nullités*, L.G.D.J.-Lextenso, 4<sup>ème</sup> éd., 2013, p.40.

<sup>776</sup> Exemple évoqué in Fabre-Magnan (M.), *op. cit.*, p.375.

estime que « la plus intéressante, la plus utile et la plus difficile des typologies des obligations internationales est celle qui s'attache à l'objet de l'obligation »<sup>777</sup>. Il évoque tant l'obligation à objet simple qui « envisage une seule prestation (achat d'un bien, obligation de payer une somme d'argent, obligation de respecter l'exclusivité territoriale d'un Etat étranger, etc.) »<sup>778</sup> que l'obligation à objet complexe qui « envisage et combine plusieurs prestations »<sup>779</sup>. Une telle classification pourrait être utile puisqu'elle permettrait de saisir le nombre variable de comportements ou prestations étatiques s'intégrant dans l'objet des obligations. Dès lors, elle permettrait de saisir la diversité de ces comportements d'un point de vue *quantitatif* (§1). Toutefois, la diversité des comportements étatiques ne réside pas uniquement dans leur nombre mais également dans leurs caractéristiques. Ainsi, une classification permettant de saisir cette diversité d'un point de vue *qualitatif* pourrait également avoir une utilité – la différence entre les prestations normatives et les prestations matérielles pouvant en constituer le critère (§2).

**365.** Une classification des obligations fondée sur la complexité de leur objet permet de mettre en lumière la structure complexe de l'intervention étatique exigée par la Charte. Cette complexité vient confirmer que la définition étatique de la structure de l'objet des obligations de la Charte est influencée par son objectif. En effet, si la structure de l'intervention étatique est complexe, si l'objet de la plupart des obligations est complexe, cela révèle que les Etats estiment que la poursuite de l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires implique l'adoption de plusieurs comportements de natures différentes puisqu'il est nécessaire que l'obligation puisse se concrétiser dans les faits. Par conséquent, la structure de cette intervention est influencée par la politique publique.

### **I. Une classification des obligations à objet « simple » et à objet « complexe » saisissant la diversité quantitative des actes**

**366.** Une classification fondée sur l'objet des obligations permet de saisir le nombre de comportements adoptés par les Etats face à une obligation de la Charte. Cependant, il faut vérifier si la catégorie de l'obligation à « objet simple » (A) et celle de l'obligation à « objet complexe » (B) correspondent avec les comportements relevant de la mise en œuvre nationale.

---

<sup>777</sup> Santulli (C.), *Introduction au droit international : formation, exécution, application*, Pedone, 2013, p.199.

<sup>778</sup> *Ibidem*.

<sup>779</sup> *Ibidem*.

A. La concordance établie entre la mise en œuvre nationale et la catégorie des obligations à « objet simple »

**367.** Les obligations à « objet simple » supposent qu'un seul comportement ou prestation s'intègre dans l'objet de l'obligation. A titre d'exemple, on peut citer l'article 8.1.f.i) de la Charte selon lequel « les Parties s'engagent, en ce qui concerne le territoire sur lequel ces langues sont pratiquées, selon la situation de chacune de ces langues et sans préjudice de l'enseignement de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat : à prendre des dispositions pour que soient donnés des cours d'éducation des adultes ou d'éducation permanente assurés principalement ou totalement dans les langues régionales ou minoritaires ». La mise en œuvre de cette disposition en Suisse nous révèle que cet Etat accomplit un comportement unique ce qui permet de révéler l'objet de l'obligation. En effet, dans le canton des Grisons, s'agissant de la langue italienne, les autorités précisent que si « la formation des adultes est organisée par le secteur privé »<sup>780</sup>, le « programme des formations proposées par les différentes organisations contient en règle générale des cours d'italien. Le canton verse une contribution aux droits payables au titre de ces cours (20 % à 40 % des coûts) »<sup>781</sup>. Dès lors, le comportement consistant à subventionner l'organisation des cours proposés aux adultes semble constituer l'unique élément s'inscrivant dans l'objet de l'obligation.

De même, nous pouvons citer l'article 9.1.d) selon lequel les Etats « s'engagent [...] : à prendre des mesures afin que l'application des alinéas i et iii des paragraphes b et c ci-dessus et l'emploi éventuel d'interprètes et de traductions n'entraînent pas de frais additionnels pour les intéressés ». L'interprétation de cette disposition en Autriche nous révèle également un seul comportement ou prestation. Ainsi, selon l'article 22, paragraphe 1 de la Loi relative aux groupes ethniques, les « frais et débours afférents aux traductions que les pouvoirs publics ou institutions doivent, aux termes de la présente loi fédérale, faire ou faire faire ne seront pas mis à la charge des parties concernées. Dans le calcul de la contribution aux frais selon le paragraphe 381, alinéa 1, chiffre 1, du Code de procédure pénale de 1975, n'entreront pas les frais afférents aux services d'un interprète aux termes de la présente loi fédérale »<sup>782</sup>.

**368.** Si l'interprétation étatique permet de qualifier certaines obligations en tant qu'obligation à « objet simple », il convient de préciser que cette qualification est assez rare. En effet, les obligations à « objet complexe » sont plus courantes ce qui met en lumière que la structure de l'objet des

---

<sup>780</sup> Rapport CE Suisse, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §190.

<sup>781</sup> *Ibidem*.

<sup>782</sup> Rapport Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.39-40.

obligations de la Charte est influencée par son l'objectif de la politique publique linguistique, à savoir la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires.

B. La concordance relative entre la mise en œuvre nationale et la catégorie des obligations à « objet complexe »

**369.** L'obligation à « objet complexe » suppose que plusieurs prestations s'intègrent dans l'objet d'une même obligation. La doctrine a affiné cette catégorie en distinguant les obligations *conjonctives, alternatives et facultatives*<sup>783</sup>. On entend par obligations *conjonctives*, « un ensemble d'obligations s'additionnant, cumulativement »<sup>784</sup>. Pour préciser davantage, une obligation *conjonctive* a un objet composé de plusieurs comportements cumulatifs. Les obligations *alternatives* consistent à « mettre le débiteur devant un choix entre plusieurs prestations possibles : il suffit d'en fournir une pour être libéré également de l'autre »<sup>785</sup>. Enfin, l'obligation *facultative*, bien qu'elle permette un choix entre plusieurs prestations possibles, établit une « hiérarchie entre celles-ci »<sup>786</sup>. En d'autres termes, le choix du débiteur pour une seconde prestation ne peut s'exercer que lorsqu'il entend « "rattraper" le fait qu'il n'a pas exécuté la première »<sup>787</sup>.

Qu'il s'agisse des obligations conjonctives (1) ou disjonctives (2), à savoir alternatives et facultatives, la correspondance de ces catégories avec les comportements étatiques s'inscrivant dans la mise en œuvre nationale doit être vérifiée.

**1) La concordance établie entre l'interprétation étatique et la sous-catégorie des obligations conjonctives**

**370.** Une obligation conjonctive suppose que plusieurs comportements s'intègrent d'une manière cumulative dans l'objet de cette obligation. Bien que certains exemples déjà évoqués semblent correspondre à une telle configuration, on peut en évoquer d'autres.

---

<sup>783</sup> Cependant, bien qu'on applique ces derniers qualificatifs à des obligations, ce ne sont pas celles-ci qui sont conjonctives, alternatives ou facultatives mais les prestations qui s'intègrent dans leurs objets respectifs. Ainsi, il conviendrait plutôt de parler d'obligations aux prestations conjonctives, alternatives ou facultatives. Toutefois, afin de ne pas alourdir et complexifier les développements qui vont suivre, les appellations usuellement utilisées par la doctrine seront gardées.

<sup>784</sup> Santulli (C.), *op. cit.*, p.199. Voir dans le même sens Fabre-Magnan (M.), *op. cit.*, p.191 : « Des obligations sont conjonctives lorsqu'elles sont cumulatives, c'est-à-dire qu'elles s'ajoutent les unes aux autres ».

<sup>785</sup> *Ibidem.*

<sup>786</sup> *Ibidem.*

<sup>787</sup> *Ibidem.*

**371.** Ainsi, selon l'article 8.1.a.iv) les Etats s'engagent « si les pouvoirs publics n'ont pas de compétence directe dans le domaine de l'éducation préscolaire, à favoriser et/ou à encourager l'application des mesures visées sous i à iii ci-dessus »<sup>788</sup>. Le processus de concrétisation de cette disposition en Suisse révèle plusieurs comportements. Selon l'article 3, paragraphe 1 de la Constitution du canton des Grisons, « [l]'allemand, le romanche et italien sont les langues officielles équivalentes du canton ». Quant à l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur les jardins d'enfants, elle « confie aux jardins d'enfants la tâche d'entretenir l'expression linguistique »<sup>789</sup>. De même, les autorités soulignent que la formation linguistique du personnel de ces jardins d'enfants lui incombe, celle-ci étant dispensée dans des établissements particuliers<sup>790</sup>. L'ensemble de ces comportements semble s'inscrire dans l'objet d'une même obligation puisque ceux-ci entendent participer à la survenance du résultat de celle-ci, à savoir « à favoriser et/ou à encourager l'application des mesures » portant sur l'éducation préscolaire.

Toujours à titre d'exemple, nous pouvons évoquer l'interprétation de l'article 9 relatif à l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le domaine judiciaire en Slovénie. Plusieurs comportements s'inscrivent dans l'objet de cette obligation. Ainsi, selon l'article 5 de la loi sur les Tribunaux<sup>791</sup> « dans les secteurs où résident les communautés nationales autochtones italienne et hongroise, les activités des tribunaux seront également conduites en italien ou en hongrois si une partie qui réside sur ce territoire parle l'italien ou le hongrois ». L'article 6 de la loi sur le Bureau du Procureur de l'Etat, plusieurs articles de la Loi sur les procédures pénales et du Règlement des tribunaux<sup>792</sup> relèvent également de la mise en œuvre nationale. On peut également citer l'article 112 du Règlement de la municipalité de Koper<sup>793</sup> selon lequel dans « la zone de cohabitation interethnique de la municipalité, les procédures pénales et autres se dérouleront dans les deux langues conformément à la loi ». Enfin, des juges ayant une compétence linguistique en hongrois ont été recrutés devant un tribunal local, le Président de cette même juridiction a passé un examen de hongrois le qualifiant pour mener des procédures dans cette langue et un interprète de hongrois a été recruté<sup>794</sup>.

---

<sup>788</sup> Les dispositions évoquées sont les suivantes : « i. à prévoir une éducation préscolaire assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ou ii. à prévoir qu'une partie substantielle de l'éducation préscolaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées; ou iii. à appliquer l'une des mesures visées sous i et ii ci-dessus au moins aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant ».

<sup>789</sup> Rapport Suisse, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.27.

<sup>790</sup> *Ibidem* : « Le canton assume la direction de jardins d'enfants de langue italienne en formant des jardinières d'enfants italophones. Cette formation est dispensée actuellement dans un département particulier de l'école normale de Coire. A partir de l'année scolaire 2003/2004, la formation des ces membres du corps enseignant sera dispensée à la haute école spécialisée en pédagogie qui doit être créée (loi du 27 septembre 1998 sur la haute école spécialisée en pédagogie) ».

<sup>791</sup> Rapport Slovénie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.16.

<sup>792</sup> *Ibidem*, pp.16-17.

<sup>793</sup> *Ibidem*, p.18, note de bas de page n°32.

<sup>794</sup> Rapport Slovénie, 3<sup>ème</sup> cycles de suivi, p.69 ; Rapport CE Slovénie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §106.



Dès lors, ces comportements semblent s'inscrire d'une manière cumulative dans l'objet d'une même obligation visant la survenance du même résultat, à savoir l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le domaine judiciaire.

**372.** Face à ces éléments, la catégorie d'obligation *conjonctive* semble permettre de saisir, d'un point de vue quantitatif, les comportements étatiques qui visent à mettre en œuvre une disposition de la Charte. Ces comportements semblent s'inscrire d'une manière cumulative dans l'objet d'une même obligation.

## **2) *La concordance relative entre l'interprétation étatique et la sous-catégorie des obligations disjonctives***

**373.** La correspondance entre les comportements s'inscrivant dans l'interprétation étatique et les catégories des obligations alternatives (a) et facultatives (b) peut-elle également être vérifiée ?

### **a) La correspondance rare avec la sous-catégorie des obligations alternatives**

**374.** Il faut rappeler que sous l'appellation d'obligation alternative on entend une obligation qui permet à l'Etat de choisir entre plusieurs prestations. Ces dernières seraient alternatives – en choisissant l'une de ces prestations, il n'est pas tenu d'en fournir une autre. Par exemple, dans le cadre d'une obligation X, l'Etat peut adopter soit le comportement Y soit le comportement Z – s'il adopte le comportement Y, il n'est plus tenu à adopter le comportement Z. Ainsi, le *choix* entre plusieurs comportements possibles semble être le centre de cette catégorie.

**375.** Cette catégorie d'obligation correspond-elle aux actes étatiques qui relèvent de la mise en œuvre de telle ou telle obligation de la Charte ? Tout d'abord, il faut rappeler que l'absence d'un interprète authentique ou d'un organe pouvant fournir une interprétation faisant foi des obligations de la Charte permet aux Etats, interprètes unilatéraux de ces obligations, de *choisir* les comportements visant à mettre en œuvre, à concrétiser chacune des dispositions de ce traité international. Ainsi, le choix étatique des prestations semble être inhérent à chaque obligation de la Charte. Or, cela pourrait avoir comme conséquence la qualification de toutes les obligations de la Charte en tant qu'obligations *alternatives*. Certes, la classification des obligations retenue est fondée



sur l'interprétation présente dans les rapports périodiques ou dans les rapports d'évaluation du Comité d'experts concernant chaque Etat individuellement. Par conséquent, l'interprétation de telle ou telle obligation par un Etat ne vaut que pour cet Etat. Cela étant, le rapprochement entre ces différents rapports, entre ces interprétations est porteur d'enseignements plus généraux quant à l'identification de l'objet des obligations de la Charte. Autrement dit, ce rapprochement permet de mettre en lumière une tendance des Etats à interpréter l'objet des obligations de la Charte dans un sens ou dans l'autre.

**376.** Cette comparaison révèle que l'interprétation des Etats ne vient que rarement qualifier une obligation en tant qu'obligation *alternative*. Les exemples précédemment évoqués qui font état de l'existence de plusieurs comportements étatiques s'inscrivant dans l'objet d'une même obligation semblent confirmer cette idée. En effet, dans ces exemples, les Etats choisissent un certain nombre de comportements sans que l'on puisse en déduire que d'autres comportements sont « laissés de côté » puisque *alternatifs*.

**377.** Toutefois, certaines hypothèses, rares, semblent pouvoir permettre une qualification des obligations en tant qu'obligations alternatives. Par exemple, selon l'article 7.1.c), les Etats « fondent leur politique, leur législation et leur pratique sur les objectifs et principes suivants : la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder ». Le Comité d'experts a précisé ce qu'il entendait par une « action résolue », à savoir qu'elle comporte « la création d'un cadre juridique pour la promotion des langues régionales ou minoritaires, la création d'organismes responsables de cette promotion et l'octroi de ressources financières adéquates »<sup>795</sup>. Les autorités allemandes précisent qu'elles sont d'accord avec cette interprétation seulement si les mesures indiquées par l'organe chargé du suivi sont des exemples de ce que peut être une « action résolue ». Toutefois, l'Etat refuse l'idée selon laquelle le respect de cette obligation suppose l'adoption de ces trois types de mesures<sup>796</sup>.

**378.** Ainsi, les autorités considèrent que les comportements évoqués par le Comité peuvent effectivement être des comportements exigés par cette obligation. Toutefois, ces comportements ne sauraient être les seuls qu'un Etat doit adopter face à une telle obligation, puisqu'ils peuvent être

---

<sup>795</sup> Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §24.

<sup>796</sup> Rapport Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.24 : « If the word “covers” is intended to mean that these measures can be described as part of the “resolute action”, then the German authorities can agree with this interpretation. However, they cannot agree to any view which sees limitations with regard to these measures as a lack of “resolute action” and a failure to fulfil the above-mentioned undertaking ».

considérés comme une composante de « l'action résolue »<sup>797</sup>. Ainsi, nous sommes face à une obligation *alternative* puisque l'Etat affirme qu'il peut choisir d'adopter certains comportements (comme ceux préconisés par le Comité d'experts) mais il peut également en adopter d'autres<sup>798</sup>.

On peut évoquer également un exemple déjà utilisé. L'article 10.2.a) de la Charte énonce qu'« en ce qui concerne les autorités locales et régionales sur les territoires desquels réside un nombre de locuteurs de langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures ci-après, les Parties s'engagent à permettre et/ou à encourager : l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le cadre de l'administration régionale ou locale ». Les autorités allemandes estiment que « l'obligation acceptée, comme les autres obligations visées au paragraphe 2, est généralement remplie par les *Länder*, au moins au sens de "s'engagent à permettre". Par conséquent les membres de ce groupe linguistique sont libres d'utiliser aussi les dispositions pertinentes dans la vie quotidienne »<sup>799</sup>. Ainsi, dans le Land de Brême par exemple, les autorités estiment qu'« avec l'entrée en vigueur de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires au 1<sup>er</sup> janvier 1999, cette disposition est devenue une loi applicable en ce qui concerne les autorités de la Ville hanséatique libre de Brême. Des mesures spécifiques n'ont pas été prises »<sup>800</sup>. Ce Land estime, pour ce qui est de l'article 10, que « l'adoption d'éventuelles directives ou réglementations administratives concernant les engagements acceptés n'est pas davantage envisagée à l'avenir. Aucun cas n'a été signalé non plus de problèmes apparus concernant l'utilisation du bas allemand dans la pratique »<sup>801</sup>. D'une manière générale, l'Etat estime que cet engagement « est déjà rempli en autorisant l'emploi de la langue [puisqu'il] ne requiert pas un encouragement actif, mais seulement d'éviter d'interdire l'emploi de la langue »<sup>802</sup>. La mise en œuvre nationale de cette disposition se limite ainsi à l'invocabilité directe de la disposition en cause.

On peut estimer qu'il s'agit d'une obligation *alternative*. En effet, le texte de la disposition laisse aux Etats la possibilité de *choisir* entre des comportements ou prestations qui *permettent* ou qui *encouragent* l'emploi de la langue régionale ou minoritaire devant les autorités en cause. En d'autres termes, l'objet de cette obligation peut contenir soit des comportements qui *permettent* soit des comportements qui *encouragent*. Les autorités allemandes ont explicitement choisi des

---

<sup>797</sup> *Ibidem*.

<sup>798</sup> Rapport Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.16-17 : évoque l'existence des conférences de mise en œuvre de la Charte réunissant des représentants des locuteurs et des autorités ; Rapport Allemagne, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.24 et s. : les autorités évoquent la mise en place des formations des enseignants en bas allemand, la participation des universités à des projets (dictionnaire bas allemand-allemand pour la Frise orientale etc.).

<sup>799</sup> Rapport Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §1034.

<sup>800</sup> *Ibidem*, §1035.

<sup>801</sup> *Ibidem*, §1011.

<sup>802</sup> Rapport Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §5079.

comportements qui *permettent* (autorisation de l'emploi de la langue à travers l'invocabilité directe de la disposition), excluant des comportements qui *encouragent*.

**379.** Ainsi, dans quelques hypothèses rares, certaines obligations peuvent être qualifiées d'obligations alternatives. Une telle qualification n'est pas seulement dépendante de l'identification des comportements s'intégrant dans la mise en œuvre nationale de telle ou telle disposition mais encore d'une prise de position explicite de l'Etat quant aux raisons ayant guidé le choix de ses comportements.

b) La concordance non-établie avec la sous-catégorie des obligations facultatives

**380.** L'obligation facultative suppose, elle aussi, un choix entre plusieurs prestations. Contrairement à l'obligation alternative, ce choix ne peut être exercé que d'une manière subsidiaire et secondaire. En d'autres termes, le choix n'intervient pas *ab initio* pour choisir entre plusieurs comportements possibles mais il intervient lorsqu'un second comportement doit être adopté pour pallier l'échec du premier. Dit encore autrement, si le comportement X n'a pas atteint le résultat promis, alors le choix de l'Etat peut se manifester pour un comportement Y.

**381.** Comme pour la catégorie des obligations alternatives, le choix de l'Etat est placé au centre de cette catégorie. La configuration du système de la Charte, les Etats étant les interprètes unilatéraux de cette dernière, peut poser des difficultés quant à la qualification de certaines obligations en tant que facultatives.

**382.** En effet, on a déjà souligné que le choix étatique d'un comportement semblait être inhérent à l'ensemble des obligations de la Charte. Par conséquent, ce choix est toujours susceptible de s'exercer *ab initio*, contrairement à la place que le choix occupe dans la définition des obligations facultatives. De même, l'étude des comportements étatiques s'inscrivant dans la mise en œuvre des dispositions de la Charte ne permet pas de déterminer si les choix portant sur ces comportements sont conditionnés par l'échec éventuel d'autres comportements précédemment choisis.

**383.** Toutefois, on peut se demander si une telle qualification ne correspond pas à l'hypothèse dans laquelle l'Etat adopte des comportements successifs visant la survenance du résultat poursuivi. Pour reprendre un exemple déjà utilisé, l'article 9.3 de la Charte engage les Etats à rendre accessibles les

textes législatifs les plus importants dans des langues régionales ou minoritaires. Cette disposition est concrétisée en Espagne par la signature en 1998 de plusieurs Conventions de coopération entre l'Etat et les Communautés autonomes pour la publication dans le Bulletin officiel d'Etat de plusieurs législations<sup>803</sup>. A côté de ces conventions, d'autres comportements ultérieurs s'inscrivent dans la mise en œuvre de cette disposition et visent la survenance du même résultat : pour le galicien, la publication d'un dictionnaire et d'un recueil de législation<sup>804</sup> ou, pour le catalan en Catalogne, la mise en place en 2006 d'un projet visant la publication de la législation en ligne ou encore, d'un logiciel de traduction Espagnol-Catalan disponible en ligne<sup>805</sup>.

Si l'ensemble de ces comportements s'inscrivent dans l'objet d'une même obligation et visent la survenance d'un même résultat, les derniers comportements évoqués semblent également viser l'amélioration de ce résultat. On pourrait estimer que la signature des conventions entre l'Etat et les Communautés autonomes n'a pas été considérée comme suffisante pour assurer la survenance du résultat ; les autres comportements ayant été adoptés pour pallier cette insuffisance. Dès lors, une certaine proximité avec la qualification d'obligation facultative peut apparaître.

Cependant, malgré cette proximité, cela ne semble pas correspondre à la définition de l'obligation facultative. En effet, selon celle-ci le choix du débiteur pour une seconde prestation ne peut s'exercer que lorsqu'il entend « rattraper » le fait qu'il n'a pas exécuté la première<sup>806</sup>. Or, dans l'exemple évoqué, le « rattrapage » ne semble pas établi ; l'Etat a intégré tant lesdites conventions que les autres comportements dans l'objet de la même obligation, les comportements ne se remplaçant pas les uns les autres mais ils se cumulent.

**384.** Une classification des obligations selon les caractéristiques de leurs objets semble correspondre aux comportements qui s'inscrivent dans la mise en œuvre nationale des dispositions de la Charte. Ainsi, ces comportements nous révèlent qu'il peut y avoir des obligations à « objet simple », avec un seul comportement intégré dans l'objet de l'obligation ou bien des obligations à « objet complexe ». En ce qui concerne cette dernière catégorie, les obligations *conjunctives* semblent correspondre le plus à l'étude des comportements étatiques qui s'inscrivent dans la mise en œuvre nationale. En effet, nombreux sont les exemples d'une intégration cumulative des comportements dans l'objet d'une même obligation. Quant aux obligations *disjonctives*, le constat de correspondance est davantage contrasté. Si des obligations peuvent, dans des hypothèses très rares,

---

<sup>803</sup> Rapport Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.107.

<sup>804</sup> Rapport Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.208 et s.

<sup>805</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.288-289.

<sup>806</sup> Santulli (C.), *op. cit.*, p.199.

être qualifiées d'*alternatives*, la qualification des obligations en tant que obligations *facultatives* ne semble pas correspondre aux comportements qui s'inscrivent dans la mise en œuvre nationale.

Malgré ces réserves, la classification que l'on vient d'esquisser peut permettre de saisir d'une manière assez satisfaisante les comportements adoptés par les Etats face à une disposition de la Charte. Toutefois, le type de comportement s'inscrivant dans l'objet d'une obligation peut également permettre l'établissement d'une classification.

## **II. Une classification des obligations à objet « homogène » et à objet « hétérogène » saisissant la diversité qualitative des actes**

**385.** La classification proposée entre les obligations à « objet simple » et les obligations à « objet complexe » permet de saisir le nombre de comportements composant l'objet d'une obligation. Toutefois, celle-ci ne rend pas compte des caractéristiques ou du contenu de ces comportements.

En effet, que ce soit dans le cadre d'une obligation à « objet simple » ou d'une obligation à « objet complexe », les types de comportements adoptés par les Etats peuvent différer. On ne peut que constater la différence qui existe entre une législation qui reconnaît le droit aux locuteurs d'utiliser leur langue avec l'administration et l'existence de formulaires bilingues dans ces administrations ou encore l'existence de fonctionnaires compétents dans ladite langue. La distinction entre ces deux types de comportements peut être fondée sur le caractère normatif ou matériel de ceux-ci. Par comportement normatif, on entend les comportements qui s'épuisent ou qui sont limités à l'existence d'un acte juridique par les autorités étatiques – par exemple, l'adoption d'une législation reconnaissant aux locuteurs le droit d'utiliser leur langue avec l'administration. Quant au comportement matériel, il se limite à l'existence d'un élément factuel – par exemple, l'existence de formulaires bilingues ou la mise en place des formations à l'intention des fonctionnaires. Certes, des comportements matériels peuvent implicitement trouver leur source dans des comportements normatifs – par exemple, l'existence des formations peut être prescrite par un comportement normatif. Toutefois, l'interprétation étatique révèle que les obligations de la Charte exigent l'existence de ces comportements matériels à côté des comportements normatifs.

**386.** Dès lors, une classification des obligations en fonction des caractéristiques des comportements composant l'objet des obligations pourrait également être proposée. Ainsi, il y aurait des obligations dont les comportements seraient *soit* normatifs *soit* matériels et des obligations dont

les comportements seraient normatifs *et* matériels. En d'autres termes, l'objet des obligations peut exiger soit des comportements normatifs soit des comportements matériels ou tant des comportements normatifs que des comportements matériels. Par conséquent, il y aurait des obligations ayant un objet « homogène » (A) et des obligations ayant un objet « hétérogène » (B). Il faut vérifier la correspondance entre l'interprétation étatique de la Charte avec ces deux catégories d'obligations.

A. La correspondance établie entre la mise en œuvre nationale et la catégorie des obligations à objet « homogène »

**387.** Une obligation à objet « homogène » suppose que des comportements de même type, normatif ou matériel s'intègrent dans l'objet d'une même obligation. Ainsi, la catégorie de l'obligation à objet « homogène » peut s'identifier avec l'obligation à objet « simple » précédemment évoquée. En effet, lorsque l'objet d'une obligation est composé d'un seul comportement, l'objet de l'obligation sera obligatoirement homogène. Les exemples précédemment utilisés pour vérifier la correspondance entre la mise en œuvre et la catégorie des obligations à objet « simple » peuvent confirmer cette idée. Ainsi, la mise en œuvre de l'article 8.1.f.i)<sup>807</sup> de la Charte en Suisse nous révèle que l'objet de l'obligation est composé d'un seul comportement (des subventions accordées par les autorités) et que ce comportement est matériel.

**388.** Toutefois, les obligations à objet « homogène » ne se limitent pas aux obligations à objet « simple ». Puisque plusieurs comportements composant l'objet d'une obligation peuvent être du même type, l'obligation à objet « homogène » peut également équivaloir à une obligation à objet « complexe ». Dans cette hypothèse, bien que plusieurs comportements s'intègrent dans l'objet de l'obligation, ils peuvent tous être soit normatifs soit matériels.

**389.** Pour ce qui est du premier cas, on peut citer l'exemple de l'article 13.1.a) de la Charte. Selon celui-ci, « les Parties s'engagent, pour l'ensemble du pays : à exclure de leur législation toute disposition interdisant ou limitant sans raison justifiables le recours à des langues régionales ou minoritaires dans les documents relatifs à la vie économique ou sociale, et notamment dans les contrats de travail et dans les documents techniques tels que les modes d'emploi de produits ou

---

<sup>807</sup> « Les Parties s'engagent, en ce qui concerne le territoire sur lequel ces langues sont pratiquées, selon la situation de chacune de ces langues et sans préjudice de l'enseignement de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat : à prendre des dispositions pour que soient donnés des cours d'éducation des adultes ou d'éducation permanente assuré principalement ou totalement dans les langues régionales ou minoritaires ».

d'équipements ». La mise en œuvre de cette disposition en Croatie nous révèle plusieurs comportements. Selon les autorités croates, aucune législation ne limite l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans la vie économique ou sociale. Ainsi, la Loi sur les métiers ne conditionne pas l'exercice d'un métier à l'utilisation d'une langue en particulier<sup>808</sup> et la Loi sur les sociétés autorise l'utilisation d'une langue étrangère pour le nom d'une société<sup>809</sup> (autorisation susceptible de s'appliquer aux langues régionales ou minoritaires). Dans cette hypothèse, plusieurs comportements s'intègrent dans l'objet de l'obligation et ils ont tous le même caractère normatif. Ainsi, il s'agit d'une obligation à objet « complexe » mais également d'une obligation à objet « homogène » puisque ces comportements sont tous normatifs.

La mise en œuvre de l'article 7.1.a) portant sur la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant que « expression de la richesse culturelle » peut également illustrer cette hypothèse. Les autorités allemandes précisent que le « respect de cette disposition dans le cadre de la législation allemande est illustré par les deux Déclarations portant sur le champ d'application de la Charte [...] ainsi que par les mesures générales prises dans ce sens »<sup>810</sup>. Dès lors, l'étude empirique de la mise en œuvre de cette disposition par l'Allemagne nous apprend quels sont les comportements que cette disposition exige de l'Etat : en l'occurrence, que les déclarations portant sur le champ d'application de la Charte fassent référence aux langues régionales ou minoritaires et qu'il existe des mesures générales adoptées par cet Etat portant sur les langues régionales ou minoritaires<sup>811</sup>. Par conséquent, plusieurs comportements normatifs composent l'objet de la même obligation ce qui permettrait de qualifier l'obligation en tant qu'obligation à objet « homogène ».

**390.** En revanche, le deuxième cas évoqué ne semble pas correspondre aux comportements révélés par la mise en œuvre nationale. En effet, il n'y a pas d'exemples, à notre connaissance, dans lesquels tous les comportements s'intégrant dans l'objet d'une obligation soient qualifiés de matériels.

---

<sup>808</sup> Rapport Croatie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.54 : Selon l'article 3 de cette loi, « *Tout individu peut pratiquer un métier s'il remplit les conditions suivantes : 1. Etre citoyen de la République de Croatie. 2. Etre majeur et ne pas être privé de la capacité juridique en partie ou en totalité. 3. Etre en bonne santé et répondre aux conditions spéciales exigées sur ce plan si la loi le prévoit. 4. Ne pas faire l'objet du prononcé définitif de mesures de sécurité ou de protection interdisant la pratique du métier en question en raison d'une violation commise par l'intéressé* ».

<sup>809</sup> *Ibidem*, p.54 : Selon l'article 20 de la Loi sur les sociétés de 1993 : « 1) Le nom d'une société doit être en croate. 2) Le nom d'une société peut contenir des mots étrangers s'ils font partie du nom, d'une entreprise, d'une société, d'un produit ou d'une marque de service, le tout enregistré en république de Croatie, ou si ces mots sont fréquents dans la langue croate, s'il n'existe pas de mots équivalents en croate ou s'il s'agit des mots d'une langue morte. 3) La société peut être inscrite dans le registre et traduite dans une ou plusieurs langues étrangères ».

<sup>810</sup> Rapport Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle, §121.

<sup>811</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle, p.26 ; dans le même sens, voir Rapport Allemagne, 2<sup>nd</sup> cycle, §121.



B. La correspondance établie entre la mise en œuvre nationale et la catégorie des obligations à objet « hétérogène »

**391.** Une obligation à objet « hétérogène » suppose que les comportements composant l'objet d'une obligation soient tant normatifs que matériels. Il devient évident qu'une obligation à objet « hétérogène » ne peut pas équivaloir à une obligation à objet « simple ». Les obligations à objet « hétérogène » équivaudront toujours à des obligations à objet « complexe ».

**392.** Plusieurs exemples déjà utilisés semblent correspondre à la catégorie des obligations à objet « hétérogène ». On peut citer la mise en œuvre de l'article 10.1.a.i) en Espagne qui révèle tant des comportements normatifs (l'existence d'une législation reconnaissant aux locuteurs le droit de s'adresser aux autorités administratives dans leur langue régionale ou minoritaire) que des comportements matériels (l'existence de formulaires bilingues, des fonctionnaires compétents dans les langues régionales ou minoritaires en cause) ou encore la mise en œuvre de l'article 9.3 dans ce même Etat qui révèle des comportements normatifs (l'existence de Conventions de coopération entre l'Etat central et les Communautés autonomes portant sur la publication des législations dans les langues régionales ou minoritaires dans le Journal officiel espagnol) et des comportements matériels (la publication d'un dictionnaire et d'un recueil de législations). Dans ces deux hypothèses, les obligations peuvent être qualifiées en tant qu'obligations à objet « hétérogène ».

L'exemple de la mise en œuvre de l'article 7.1.a) en Autriche peut également être évoqué. Cet article porte sur la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires « *en tant qu'expression de la richesse culturelle* ». Si, dans un premier temps, les autorités estimaient que le « respect de cette disposition est illustré par les deux Déclarations notifiées par la République d'Autriche et concernant le champ d'application de la Charte et la ratification de ce texte dans la perspective fixée par les déclarations en question »<sup>812</sup>, d'autres comportements se sont additionnés à ces derniers. En effet, les autorités<sup>813</sup>, et le Comité d'experts<sup>814</sup>, mentionnent le nouvel article 8, paragraphe 2 de la Constitution autrichienne selon lequel la « République (fédération, *Länder* et communes) reconnaît les traditions linguistiques et la diversité culturelle attachées aux groupes de minorités nationales autochtones. La langue et la culture, l'existence et la préservation de ces groupes ethniques doivent être respectées, protégées et encouragées ». De même, on peut évoquer l'existence de plusieurs comportements matériels comme l'organisation des manifestations concernant les minorités

<sup>812</sup> Rapport Autriche, 1<sup>er</sup> cycle, p.13.

<sup>813</sup> Rapport Autriche, 4<sup>ème</sup> cycle, p.26.

<sup>814</sup> Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §53.



nationales (« First Day of Austrian National Minorities » en 2010 ; le Congrès des minorités nationales) ou encore l'existence des sites Internet bilingues de certaines municipalités<sup>815</sup>.

Par conséquent, eu égard aux différents types de comportements (normatifs et matériels) composant l'objet de l'obligation, celle-ci peut être qualifiée en tant qu'obligation à objet « hétérogène ».

---

<sup>815</sup> Rapport Autriche, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.26 et s.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I :

**393.** La classification des obligations en fonction de l'interprétation étatique semble correspondre aux actes relevant de la mise en œuvre nationale de la Charte. D'une part, la distinction entre les obligations à objet « simple » et celles à objet « complexe » permet de saisir la diversité *quantitative* des comportements étatiques qui sont susceptibles de composer l'objet d'une obligation. La plupart des obligations exigent une pluralité de comportements alors que d'autres n'en exigent qu'un seul. D'autre part, la distinction entre les obligations à objet « homogène » et celles à objet « hétérogène » permet de saisir la diversité *qualitative* des comportements étatiques qui sont susceptibles de composer l'objet d'une obligation. Certaines obligations exigent plusieurs types de comportements (normatifs et matériels) alors que d'autres n'en exigent qu'un seul (normatif ou matériel).

Cependant, la correspondance entre la mise en œuvre nationale, et donc des comportements qui s'y intègrent, avec les classifications proposées ne se vérifie pas dans chaque hypothèse. Le constat d'une absence de correspondance a été dressé s'agissant d'une sous-catégorie des obligations à objet « complexe » (i.e. les obligations *facultatives*) et dans le cadre des obligations à objet « homogène ». Malgré ce constat, on peut néanmoins considérer que les classifications proposées permettent, par rapport aux classifications des obligations traditionnellement utilisées par la doctrine ou la jurisprudence, de mieux saisir la diversité des comportements s'intégrant dans la mise en œuvre nationale de la Charte. Elles semblent davantage correspondre aux actes adoptés par les Etats face aux dispositions de la Charte.

**394.** Or, cette classification des obligations fondée sur la structure complexe de l'objet des obligations témoigne de l'influence de la politique publique linguistique dont le cadre est fixé par la Charte. En effet, l'efficacité de la politique publique suppose que les obligations de la Charte soient effectives. Or, cette effectivité ne peut que rarement être assurée par l'existence d'un seul acte relevant de la mise en œuvre, tel qu'une législation autorisant l'utilisation de la langue régionale ou minoritaire. Elle suppose l'existence d'autres actes qui s'avèrent indispensables à la réalisation, dans les faits, des obligations du traité ainsi que des actes qui entendent orienter et inciter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Cette influence se confirme pour ce qui est de l'interprétation étatique de la substance de l'objet des obligations de la Charte.



## CHAPITRE II. LA DEFINITION D'UNE SUBSTANCE *PROPULSIVE* DE L'OBJET DES OBLIGATIONS DE LA CHARTE

**395.** Il revient enfin aux Etats d'identifier la substance des obligations de la Charte, c'est-à-dire de déterminer la substance des actes relevant de la mise en œuvre du traité. Or, ici encore, la politique publique linguistique exerce une influence sur l'interprétation des Etats. En effet, la vocation de la politique publique à provoquer des transformations dans le monde<sup>816</sup> influence le contenu du droit qu'elle instrumentalise. La substance des obligations de la Charte est fixée afin de *propulser* les comportements des destinataires du droit « dans un sens jugé plus conforme à l'intérêt général que le développement spontané des comportements guidés par le marché »<sup>817</sup>.

**396.** En effet, la recherche d'efficacité de la politique publique conduit les Etats à considérer que les obligations de la Charte exigent des actes substantiellement divers. Ainsi, et en premier lieu, nous retrouvons des normes conditionnelles qui autorisent et/ou prescrivent l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans certains domaines. Il s'agit de normes qui correspondent substantiellement au modèle du droit de l'Etat libéral ou de l'Etat providence<sup>818</sup>. Elles encadrent le comportement de leurs destinataires. En autorisant l'utilisation de ces langues, la norme laisse le choix à ses destinataires de se saisir de cette possibilité.

A l'inverse, en prescrivant l'utilisation des langues régionales ou minoritaire, la norme oblige ses destinataires à fournir des prestations dans ces langues. Cela étant, cet encadrement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, s'il contribue à la réalisation de l'objectif de la politique publique, est considéré comme insuffisant pour protéger et promouvoir ces langues.

**397.** Si cet encadrement peut être considéré comme une composante de la substance propulsive<sup>819</sup> des obligations de la Charte, il est complété, au nom de la quête d'efficacité de la politique publique linguistique, par des législations, mais aussi des actes matériels, qui entendent orienter l'utilisation des langues. L'interprétation de la Charte rend compte ainsi de la perméabilité des modèles du droit de l'Etat libéral, de l'Etat providence et de l'Etat propulsif<sup>820</sup> : si le droit des politiques publiques intègre des normes caractéristiques des deux premiers modèles, la quête de l'efficacité de la politique

---

<sup>816</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p.87.

<sup>817</sup> *Ibidem*, p.71.

<sup>818</sup> *Supra* n°302.

<sup>819</sup> *Supra* n°304.

<sup>820</sup> *Ibidem*, p.8.

publique conduit à l'apparition des normes qui ne se contentent plus d'encadrer des comportements mais qui entendent les guider dans une certaine direction. De plus, ces normes sont concurrencées par d'autres actes matériels qui poursuivent le même objectif. Ainsi, l'orientation de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires suppose le recours « à une panoplie de moyens d'action, les uns juridiques, les autres non-juridiques »<sup>821</sup>. Toutefois, et en troisième lieu, les exigences des Etats quant à la substance des obligations de la Charte sont variables. Il existe donc, à travers ces différences, une gradation dans l'action propulsive des Etats en faveur des langues régionales ou minoritaires.

**398.** Par conséquent, afin de réaliser l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires, les obligations de la Charte exigent tant des normes qui encadrent l'utilisation de ces langues (Section I) que des actes – normatifs et matériels – qui orientent cette utilisation (Section II). Cela étant, bien que nous puissions conclure au caractère *propulsif* de la substance des obligations de la Charte, l'intensité de ce caractère varie selon l'interprétation de chaque Etat étudié (Section III).

---

<sup>821</sup> *Ibidem*, p.129.

## SECTION I. L'ENCADREMENT DE L'UTILISATION DES LANGUES REGIONALES OU MINORITAIRES

**399.** Il ressort de l'interprétation de la Charte que les Etats considèrent que les obligations de cette dernière exigent plusieurs normes encadrant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Ces normes, caractéristiques du modèle du droit de l'Etat libéral et de l'Etat providence viennent soit consacrer le droit des locuteurs d'utiliser les langues régionales ou minoritaires, soit prescrire cette utilisation en obligeant leurs destinataires de fournir des prestations dans ces langues.

**400.** En cela, un rapprochement peut être opéré avec la distinction entre les « libertés » ou les « droits de » et les « droits-créance » ou les « droits à », conceptualisée principalement par Jean Rivero. Les premiers correspondent à des « pouvoirs que l'homme a sur lui-même »<sup>822</sup> alors que les droits-créance « permettent d'agir sur les autres en leur imposant un comportement positif »<sup>823</sup>. Pour l'auteur, « la catégorie des droits de l'Homme se dédouble : les pouvoirs d'exiger qui confèrent à leur titulaire une créance sur l'Etat, se juxtaposent aux pouvoirs d'agir que constituent les libertés traditionnelles »<sup>824</sup>. Ainsi, les libertés civiles et politiques seraient des « droits de » exigeant uniquement une abstention de la part des Etats alors que les droits économiques, sociaux et culturels seraient des « droits à » puisqu'ils « impliquent non pas une abstention de la puissance publique mais au contraire une action positive »<sup>825</sup>. Cette construction qui entend établir une correspondance entre les types d'obligations pesant sur la puissance publique – obligations négatives et positives – et la nature des droits en cause – « droits de » et « droits à » – fut démentie par la pratique jurisprudentielle. Par exemple, dans l'affaire Airey<sup>826</sup>, la Cour européenne des droits de l'Homme a accepté qu'un des droits relevant de la catégorie des droits civils et politiques, à savoir le droit à un procès équitable garanti par l'article 6§1 de la Convention, puisse exiger des actions positives de la part des Etats<sup>827</sup>. Ce faisant, le juge de la Convention a non seulement affirmé « que la frontière entre les deux catégories de droits [droits civils et politiques et droits économiques, sociaux et culturels] devait être franchie mais elle brisait les fondements juridiques de la classification antérieure en

---

<sup>822</sup> Rivero (J.), Moutouh (H.), *Libertés publiques*, Tome I, P.U.F., 9<sup>ème</sup> éd., 2003, p.6.

<sup>823</sup> *Ibidem*.

<sup>824</sup> *Ibidem*.

<sup>825</sup> Voir Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *Droit européen des droits de l'Homme*, *op. cit.*, p.6.

<sup>826</sup> Cour eur. dt. H., 9 octobre 1979, *Airey c. Irlande*, req. n°6289/73.

<sup>827</sup> *Ibidem*, §25.

établissant que la catégorie de droit ne pouvait se caractériser par le type d'obligations, positives ou négatives, générées »<sup>828</sup>. Elle « proclamait ainsi l'indivisibilité des droits »<sup>829</sup>.

**401.** Cette distinction, bien que remise en cause, conserve un intérêt pour expliquer l'encadrement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. En effet, les Etats considèrent que les obligations de la Charte exigent l'existence de certaines normes qui garantissent aux personnes privées le droit d'utiliser les langues régionales ou minoritaires sans que cela implique le droit de bénéficier des prestations ou des obligations de fournir des prestations *dans* ces langues. Ainsi, le droit d'utiliser les langues régionales ou minoritaires, dans un contexte familial par exemple, n'implique pas la fourniture d'une prestation dans ces langues par une personne tierce. A l'inverse, le droit à un enseignement dans ou des langues régionales ou minoritaires implique la fourniture d'une prestation dans celles-ci. Cela étant, il convient de préciser que les deux hypothèses supposent l'intervention de l'Etat qui vient consacrer ces possibilités d'utilisation des langues régionales ou minoritaires à travers l'adoption de normes caractéristiques du droit de l'Etat libéral et du droit de l'Etat providence.

**402.** Dès lors, il résulte de l'interprétation étatique que les obligations de la Charte exigent la consécration des droits linguistiques non-prestationnels (§1) et des droits linguistiques prestationnels<sup>830</sup> (§2). Or, cette interprétation vient subjectiviser la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires dont la protection objective est pourtant affirmée par le Rapport explicatif<sup>831</sup>.

### **I. L'encadrement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires à travers des droits linguistiques non-prestationnels**

**403.** Plusieurs normes consacrent des droits non-prestationnels autorisant l'emploi des langues régionales ou minoritaires par les personnes privées. Ces normes sont caractéristiques du droit de l'Etat libéral puisqu'elles donnent le choix à leurs destinataires d'utiliser ces langues et elles n'impliquent pas une prestation dans ces langues. Selon l'interprétation des Etats, les obligations de

---

<sup>828</sup> Madelaine (C.), *La technique des obligations positives en droit de la Convention européenne des droits de l'Homme*, op. cit., p.194.

<sup>829</sup> *Ibidem*.

<sup>830</sup> Bertile (V.), *Langues régionales ou minoritaires et Constitution – France, Espagne et Italie*, op. cit., §§679 et s.

<sup>831</sup> Rapport explicatif, §11.

la Charte exigent tant la reconnaissance formelle de ces droits (A) que leur garantie à travers du droit pénal (B). Cette « pénalisation »<sup>832</sup> des droits linguistiques, bien qu'il soit exceptionnel dans le cadre de la Charte, correspond à un mouvement plus général conduisant certaines juridictions ou quasi-juridictions, comme la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>833</sup> ou le Comité des droits de l'Homme<sup>834</sup>, à exiger des Etats la pénalisation de certaines atteintes à ces droits.

#### A. La reconnaissance formelle des droits linguistiques non-prestationnels

**404.** L'interprétation étatique de plusieurs dispositions de la Charte vient formellement exiger la reconnaissance de droits linguistiques non-prestationnels, à savoir des droits qui n'impliquent pas la fourniture d'une prestation dans les langues régionales ou minoritaires. A ce titre, nous pouvons évoquer l'interprétation de l'article 7.1.d) de la Charte en Autriche. Cet article stipule que les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée ». Les autorités considèrent que l'article 66 paragraphe 3 du Traité d'Etat de Saint-Germain, « incorporé dans la Constitution autrichienne »<sup>835</sup> relève de la mise en œuvre de cette disposition. Celui-ci stipule que « le libre usage, par tout citoyen autrichien, de toute langue dans ses relations privées, ou dans le domaine du commerce, de la religion, de la presse, ou de tout autre type de publication, ou encore dans le cadre de réunions publiques, est garanti en Autriche »<sup>836</sup>. L'exemple de l'interprétation de l'article 7.1.f) de la Charte qui prévoit que les Etats s'engagent à fonder leur législation, leur politique et leur pratique sur « la mise à disposition de formes et de moyens adéquats d'enseignement et d'étude des langues régionales ou minoritaires, à tous les stades appropriés » peut également être cité. En Allemagne, les autorités soulignent que la « liberté de chacun d'apprendre une langue de son choix, sans aucune influence extérieure – et notamment sans aucune interférence des pouvoirs publics – est globalement protégée par l'article 2, paragraphe 1 de la *Loi fondamentale* »<sup>837</sup>. Selon cette disposition constitutionnelle, chacun « a droit au libre

---

<sup>832</sup> Ost (F.), « Quand l'enfer se pave de bonnes intentions... A propos de la relation ambivalente du droit pénal et des droits de l'Homme », in Cartuyvels (Y.), Dumont (H.), Ost (F.), Van de Kerchove (M.), Van Drooghenbroek (S.), (dir.), *Les droits de l'Homme, bouclier ou épée du droit pénal ?*, Bruylant, Presses universitaires de Saint-Louis, 2007, p.10.

<sup>833</sup> Voir par exemple, Cour eur. dt. H., 28 octobre 1998, Grande chambre, *Affaire Osman c. Royaume-Uni*, req. n°23452/94, §115.

<sup>834</sup> Voir par exemple, Comité des droits de l'Homme, 27 août 2001, Observation finale. République populaire démocratique de Corée, CCPR/CO/72/PRK, §26.

<sup>835</sup> Rapport Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.14.

<sup>836</sup> Rapport Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.14. Voir également Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §194.

<sup>837</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.34.



épanouissement de sa personnalité pourvu qu'il ne viole pas les droits d'autrui ni n'enfreigne l'ordre constitutionnel ou la loi morale »<sup>838</sup>.

L'interprétation de l'article 9.2 du traité relatif à la validité des actes juridiques rédigés dans une langue régionale ou minoritaire en Hongrie vient également consacrer l'existence d'un tel droit. En effet, tant les autorités étatiques que le Comité d'experts précisent qu'« il n'existe dans la législation civile ou criminelle hongroise aucune clause s'opposant à la validité de ces actes »<sup>839</sup>. Il en est de même pour ce qui est de l'interprétation de l'article 13.1.a) qui stipule que les Etats s'engagent « à exclure de leur législation toute disposition interdisant ou limitant sans raisons justifiables le recours à des langues régionales ou minoritaires dans les documents relatifs à la vie économique ou sociale, et notamment dans les contrats de travail et dans les documents techniques tels que les modes d'emploi de produits ou d'équipements ». Selon l'Etat, « la réglementation de la vie économique ne comporte pas d'injonction spécifique concernant l'usage des langues et n'établit dans ce domaine aucune interdiction »<sup>840</sup>. Par conséquent, le hongrois et « toute langue parlée par une minorité vivant en Hongrie peuvent être utilisées dans les transactions commerciales intérieures ou internationales en fonction des intérêts économiques particuliers de chaque entreprise »<sup>841</sup>.

Enfin, on peut évoquer l'interprétation de l'article 13.1.d) de la Charte en Autriche. Cette disposition stipule que les Etats s'engagent en « ce qui concerne les activités économiques et sociales [...] à faciliter et/ou à encourager par d'autres moyens que ceux visés aux alinéas ci-dessus l'usage des langues régionales ou minoritaires ». Est intégré dans la mise en œuvre de cette disposition l'article 66 paragraphe 3 du Traité de Saint-Germain-en-Laye qui stipule qu'il « ne sera édicté aucune restriction contre le libre usage pour tout ressortissant autrichien d'une langue quelconque soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse ou de publications de toute nature, soit dans les réunions publiques ». Les autorités autrichiennes considèrent que cet article « garantit le droit d'utiliser n'importe quelle langue dans les transactions d'ordre privé ou commercial »<sup>842</sup>.

## B. La sanction pénale des atteintes aux droits linguistiques non-prestationnels

**405.** Dans certaines hypothèses, certes rares, l'interprétation des dispositions de la Charte vient consacrer la nécessité d'adopter des normes sanctionnant pénalement les atteintes aux droits d'employer des langues régionales ou minoritaires. Il en est ainsi pour ce qui est de l'interprétation

---

<sup>838</sup> Cette même disposition constitutionnelle est mobilisée lors de la mise en œuvre de l'article 7.1.d).

<sup>839</sup> Rapport Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.51 ; Rapport CE Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §96.

<sup>840</sup> Rapport Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.64.

<sup>841</sup> *Ibidem*.

<sup>842</sup> Rapport Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.78.

de l'article 13.1.b) en Croatie. Cet article stipule que les Etats s'engagent « à interdire l'insertion, dans les règlements internes des entreprises et les actes privés, de clauses excluant ou limitant l'usage des langues régionales ou minoritaires, tout au moins entre les locuteurs de la même langue ». Le Comité d'experts considère que plusieurs dispositions du Code pénal croate relèvent de la mise en œuvre nationale de cette disposition. Il s'agit de l'article 106 paragraphe 1 dudit Code qui dispose que « toute personne qui, pour des raisons de différences, en particulier de langues, refuse ou restreint les libertés et droits de l'individu et du citoyen garantis par la Constitution, la loi ou d'autres dispositions [...], encourt une peine d'emprisonnement de 6 mois à 5 ans »<sup>843</sup>. De même, le paragraphe 3 de cette disposition prévoit que « toute personne qui, contre la loi sur l'emploi des langues et alphabets [des minorités nationales], refuse ou restreint le droit de tout citoyen d'utiliser sa langue et l'alphabet de sa langue, est passible d'une peine d'emprisonnement de jusqu'à un an »<sup>844</sup>.

L'exemple de l'interprétation de l'article 7.3 de la Charte en Slovénie peut également être évoqué. Selon cette disposition, les Etats « s'engagent à promouvoir, au moyen de mesures appropriées, la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques du pays, en faisant notamment en sorte que le respect, la compréhension et la tolérance à l'égard des langues régionales ou minoritaires figurent parmi les obligations de l'éducation et de la formation dispensées dans le pays, et à encourager les moyens de communication de masse à poursuivre le même objectif ». Les autorités et le Comité d'experts se réfèrent à plusieurs dispositions du Code pénal slovène « qui sanctionnent toute violation du droit à l'égalité et l'incitation publique à la haine, à la violence ou à l'intolérance »<sup>845</sup>.

Cette hypothèse peut correspondre à l'existence d'un effet horizontal indirect<sup>846</sup> des dispositions interprétées par les Etats puisque ces derniers s'engagent à protéger ces droits linguistiques non-prestationnels dans les relations interindividuelles à travers leur « pénalisation »<sup>847</sup>.

**406.** Ces différentes normes relevant de la mise en œuvre nationale de certaines dispositions de la Charte témoignent d'une intervention de type libéral en faveur des langues régionales ou minoritaires. En effet, à l'instar des normes caractéristiques du droit de l'Etat libéral, celles-ci entendent fixer un cadre juridique à l'utilisation de ces langues. Cela étant, l'Etat n'entend pas influencer l'utilisation de ce cadre par les locuteurs et ces droits n'impliquent pas une prestation *dans* les langues régionales ou minoritaires de la part de personnes tierces. Tout au plus, l'Etat sanctionne

---

<sup>843</sup> Rapport CE Croatie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §189.

<sup>844</sup> *Ibidem*.

<sup>845</sup> Rapport CE Slovénie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §85 ; Rapport Slovénie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.39-40.

<sup>846</sup> *Supra* n°263.

<sup>847</sup> Madelaine (C.), *La technique des obligations positives en droit de la Convention européenne des droits de l'Homme*, *op.cit.*, p.435.

pénalement les atteintes portées à l'exercice du droit d'employer les langues régionales ou minoritaires par les personnes privées. Toujours est-il que ce type d'intervention étatique poursuivant l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires s'avère assez marginal. Il n'en est pas de même en ce qui concerne l'existence de normes caractéristiques du droit de l'Etat providence consacrant des droits linguistiques prestationnels.

## **II. L'encadrement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires à travers des droits linguistiques prestationnels**

**407.** A travers leur interprétation, les Etats estiment que les obligations de la Charte exigent la consécration des droits à des prestations dans les langues régionales ou minoritaires. Dans certaines hypothèses, assez rares, l'obligation de fournir ces prestations incombe à des personnes privées (A). Beaucoup plus nombreuses sont les hypothèses dans lesquelles cette obligation pèse sur les personnes publiques (B). Cela ne fait que confirmer que la plupart des droits linguistiques peuvent être qualifiés de « droits prestationnels »<sup>848</sup>, à savoir des droits dont la « satisfaction ne peut être comblée par la seule et unique force de l'individu intéressé et commande une action positive de l'Etat »<sup>849</sup>.

### **A. Des prestations dans les langues régionales ou minoritaires incombant aux personnes privées**

**408.** Plusieurs normes étatiques relevant de la mise en œuvre nationale des dispositions de la Charte viennent consacrer une obligation de fournir des prestations dans les langues régionales ou minoritaires pesant sur les personnes privées. A cet égard, l'exemple de l'interprétation de l'Espagne de l'article 13 relatif à l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la vie économique et sociale est éclairant. Les autorités considèrent que l'article 8 de la Loi sur l'Ordonnancement de l'Activité commerciale adoptée par la Communauté autonome des Iles Baléares relève de la mise en œuvre de cette disposition. Celui-ci dispose que « [d]ans les établissements réglementés par cette Loi, les consommateurs ont le droit d'être servis dans l'une des langues officielles des Iles Baléares »<sup>850</sup>. Cette législation prévoit également que « [d]ans les établissements détaillants disposant

---

<sup>848</sup> Voir sur ce point, Bertile (V.), *op. cit.*, §§679 et s.

<sup>849</sup> *Ibidem*, §679.

<sup>850</sup> Rapport Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.140 ; Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §734.

d'effectifs de plus de trois travailleurs, les consommateurs ont, en outre, le droit d'être servis dans la langue officielle des Iles Baléares de leur choix »<sup>851</sup>. Dès lors, ces dispositions reviennent à obliger les entreprises privées à fournir des prestations dans les langues régionales ou minoritaires.

**409.** L'interprétation de l'article 13.1.c) de la Charte en Finlande consacre également une telle obligation. Cet article stipule que les Etats s'engagent « à s'opposer aux pratiques tendant à décourager l'usage des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des activités économiques ou sociales ». A ce titre, le Comité d'experts mentionne l'article 18 de la Loi sur la langue sâme qui « impose aux sociétés privées certaines obligations concernant les services linguistiques »<sup>852</sup>. En effet, selon cette disposition, les personnes morales de droit privé assurant certaines missions de service public sont soumises à la Loi sur la langue sâme et sont obligées de fournir des prestations dans cette langue dans les conditions prévues par cette loi. L'interprétation de l'article 13.1.d)<sup>853</sup> de la Charte en Slovénie peut également être évoquée. Le Comité d'experts ainsi que les autorités slovènes considèrent que l'article 2 de la Loi sur la protection du consommateur relève de la mise en œuvre de cette disposition. Celui-ci dispose que « les entreprises doivent commercer avec les consommateurs en langue slovène et dans les zones de peuplement autochtone des communautés nationales italienne ou hongroise, elles doivent également commercer dans la langue respective des minorités »<sup>854</sup>.

Enfin, pour ce qui est du domaine des médias, l'interprétation de l'article 11.1.b.i) en Espagne consacre également une obligation pesant sur les médias privés de fournir des prestations dans les langues régionales ou minoritaires. Cet article exige que les Etats encouragent et/ou facilitent « la création d'au moins une station de radio dans les langues régionales ou minoritaires ». Tant l'Etat que le Comité d'experts mentionnent l'article 26 de la Loi sur la politique linguistique adoptée par la Communauté autonome de Catalogne en vertu duquel « les radiodiffuseurs *privés* [...] autorisés par le Gouvernement catalan doivent assurer 50% de leur temps de diffusion en langue catalane »<sup>855</sup>.

**410.** Toutefois, il convient de préciser que certains Etats refusent explicitement d'imposer une telle obligation. Il en est ainsi de l'Allemagne en ce qui concerne l'interprétation de l'article 11.1.b.ii) de la Charte selon lequel les Parties s'engagent « à encourager et/ou à faciliter l'émission des programmes de radio dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière ». La Ville libre

---

<sup>851</sup> *Ibidem*.

<sup>852</sup> Rapport CE Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §155.

<sup>853</sup> Les Etats s'engagent « à faciliter et/ou à encourager par d'autres moyens que ceux visés aux alinéas ci-dessus [alinéas a, b et c] l'usage des langues régionales ou minoritaires ».

<sup>854</sup> Rapport CE Slovénie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §184 ; Rapport Slovénie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.62.

<sup>855</sup> Rapport Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.271 ; Rapport CE Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §295. Non souligné dans le texte.

hanséatique de Brême estime qu'« [e]n vertu des dispositions de la Loi fondamentale, le *Land* n'est autorisé à formuler aucune exigence concernant la programmation des radiodiffuseurs privés »<sup>856</sup>. A ce titre, les autorités mentionnent l'article 5 de la Loi fondamentale qui dispose que « [l]a liberté de la presse et la liberté d'informer par la radio, la télévision et le cinéma sont garanties »<sup>857</sup>. Or, l'Etat considère que cette liberté « implique tout particulièrement le principe de non-ingérence du gouvernement – c'est-à-dire l'interdiction de toute intervention de l'Etat incompatible avec cette liberté et non conforme au respect des limites fixées par l'article 5, paragraphe 2 de la *Loi fondamentale* »<sup>858</sup>.

## B. Des prestations dans les langues régionales ou minoritaires incombant aux personnes publiques

**411.** L'interprétation étatique de la Charte vient également exiger la consécration des obligations de fournir des prestations dans les langues régionales ou minoritaires qui pèsent sur les personnes publiques. Ainsi, les actes étatiques exigés par cette interprétation sont caractéristiques du modèle du droit de l'Etat providence.

**412.** Nous pouvons évoquer l'interprétation des articles 7.1.f), 7.1.g)<sup>859</sup> et 7.1.h)<sup>860</sup> de la Charte en Autriche. A ce titre, les autorités mentionnent<sup>861</sup> l'article 68, paragraphe 1, du Traité d'Etat de Saint-Germain de 1919 qui prévoit qu'en « matière d'enseignement public, le Gouvernement autrichien accordera dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants autrichiens de langue autre que la langue allemande, des facilités appropriées pour assurer que dans les écoles primaires, l'instruction sera donnée, dans leur propre langue, aux enfants de ces ressortissants autrichiens ». De même, la Loi sur les établissements scolaires du Burgenland accueillant des minorités<sup>862</sup> prévoit, dans le premier alinéa de son premier paragraphe que le « droit d'utiliser au Burgenland les langues croates ou hongroise ou de les apprendre à titre de matière

---

<sup>856</sup> Rapport Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.219 ; souligné dans le texte.

<sup>857</sup> *Ibidem*, p.49.

<sup>858</sup> *Ibidem*; souligné dans le texte. Selon l'article 5 paragraphe 2 de la Loi fondamentale, les droits en question « trouvent leurs limites dans les prescriptions des lois générales, dans les dispositions légales sur la protection de la jeunesse et dans le droit au respect de l'honneur personnel ».

<sup>859</sup> Selon cette disposition, les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur pratique et leur législation sur « la mise à disposition de moyens permettant aux non-locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire habitant l'aire où cette langue est pratiquée de l'apprendre s'ils le souhaitent ».

<sup>860</sup> Selon cette disposition, les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur pratique et leur législation sur « la promotion des études et de la recherche sur les langues régionales ou minoritaires dans les universités ou les établissements équivalents ».

<sup>861</sup> Rapport Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.15.

<sup>862</sup> *Ibidem*.

obligatoire sera accordé aux nationaux autrichiens appartenant aux minorités croate et hongroise dans les établissements scolaires visés aux paragraphes 6, 10 et 12, alinéa 1, de la présente loi fédérale ». Ainsi, ces législations consacrent l'obligation incombant aux personnes publiques de fournir un enseignement des langues régionales ou minoritaires.

**413.** En ce qui concerne le domaine de l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans les rapports des locuteurs avec les autorités administratives, l'interprétation étatique vient également consacrer l'obligation de fournir des prestations dans ces langues. Il en est ainsi pour ce qui est de l'interprétation de l'article 10.1.a.i) en Espagne. Selon cette disposition les Etats s'engagent, dans les circonscriptions des autorités administratives de l'Etat, « à veiller à ce que ces autorités administratives utilisent les langues régionales ou minoritaires ». Les autorités considèrent que plusieurs dispositions législatives relèvent de la mise en œuvre de cet article. Ainsi, les articles 35 d) et 36 de la Loi 4/1999 du 13 janvier 1999 disposent que les citoyens ont le droit d'utiliser la langue co-officielle dans leurs rapports avec l'administration<sup>863</sup> ; de même, l'article 5 de la loi 4/2001 du 12 novembre 2001 dispose que « dans le cadre territorial des communautés autonomes dont les statuts établissent le caractère co-officiel d'une langue, les requérants ont le droit de formuler dans l'une des langues officielles leurs demandes à l'administration générale de l'Etat, et aux organismes publics qui lui sont liés ou en dépendent, et d'obtenir une réponse dans la langue de leur choix »<sup>864</sup>. Ces instruments normatifs semblent autoriser l'utilisation des langues régionales ou minoritaires.

**414.** Quant au domaine judiciaire, l'exemple de la mise en œuvre de l'article 9.1.a.ii) du traité en Hongrie est également révélateur de cette interprétation. Cette disposition prévoit que les Etats s'engagent, dans les procédures pénales, « à garantir à l'accusé le droit de s'exprimer dans sa langue régionale ou minoritaire ». Les autorités hongroises, ainsi que le Comité d'experts<sup>865</sup>, précisent que cet article est mis en œuvre par l'article 9 paragraphe 2 de la Loi I de 2002 portant amendement de la Loi XIX sur la procédure pénale qui dispose que « dans les procédures pénales, chacun a le droit d'utiliser sa langue d'origine, oralement et par écrit, et sa langue régionale ou minoritaire (...) en vertu d'un traité international ratifié par une loi, dans les conditions spécifiées par celle-ci »<sup>866</sup>. De même, selon l'article 114 de cette loi dispose que « pendant la procédure, on doit avoir recours à un interprète si la personne n'ayant pas le hongrois pour langue maternelle souhaite utiliser celle-ci ou

---

<sup>863</sup> Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §242.

<sup>864</sup> *Ibidem*.

<sup>865</sup> Rapport CE Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §109.

<sup>866</sup> Rapport Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.40.

une langue régionale ou minoritaire »<sup>867</sup>. Enfin, l'article 209 paragraphe 3 de cette même loi est mentionné. Ce dernier prévoit que si « l'accusé ne maîtrise pas la langue hongroise, la partie de l'acte d'accusation qui le concerne doit être traduite dans sa langue maternelle ou langue régionale ou minoritaire (...) et soumise au tribunal sous cette forme »<sup>868</sup>. Dès lors, en vertu de cette législation, l'Etat est obligé de fournir plusieurs prestations dans les langues régionales ou minoritaires dans le cadre du procès pénal.

**415.** Quant au domaine des médias, une norme caractéristique du modèle du droit de l'Etat providence relève de la mise en œuvre des articles 11.1.a.iii), 11.1.b.ii) et 11.1.c.ii) de la Charte en Hongrie. Selon ces dispositions, les Etats s'engagent « à prendre les dispositions appropriées pour que les diffuseurs programment des émissions dans les langues régionales ou minoritaires », « à encourager et/ou à faciliter l'émission de programmes de radio dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière » et « à encourager et/ou à faciliter la diffusion de programmes de télévision dans les langues régionales ou minoritaires de façon régulière ». Les autorités hongroises se réfèrent aux dispositions de la Loi relative à la radio et à la télévision qui « établit une obligation, pour les diffuseurs du service public, de proposer des programmes sur la culture et le mode de vie des minorités »<sup>869</sup>. Quant au Comité d'experts, il mentionne plus précisément la section 26, paragraphe 1 et la section 25-c de la Loi I de 1996 qui garantissent que « les locuteurs d'une langue minoritaire disposent d'une radio et d'une télévision de service public diffusant dans leur langue minoritaire »<sup>870</sup>. Ces dispositions prévoient également que « les services publics de radio et de télévision doivent participer au maintien de la culture et des langues minoritaires en Hongrie et diffuser des informations régulières dans leurs langues respectives »<sup>871</sup>.

**416.** Il résulte ainsi de l'interprétation étatique de l'objet des obligations du traité que ces dernières exigent la consécration de certaines normes encadrant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires soit à travers la reconnaissance de droits linguistiques non-prestationnels, caractéristiques du droit de l'Etat libéral, soit à travers la reconnaissance de droits linguistiques prestationnels, caractéristiques du droit de l'Etat providence. Cela étant, la recherche d'efficacité de

---

<sup>867</sup> Rapport CE Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §109.

<sup>868</sup> *Ibidem*.

<sup>869</sup> Rapport Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.54.

<sup>870</sup> Rapport CE Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §63. Voir également Rapport Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.41, non souligné dans le texte : La mise en œuvre de l'ensemble de l'article 11 en Slovaquie révèle des instruments normatifs similaires. Ainsi, les autorités évoquent l'article 16, paragraphe g) de la Loi sur la radiodiffusion et la retransmission dispose que le radiodiffuseur est obligé à « garantir, dans le cadre de la radiodiffusion des programmes et des autres volets de ce service, l'utilisation de la langue nationale et des langues des minorités nationales conformément aux réglementations spécifiques ».

<sup>871</sup> *Ibidem*.

la politique publique linguistique conduit les Etats à adopter des normes qui n'entendent pas encadrer l'utilisation des langues régionales ou minoritaires mais l'orienter. Par conséquent, l'objectif de la politique publique, à savoir la protection et de la promotion des langues régionales, exerce une influence sur le contenu des actes adoptés par les Etats afin de mettre en œuvre la Charte.



## SECTION II. L'ORIENTATION DE L'UTILISATION DES LANGUES REGIONALES OU MINORITAIRES

**417.** L'interprétation de l'objet des obligations de la Charte révèle que ces dernières exigent également l'adoption des normes ou des comportements matériels qui ne portent pas sur la reconnaissance de droits linguistiques non-prestationnels ou prestationnels. En effet, les Etats considèrent que les obligations du traité exigent également l'adoption des actes – normatifs et matériels – qui entendent orienter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Il s'agit d'une manifestation importante de l'influence exercée par la politique publique sur les actes étatiques relevant de la mise en œuvre des dispositions de la Charte.

**418.** Cette orientation de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires se manifeste de deux manières. Tout d'abord, à travers l'adoption d'actes assurant l'effectivité des droits prestationnels. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le préciser<sup>872</sup>, l'effectivité des normes adoptées par les Etats conditionne l'effectivité des obligations de la Charte et celle-ci s'avère indispensable pour la réalisation de l'objectif de la politique publique linguistique. Par exemple, l'effectivité du droit à l'enseignement dans une langue régionale ou minoritaire relevant de la mise en œuvre d'une disposition de la Charte entraîne l'effectivité de cette dernière. Pour assurer cette effectivité, l'Etat va adopter certains actes visant à rendre possible l'exercice de ce droit – par exemple, il va assurer la formation des enseignants. Toutefois, même si toutes les conditions permettant l'exercice du droit à l'enseignement dans une langue régionale ou minoritaire sont réunies, il appartient aux locuteurs de se saisir de la possibilité de bénéficier de cet enseignement. Dès lors, l'Etat va adopter des actes afin d'orienter le choix des locuteurs, de les inciter à choisir cet enseignement – par exemple, il va les informer qu'ils sont titulaires de ce droit. Or, nous le voyons bien, ce dernier type d'acte n'a de pertinence que lorsque les conditions d'exercice des droits linguistiques prestationnels sont réunies. En effet, s'il n'y a pas d'enseignants pouvant assurer l'enseignement dans la langue régionale ou minoritaire, la pertinence d'une information des locuteurs de leur droit à un enseignement dans cette langue s'en trouve réduite.

**419.** Par conséquent, l'adoption d'actes complémentaires aux droits linguistiques prestationnels peut constituer, dans certaines hypothèses, un préalable nécessaire (§1) à l'orientation de l'utilisation

---

<sup>872</sup> *Supra* n°307.

des langues régionales ou minoritaires par l'adoption d'actes davantage incitatifs (§2). Or, puisque cette orientation de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires est censée participer à la réalisation de l'objectif de la politique publique linguistique, les Etats adoptent également des actes visant à améliorer leur intervention en faveur des langues régionales ou minoritaires (§3).

## **I. L'adoption d'actes complémentaires aux droits linguistiques prestationnels**

**420.** Ces actes complémentaires équivalent aux mesures adoptées « pour l'application » d'une norme telles que ces dernières furent définies par J.-C. Venezia<sup>873</sup> ou aux mesures d'« exécution » d'une norme si nous retenons la terminologie employée par J.-M. Auby<sup>874</sup>. Dans les deux cas, il s'agit de mesures qui viennent préciser « les détails ou les modalités d'application des règles édictées par une autorité supérieure »<sup>875</sup>. En l'absence de ce type de mesures, les normes de référence qu'elles sont censées préciser sont inapplicables<sup>876</sup>. Dès lors, ces mesures complémentaires correspondent à ce que le Professeur Sébastien Platon considère être l'une des modalités de mise en œuvre d'une norme, à savoir son « applicabilisation »<sup>877</sup>. A ce titre, l'interprétation étatique de l'objet des obligations de la Charte révèle que ces dernières exigent l'adoption de tels actes complémentaires afin de rendre possible la mise en œuvre, dans des cas concrets, des droits linguistiques prestationnels relevant de la mise en œuvre du traité. Or, ces actes complémentaires peuvent être soit des normes générales et impersonnelles (A) soit des actes matériels (B).

### **A. L'adoption de normes complémentaires**

**421.** A travers leur interprétation, les Etats estiment que certaines obligations de la Charte exigent l'adoption de normes complémentaires à celles exigeant la reconnaissance des droits linguistiques prestationnels. Il s'avère que l'absence de ces normes peut constituer un obstacle à l'application concrète des normes caractéristiques du droit de l'Etat providence.

---

<sup>873</sup> Venezia (J.-C.), « Les mesures d'application », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Montchrestien, Paris, 1992, p.674.

<sup>874</sup> Auby (J.-M.), « Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales : à propos d'une controverse récente », *A.J.D.A.*, 1984, p.470.

<sup>875</sup> Venezia (J.-C.), *ibidem*.

<sup>876</sup> Venezia (J.-C.), *ibidem* ; Auby (J.-M.), *ibidem*.

<sup>877</sup> Platon (S.), « Droits fondamentaux et fragmentation de la mise en œuvre des droits international et européen » in Arlettaz (J.), Tinière (R.) (dir.), *La fragmentation en droit, la fragmentation du droit*, L'Epitoge – Lextenso, 2014, p.47.

**422.** L'exemple de l'interprétation de l'article 8 de la Charte, relatif à l'enseignement de ou dans les langues régionales ou minoritaires, en Croatie consacre l'exigence d'adopter de telles normes. L'Etat considère que la Loi sur les manuels<sup>878</sup> ainsi que l'article 15 de la Loi sur l'éducation dans les langues et alphabets des minorités nationales<sup>879</sup> relèvent de la mise en œuvre de cette disposition. Le second paragraphe de ce dernier article dispose que les « services scolaires dispensant un enseignement dans la langue et l'alphabet d'une minorité nationale peuvent employer des manuels du pays de la mère patrie avec l'approbation du ministère de l'Education nationale et Sports ». Cette législation est un complément au droit à l'éducation dans les langues et les alphabets reconnu tant par la Constitution croate que par plusieurs législations au profit des personnes appartenant à une minorité nationale<sup>880</sup>. En effet, l'absence de ressources pédagogiques dans les langues régionales ou minoritaires peut constituer un obstacle à la mise en œuvre de ce droits dans des cas concrets. Il en est de même pour ce qui est de la formation des enseignants dans les langues régionales ou minoritaires puisque les autorités croates considèrent que l'article 14 de la Loi sur l'éducation dans les langues et alphabets des minorités nationales adoptée en 2000 relève de la mise en œuvre de l'article 8 de la Charte<sup>881</sup>. Selon cette disposition législative, les « établissements d'enseignement supérieurs fournissent la formation professionnelle des enseignants nécessaires pour les services scolaires dispensant un enseignement dans la langue et l'alphabet d'une minorité nationale ou il leur est donné la possibilité de maîtriser autrement la langue et l'alphabet ».

**423.** Quant au domaine de la justice, selon l'interprétation de l'article 9 par l'Etat finlandais, celui-ci exige l'adoption de certaines législations portant sur les compétences linguistiques du personnel judiciaire. Ainsi, les autorités finlandaises précisent que la Loi 1202/2003 sur la nomination des juges « a été amendée et comprend maintenant l'obligation pour les juges de connaître le finnois et le suédois »<sup>882</sup>. De même, l'article 10, paragraphe 2 de la Loi sur le ministère public dispose que « les procureurs généraux peuvent, le cas échéant au moyen d'ordonnances du ministère public, décider de confier à un procureur ayant une bonne maîtrise du suédois une affaire pénale conduite dans cette langue par un tribunal de district situé hors du territoire de compétence du procureur en

---

<sup>878</sup> Rapport Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.43.

<sup>879</sup> *Ibidem*, p.44. Voir également Rapport Suisse, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.43: l'interprétation de l'article 8.1.b.i) en Suisse est similaire. Cette disposition stipule que les Etats s'engagent « à prévoir un enseignement primaire assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées ». Selon les autorités, l'article 22 de la Loi sur l'école qui oblige le canton à fournir « aux écoles primaires romanches le matériel didactique nécessaire en romanche » relève de la mise en œuvre nationale de cette disposition conventionnelle.

<sup>880</sup> Rapport Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.41-42.

<sup>881</sup> Rapport Croatie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.40.

<sup>882</sup> Rapport Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.42.

question »<sup>883</sup> ; il s'agit d'une disposition qui « est un autre moyen de garantir que les services du procureur peuvent être assurés en suédois dans les affaires pénales conduites dans cette langue »<sup>884</sup>.

**424.** En ce qui concerne l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans les rapports des locuteurs avec les autorités administratives, l'interprétation de l'article 10.2.a) de la Charte en Espagne peut être évoqué. Cet article stipule que les Etats s'engagent « à permettre et/ou à encourager : l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le cadre de l'administration régionale ou locale ». Selon le Comité d'experts<sup>885</sup>, l'article 53.2 de la Loi relative à l'administration publique et aux agents de la fonction publique adoptée par la Communauté autonome de Valence relève de la mise en œuvre de cette disposition. Celui-ci qui prévoit que « dans le processus de sélection des fonctionnaires, les candidats doivent prouver leur connaissance du valencien, soit en présentant un diplôme approuvé par le gouvernement, soit en passant un examen spécifique de valencien. Si la connaissance du valencien ne peut être prouvée, les personnes en question doivent suivre un cours de langues organisé par le gouvernement pour améliorer leurs compétences linguistiques »<sup>886</sup>. Le Comité évoque également l'article 56 de cette loi qui dispose que « l'un des examens de sélection des fonctionnaires peut porter sur la connaissance du valencien »<sup>887</sup>. Cette législation, en subordonnant le recrutement du personnel administratif à l'existence de certaines compétences linguistiques, constitue le complément du droit d'employer le valencien devant les autorités administratives de cette Communauté autonome.

**425.** L'interprétation de l'article 10 en Croatie révèle également l'exigence d'adopter de telles mesures complémentaires. Les autorités mentionnent l'article 10 du Statut de la municipalité de Krnkak et de l'article 10 du Statut de la municipalité de Vojnic qui prévoient que la « municipalité applique le bilinguisme, en langue croate et serbe dans les cas suivants : [...] impression des

---

<sup>883</sup> *Ibidem.*

<sup>884</sup> *Ibidem.*

<sup>885</sup> Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §837.

<sup>886</sup> *Ibidem.*

<sup>887</sup> *Ibidem.* Voir également Rapport Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.52 : Toujours dans ce domaine, l'interprétation des articles 10.4.a) et c) en Hongrie révèle une exigence similaire. Ces articles prévoient que les Etats s'engagent aux « fins de la mise en œuvre des dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 qu'elles ont acceptées, [...] à prendre une ou plusieurs des mesures suivantes : a) la traduction ou l'interprétation éventuellement requise [et] c) la satisfaction, dans la mesure du possible, des demandes d'agents publics connaissant une langue régionale ou minoritaire d'être affectés dans le territoire sur lequel cette langue est pratiquée ». Selon la Section 54 de la Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques, dans « les collectivités où il existe des gens appartenant aux minorités, les autorités d'autogestion s'assureront qu'au cours d'une vacance complète à des postes des services publics ou des services civils autogérés, les candidats ayant la maîtrise de la langue maternelle de la minorité donnée seront embauchés, à la condition que ces individus répondent aux qualifications générales et professionnelles ».

formulaires officiels »<sup>888</sup>. A ce titre, nous pouvons considérer que l'absence de formulaires bilingues peut constituer un obstacle à l'exercice du droit reconnu aux locuteurs d'employer leurs langues régionales ou minoritaires avec les autorités administratives.

## B. L'adoption d'actes matériels complémentaires

**426.** L'existence de ces mesures conditionne effectivement la possibilité de fournir des prestations dans les langues régionales ou minoritaires. Par exemple, un Etat peut considérer qu'une obligation de la Charte exige qu'il fournisse un enseignement dans les langues régionales ou minoritaires. Il considère que la Charte exige également l'adoption d'une norme qui l'oblige à fournir manuels scolaires nécessaires à cet enseignement. De plus, l'Etat considère que la Charte exige que ces manuels scolaires soient concrètement fournis aux élèves. Or, cette dernière exigence peut être qualifiée d'acte matériel complémentaire.

**427.** En ce qui concerne le domaine de l'enseignement, l'interprétation de l'article 8.1.a.ii) de la Charte peut être citée. Selon cette disposition, les Etats s'engagent « à prévoir qu'une partie substantielle de l'éducation préscolaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ». A ce titre, l'Etat autrichien précise que la Province fédérale du Burgenland emploie cinq auxiliaires d'enseignement bilingues aux écoles maternelles pour la langue hongroise<sup>889</sup>. Nous pouvons également évoquer l'exemple de l'interprétation de l'article 8.1.g) en Slovaquie. Ce dernier prévoit que les Etats s'engagent « à prendre des dispositions pour assurer l'enseignement de l'histoire et de la culture dont la langue régionale ou minoritaire est l'expression ». Les autorités considèrent que l'existence de deux manuels disponibles pour l'enseignement de l'histoire des roms, l'un publié en 2000 et le second en 2003<sup>890</sup> relèvent de la mise en œuvre de cette disposition. De même, en ce qui concerne la langue ruthène, tant le Comité d'experts<sup>891</sup> que les autorités

---

<sup>888</sup> Rapport Croatie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.22 et 23. Voir également Rapport Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.85 et Rapport Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.214 : les autorités centrales espagnoles mentionnent le décret royal du 17 septembre 1999 établissant les critères d'image institutionnelle et réglementant la production documentaire et le matériel imprimé de l'Administration générale de l'Etat. Le troisième chapitre de cette législation « indique que la signalisation interne et les modèles de documentation imprimée utilisés dans l'Administration Générale de l'Etat doivent être bilingues sur les territoires dotés d'une langue propre co-officielle ».

<sup>889</sup> Rapport Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.140.

<sup>890</sup> Rapport Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.148.

<sup>891</sup> Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §250.

slovaques évoquent l'existence d'un manuel utilisé pour l'enseignement de l'histoire des ruthènes en Slovaquie<sup>892</sup>.

Nous retrouvons également certaines mesures matérielles complémentaires équivalant à l'existence de recherches scientifiques sur les langues régionales ou minoritaires. Celles-ci consistent soit dans la codification d'une langue régionale ou minoritaire ou dans la mise en place de projets de recherche visant à approfondir les connaissances sur la langue régionale ou minoritaire dans l'objectif de son adaptation ou de son évolution. A ce titre, nous pouvons évoquer l'exemple de l'interprétation de l'article 7.1.h) de la Charte. Selon cette disposition, les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur « la promotion des études et de la recherche sur les langues régionales ou minoritaires dans les universités ou les établissements équivalents ». Les autorités slovaques considèrent que la codification du romani en 1971<sup>893</sup> et celle du ruthène en 1995<sup>894</sup> relèvent de la mise en œuvre de cette disposition. De même, les autorités autrichiennes précisent qu'un projet de codification du romani dans le Land de Burgenland a été lancé en 1993 dans l'objectif « d'utiliser le romani comme moyen de communication écrite, comme langue susceptible d'être enseignée et comme élément quotidien de l'identité culturelle »<sup>895</sup>.

**428.** L'existence d'un personnel compétent dans les langues régionales ou minoritaires semble conditionner concrètement l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les rapports que les locuteurs entretiennent avec les autorités publiques. A cet égard, la mise en œuvre nationale de la Charte révèle que les Etats emploient du personnel ayant des compétences dans les langues régionales ou minoritaires. Par exemple, nous pouvons évoquer l'interprétation de l'article 9, portant sur l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le domaine de la justice, en Slovénie. Les autorités, ainsi que le Comité d'experts<sup>896</sup>, précisent que le tribunal local de Lendava a employé

---

<sup>892</sup> Rapport Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.84. Voir également Rapport Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.37 : La mise en œuvre de l'article 7.1.f) révèle un comportement similaire. Selon cette disposition, les Etats s'engagent à fonder leur législation, leur politique et leur pratique sur « la mise à disposition de formes et de moyens adéquats d'enseignement et d'étude des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés ». Les autorités finlandaises précisent que l'« unité de formation pour les Roms a produit des matériels pédagogiques pour l'enseignement et l'apprentissage de la langue rom. Les publications les plus récentes sont notamment un livre d'histoires pour les enfants (2001), un livre de comptines roms et un CD, conçus pour une utilisation dans les écoles maternelles et primaires et présentant la culture rom, un cahier d'activités pour les débutants en langue rom et un livre du maître (2002) ». Cela correspond à des mesures matérielles mettant à disposition des ressources pédagogiques dans les langues régionales ou minoritaires.

<sup>893</sup> Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §67.

<sup>894</sup> *Ibidem*, §70.

<sup>895</sup> Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §97.

<sup>896</sup> Rapport CE Slovénie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §106.

depuis 2007 deux juges ayant des compétences actives en langue hongroise ainsi qu'un interprète qui participe aux procédures<sup>897</sup>.

**429.** Enfin, les autorités et le Comité d'experts considèrent que certaines mesures matérielles permettant le traitement des données dans les langues régionales ou minoritaires relèvent de la mise en œuvre des dispositions du traité. Il en est ainsi pour ce qui est de l'interprétation de l'article 9.1.a.iii) en Autriche. Selon cette disposition, les Etats s'engagent à prévoir, dans les procédures pénales, que « les requêtes et les preuves, écrites ou orales ne soient pas considérées comme irrecevables au seul motif qu'elles sont formulées dans une langue régionale ou minoritaire – si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions n'entraînant pas de frais additionnels pour les intéressés ». Le Comité d'experts affirme dans un premier temps qu'il avait été informé par le Centre autrichien pour les groupes ethniques d'un problème lié au logiciel utilisé par les tribunaux qui ne permettait pas de reproduire les signes diacritiques de l'alphabet slovène<sup>898</sup>. Dans son rapport d'évaluation ultérieur, le Comité indique que les autorités autrichiennes lui ont précisé que les nouveaux outils de traitement de texte permettent de surmonter ce problème et que le cadastre « permettrait un enregistrement correct des noms slovènes »<sup>899</sup>.

**430.** Ainsi, les actes complémentaires adoptés par les Etats visent à assurer l'effectivité des droits prestationnels relevant de la mise en œuvre nationale de la Charte. L'analyse de ces actes témoigne également de leur diversité substantielle. Cette diversité est elle-aussi caractéristique de l'influence de la politique publique linguistique sur l'interprétation des Etats. En effet, il est nécessaire d'adopter une pluralité d'actes visant à enlever les obstacles susceptibles de s'élever devant l'exercice des droits linguistiques reconnus aux individus. Ces actes peuvent conditionner, dans certaines hypothèses, la pertinence d'autres actes visant à inciter ou encourager l'utilisation des langues régionales ou minoritaires qui, selon l'interprétation étatique, relève également de la mise en œuvre des dispositions de la Charte.

---

<sup>897</sup> Rapport Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.69.

<sup>898</sup> Rapport CE Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §227.

<sup>899</sup> Rapport CE Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §290.



## II. L'adoption d'actes d'encouragement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires

**431.** A travers ces actes, les Etats entendent inciter le comportement linguistique des individus. Ainsi, les Etats ne se contentent pas de fixer un cadre juridique portant sur l'utilisation de ces langues comme dans l'hypothèse d'une intervention caractéristique de l'Etat libéral ou de l'Etat providence. Certes, l'utilisation des possibilités d'emploi des langues régionales ou minoritaires relève toujours de l'autonomie des locuteurs. Ces derniers peuvent choisir – ou non – d'employer leur langue régionale ou minoritaire dans leurs transactions commerciales. De même, ils peuvent choisir – ou non – de bénéficier des prestations fournies par l'Etat dans les langues régionales ou minoritaires. Toutefois, l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires conduit l'Etat à adopter des actes qui entendent influencer le choix des locuteurs. Ce faisant, l'Etat entend orienter le comportement des individus « dans un sens jugé plus conforme à l'intérêt général que le développement spontané des comportements guidés par le marché »<sup>900</sup>. Cet encouragement prend deux formes. D'une part, les Etats adoptent des actes d'encouragement reconnaîtifs ou symboliques (A). D'autre part, ils adoptent des actes d'encouragement concrets (B).

### A. L'adoption d'actes d'encouragement symboliques

**432.** Ce type de mesure entend inciter le choix des locuteurs d'utiliser les langues régionales ou minoritaires sur un plan psycho-symbolique. Ces mesures traduisent une reconnaissance symbolique de la part de l'Etat de l'existence des langues régionales ou minoritaires. Il s'agit d'un exemple caractéristique de ce qu'on appelle « le droit international de la reconnaissance »<sup>901</sup> ou d'une manifestation de la politique du *care*<sup>902</sup>. Ces actes de « reconnaissance » visent ainsi à « redonner aux personnes, groupes, peuples ou Etats qui les subissent, à la fois le sentiment du respect de leur égale dignité mais aussi de leur différence culturelle ou de genre »<sup>903</sup>. A travers leur interprétation de la Charte, les Etats estiment que plusieurs obligations exigent l'adoption de ces actes *reconnaîtifs*. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces actes quant à l'incitation des locuteurs à utiliser leurs

---

<sup>900</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p.71.

<sup>901</sup> Jouannet (E.), *Qu'est-ce qu'une société internationale juste ? Le droit international entre développement et reconnaissance*, Pedone, 2011, pp.167 et s ; Jouannet (E.), « Le droit international de la reconnaissance », R.G.D.I.P., 2012-4, pp.769-800.

<sup>902</sup> Tronto (J.), *Un monde vulnérable. Pour une politique du care*, Editions La découverte, 2009, pp.201 et s.

<sup>903</sup> Jouannet (E.), « Droit du développement et droit de la reconnaissance, les “piliers” juridiques d'une société mondiale plus juste ? », in *Droit international et développement*, Colloque SFDI de Lyon, Pedone, 2015, p.49.



langues. En effet, à travers ces actes, les Etats reconnaissent l'existence des langues régionales ou minoritaires et de leurs locuteurs ce que, d'un point de vue symbolique, n'est pas insignifiant.

**433.** A ce titre, nous pouvons évoquer les mesures portant sur l'existence d'une signalétique bilingue. L'exemple de l'interprétation de l'article 10.2.g) de la Charte en Hongrie correspond à ce cas de figure. Cet article stipule que les Etats s'engagent « à permettre et/ou à encourager : l'emploi ou l'adoption, le cas échéant conjointement avec la dénomination dans la (les) langue(s) officielle(s), des formes traditionnelles et correctes de la toponymie dans les langues régionales ou minoritaires ». Les autorités estiment que l'article 53, paragraphe c), de la Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques de 1993<sup>904</sup> relève de la mise en œuvre de cette disposition. Celui-ci dispose que les « instances de gestion d'une collectivité locale doivent, conformément aux demandes des organismes représentatifs de la minorité du territoire concerné, garantir : (...) la formulation identique – dans le fond et la forme – en langue hongroise et dans la langue maternelle des minorités, des panneaux signalétiques et noms de rues, des inscriptions dans les locaux des services publics, des noms des organismes publics ou des textes communiquant une information sur le fonctionnement de ces derniers ». Relève également de la mise en œuvre de cette disposition le Décret gouvernemental portant sur la détermination et l'enregistrement des dénominations géographiques officielles en Hongrie<sup>905</sup>.

On peut mentionner l'interprétation de cette même disposition en Allemagne. Le Comité d'experts mentionne<sup>906</sup> l'article 6 de la Loi pour promouvoir le frison dans le secteur public de 2004 adoptée par le Land de Schleswig Holstein. Cet article dispose que dans « le district de la Frise du Nord, l'inscription sur la façade sur les panneaux de signalisation (panneau de signalisation 310 du Règlement sur la circulation routière – *StVO, Strassenverkehrs-Ordnung*) peut être bilingue, en allemand et en frison, conformément à l'article 46, par. 2, du Règlement sur la circulation routière. Cet objectif doit être tenu en compte et encouragé par les autorités du Land et, le cas échéant, dans des conditions devant être déterminées plus en détail en ce qui concerne la conception et la disposition de cette signalisation ».

En ce qui concerne l'interprétation de l'article 10.1.a.v)<sup>907</sup>, les autorités allemandes précisent que le gouvernement du Land de Schleswig-Holstein « cherche à combattre les réticences à utiliser les langues régionales ou minoritaires au moyen d'une campagne d'autocollants faisant connaître que

---

<sup>904</sup> Rapport CE Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §29, Rapport Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.53.

<sup>905</sup> Rapport Hongrie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.81.

<sup>906</sup> Rapport CE Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §294.

<sup>907</sup> Les Etats s'engagent « à veiller à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent soumettre valablement un document rédigé dans ces langues » devant les autorités administratives de l'Etat central.

les membres de son personnel maîtrisent ces langues »<sup>908</sup>. De même, « plus d'une cinquantaine d'employés ont affiché un panneau d'information sur la porte de leur bureau »<sup>909</sup> indiquant leur maîtrise de la langue danoise ou de la langue basse-allemande, langues régionales ou minoritaires en Allemagne.

**434.** Ces mesures incitatives de type reconnaissant ou symbolique portent également sur la traduction et la publication des législations dans les langues régionales ou minoritaires. L'interprétation de l'article 9 de la Charte, relatif à l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le domaine de la justice, en Finlande révèle l'existence de ce type de mesures. En effet, dans le cas de la langue suédoise, les autorités précisent que l'ensemble « des lois et tous les décrets de même que toutes les décisions gouvernementales sont publiés en finnois et en suédois »<sup>910</sup>. A ce titre, les autorités se réfèrent tant à des dispositions constitutionnelles que législatives<sup>911</sup>. Selon l'article 79 paragraphe 4 de la Constitution du 1<sup>er</sup> mars 2000 les « lois sont adoptées et publiées en finnois et en suédois ». Quant à l'article 30 de la Loi sur les langues de 2003, il dispose que les « lois sont adoptées et publiées en finnois et en suédois. Les décrets et les règlements publiés par les autorités le sont dans les deux langues nationales ».

En ce qui concerne la langue sâme, l'Etat considère que l'article 9 de la Loi sur la langue sâme de 2003 relève de la mise en œuvre de l'article 10 de la Charte, relatif à l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans les rapports des locuteurs avec les autorités administratives. La disposition législative en question prévoit que les « actes d'intérêt essentiel aux Sames, ainsi que d'autres lois similaires, les traités et autres instruments et les avis publiés dans le Recueil des lois de la Finlande, doivent par décision du gouvernement ou du Ministère pertinent être publiés également en tant que traduction en same. La même disposition s'applique aux ordonnances, directives, décisions et avis publiés dans la série de documents d'un ministre ou d'une autre autorité de l'Etat »<sup>912</sup>.

Pour ce qui est de l'Espagne, nous pouvons citer l'exemple de l'interprétation de l'article 10.2.c) de la Charte. Cette disposition stipule que les Etats s'engagent, pour ce qui est des autorités locales et régionales, « à permettre et/ou à encourager : c) la publication par les collectivités régionales des textes officiels dont elles sont à l'origine également dans les langues régionales ou minoritaires ». A ce titre, les autorités étatiques et le Comité d'experts mentionnent<sup>913</sup> l'article 8, paragraphe 1, de la

---

<sup>908</sup> Rapport Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.60.

<sup>909</sup> *Ibidem*.

<sup>910</sup> Rapport Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.22.

<sup>911</sup> Rapport Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.41.

<sup>912</sup> *Ibidem*, p.62.

<sup>913</sup> Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §239, Rapport Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.226 et Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.354-355.

Loi sur la normalisation de l'usage de l'euskera du 24 novembre 1982 adoptée par la Communauté autonome du Pays Basque. Cet article dispose que toute « disposition réglementaire ou résolution officielle qui émane des pouvoirs publics situés dans la Communauté autonome du Pays basque doit être rédigée dans les deux langues officielles quand il s'agit de publication officielle ».

**435.** Ces mesures symboliques entendent inciter le choix des locuteurs d'utiliser les langues régionales ou minoritaires. En effet, il s'agit de mesures qui traduisent la reconnaissance étatique de ces langues. A côté de celles-ci, les Etats adoptent également des mesures d'incitation dont l'effet est davantage concret.

#### B. L'adoption d'actes d'incitation concrets

**436.** Les Etats considèrent également que des actes d'incitation concrets relèvent de la mise en œuvre de la Charte. Il peut s'agir d'actes portant sur le financement de l'emploi de ces langues. Par exemple, nous pouvons évoquer l'interprétation de l'article 8.1.b.iv en Allemagne. Cet article stipule que les Etats s'engagent, dans le domaine de l'enseignement primaire, « à appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant »<sup>914</sup>. En ce qui concerne les écoles privées danoises présentes sur le Land de Schleswig Holstein, les autorités évoquent deux législations portant sur le financement de ces écoles et par conséquent, sur le financement de l'utilisation autorisée du danois, langue régionale ou minoritaire, dans le domaine de l'enseignement. D'une part, l'article 2 de la Loi sur les aides budgétaires de 2002 adoptée par le Land de Schleswig Holstein qui prévoit que « pour les écoles de la minorité danoise, et sans vérification des besoins, [le Land s'engage] à accorder une subvention (pour chaque élève) correspondant à 100% des frais engagés, d'après la moyenne pour le Land, pour un élève d'une école publique comparable en 2001 »<sup>915</sup>. D'autre part, la Section 124 de la Loi sur les écoles du Schleswig Holstein de 2007 dispose que ce Land finance « les coûts de fonctionnement des écoles privées danoises sur un pied d'égalité avec les écoles publiques »<sup>916</sup>. Ces législations, en prévoyant le financement du coût de fonctionnement des écoles dispensant un enseignement dans

---

<sup>914</sup> Article 8.1.b.i) : « à prévoir un enseignement primaire assuré dans les langues régionales ou minoritaires » ; article 8.1.b.ii) : « à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement primaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées » ; article 8.1.b.iii) : « à prévoir, dans le cadre de l'éducation primaire, que l'enseignement des langues régionales ou minoritaires concernées fasse partie intégrante du curriculum ».

<sup>915</sup> Rapport Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.28.

<sup>916</sup> Rapport CE Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §72 ; Rapport Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.61.

une des langues régionales ou minoritaires entendent inciter l'utilisation de cette langue dans le domaine de l'enseignement.

**437.** D'autres mesures incitent le choix des locuteurs d'utiliser les langues régionales ou minoritaires en les informant des droits linguistiques prestationnels dont ils bénéficient. Par exemple, les autorités slovaques considèrent que la loi 204/2011 amendant la loi 184/1999 sur l'emploi des langues des minorités nationales relève de la mise en œuvre de l'article 10.1.a.ii) de la Charte<sup>917</sup>. Selon cette loi, les autorités publiques sont tenues de fournir des informations quant aux possibilités d'utilisation des langues régionales ou minoritaires en affichant ces informations dans un lieu visible<sup>918</sup>.

Nous pouvons également évoquer l'interprétation de l'article 9 de la Charte, relatif à l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le domaine de la justice, en Croatie. Cet Etat précise qu'en 2009 un appel d'offre a été organisé par le Ministère de la justice pour la création d'une affiche promotionnelle visant à encourager l'utilisation des langues et alphabets des minorités nationales devant les autorités judiciaires ; ces affiches ont été par la suite distribuées dans les tribunaux concernés<sup>919</sup>. De même, en 2012, le Ministère de la justice croate a également distribué plusieurs milliers de brochures portant sur l'utilisation des langues minoritaires devant les autorités judiciaires<sup>920</sup>. L'interprétation des articles 9.1.a.ii)<sup>921</sup> et 9.1.a.iii)<sup>922</sup> en Allemagne est similaire puisque dans le Land de Saxe, une brochure de droit saxon a été publiée par le Ministère de la justice qui évoque explicitement la possibilité d'utiliser la langue sorabe dans les procédures judiciaires – possibilité reconnue par la Section 9 de la Loi sur les Sorabes de Saxe<sup>923</sup>.

**438.** Enfin, les Etats organisent certains événements incitant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires par les locuteurs. Par exemple, les autorités espagnoles considèrent que la création dans la Communauté autonome des Asturies en 2007 d'un prix musical pour les œuvres produites en Asturian ou en Galicien-Asturian<sup>924</sup> relève de la mise en œuvre de l'article 7.1.d) de la Charte<sup>925</sup>.

---

<sup>917</sup> Cet article prévoit que les Parties s'engagent, « à veiller à ce que ceux de leurs agents qui sont en contact avec le public emploient les langues régionales ou minoritaires dans leurs relations avec les personnes qui s'adressent à eux dans ces langues ».

<sup>918</sup> Rapport Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.35.

<sup>919</sup> Rapport Croatie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.54.

<sup>920</sup> *Ibidem*.

<sup>921</sup> L'Etat s'engage « à garantir à l'accusé le droit de s'exprimer dans sa langue régionale ou minoritaire ».

<sup>922</sup> L'Etat s'engage « à prévoir que les requêtes et les preuves, écrites ou orales, ne soient pas considérées comme irrecevables au seul motif qu'elles sont formulées dans une langue régionale ou minoritaire ».

<sup>923</sup> Rapport Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.105 ; voir également Rapport CE Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.48.

<sup>924</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.128 et p.162.

L'exemple de l'interprétation de l'article 10.1.a.v) en Allemagne peut également être cité. Selon cet article, les Etats s'engagent « à veiller à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent soumettre valablement un document rédigé dans ces langues » devant les autorités administratives de l'Etat. L'Etat précise qu'en 2006 « une "Journée de la langue danoise s'est tenue sous l'égide du Président du Parlement du *Land*" »<sup>926</sup>, les citoyens ayant eu l'occasion de se familiariser avec la langue danoise lors de cette manifestation. De même, pour ce qui est de la langue sorabe, l'Etat et le Comité relèvent que le Conseil des affaires sorabes de l'Etat libre de Saxe a organisé, sous l'égide du Président du Parlement de la Saxe un concours intitulé « Municipalité favorable aux langues » de 2004 à 2005 « pour encourager l'utilisation de la langue sorabe »<sup>927</sup>.

**439.** Ces différents exemples révèlent que les Etats entendent encourager les locuteurs à choisir d'utiliser les langues régionales ou minoritaires. Ainsi, pour les Etats, l'objectif de protection et de promotion de ces langues requiert davantage que la reconnaissance des droits linguistiques dans tel ou tel domaine. Or, à côté des mesures qui incitent les locuteurs à choisir d'utiliser leurs langues, nous retrouvons des mesures qui entendent améliorer l'intervention étatique en faveur des langues régionales ou minoritaires.

### **III. L'adoption des actes portant sur l'amélioration de l'intervention étatique en faveur des langues régionales ou minoritaires**

**440.** La définition du contenu de la politique publique linguistique par les Etats révèle que ces derniers estiment que les obligations de la Charte exigent l'adoption de certaines mesures qui visent l'amélioration de leur intervention en faveur des langues régionales ou minoritaires. Ces mesures sont caractéristiques du droit de l'Etat propulsif. En effet, l'objectif d'une politique publique – ici, de la politique publique linguistique – influence le contenu de l'intervention étatique. Ainsi, « [d]ans un programme de politiques publiques, les normes juridiques constituent un moyen parmi d'autres d'atteindre un résultat »<sup>928</sup> et ces normes « dépendent de la contribution qu'elles peuvent apporter à la réalisation des objectifs de la politique publique »<sup>929</sup>. Cette instrumentalisation du droit par une

---

<sup>925</sup> Cet article stipule que les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée ».

<sup>926</sup> Rapport Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.32, Rapport CE Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §40.

<sup>927</sup> Rapport Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.51 ; Rapport CE Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §41.

<sup>928</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p.93.

<sup>929</sup> *Ibidem*.

politique publique implique deux éléments. D'une part, il est nécessaire de déterminer, en amont, si les mesures adoptées sont susceptibles de contribuer à la réalisation de l'objectif de la politique publique. Or, cela conduit les Etats à associer les destinataires des actes étatiques à leur élaboration. D'autre part, il devient nécessaire de déterminer, en aval, si les mesures adoptées contribuent à la réalisation de l'objectif en question. Pour cela, des procédures d'évaluation des effets de l'intervention étatique sont mises en place.

**441.** Ces deux éléments se retrouvent dans la définition étatique du contenu de la politique publique linguistique dont le cadre est fixé par la Charte. En effet, les Etats considèrent que des actes garantissant la participation des locuteurs à l'élaboration de l'intervention en faveur des langues régionales ou minoritaires relèvent de la mise en œuvre des dispositions du traité (A). Il en est de même pour ce qui est des actes qui portent sur l'évaluation des effets de l'intervention (B).

A. L'association des locuteurs à l'élaboration de l'intervention étatique en faveur des langues régionales ou minoritaires

**442.** L'association des locuteurs à l'élaboration de l'intervention étatique est nécessaire à un double titre. Tout d'abord, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, cette association permettrait d'identifier les mesures susceptibles de contribuer le plus efficacement à la réalisation de l'objectif de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires. Ensuite, l'association des locuteurs permet de corriger l'un des effets de l'intervention propulsive des Etats en faveur des langues régionales ou minoritaires. En effet, en orientant ou en incitant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, les Etats cherchent à provoquer des transformations sur l'environnement linguistique présent sur leurs territoires. Or, cette propension de l'Etat « à agir en profondeur sur la société »<sup>930</sup> a suscité plusieurs critiques en raison de son caractère « totalitaire au sens propre »<sup>931</sup>. L'intervention de l'Etat occupe « tout l'espace des rapports sociaux, [ne ménage] aucun vide dans lequel pourrait se développer une activité libre, pleinement autonome »<sup>932</sup>. Ainsi, les politiques publiques « ont réussi à bétonner et à miter la totalité du territoire des activités humaines dans la mesure où les verrous posés par le droit moderne à l'envahissement de l'activité étatique ont sauté les uns après les autres »<sup>933</sup>.

---

<sup>930</sup> *Ibidem*, p.87.

<sup>931</sup> Amselek (P.), « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », *op. cit.*, p.146.

<sup>932</sup> Morand (C-A.), *ibidem*, p.91.

<sup>933</sup> *Ibidem*, p.91.

Ces éléments se confirment pour ce qui est de l'intervention étatique propulsive en faveur des langues régionales ou minoritaires. L'intervention des Etats ne traduit pas une indifférence à l'égard de l'utilisation de ces langues. Elle ne se borne pas non plus à consacrer la possibilité d'utiliser ces langues tout en se désintéressant du choix opéré par les locuteurs de se saisir de cette possibilité. Elle entend orienter l'utilisation de ces dernières. Ce faisant, la démarche des Etats n'est pas neutre et elle influence les rapports des locuteurs avec leurs propres langues. Par exemple, l'enseignement dans une langue régionale peut conduire l'Etat à déterminer la graphie, le vocabulaire, le programme d'enseignement de cette langue, etc. D'une manière générale, lorsque le droit s'empare d'une « réalité sociale préexistante [...] il la reconfigure puisqu'il doit la définir et déterminer au moins partiellement le champ de ses usages »<sup>934</sup>. Certes, l'intervention des Etats vise à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires. Toutefois, cela implique également une relative aliénation ou perte d'autonomie des locuteurs par rapport à leurs propres langues.

**443.** Cette perte d'autonomie ne doit pas être comprise comme une perte d'autonomie politique ou institutionnelle dont bénéficient, ou non, certaines communautés qui pratiquent une langue régionale. Il s'agit d'une perte d'autonomie des locuteurs, considérés individuellement, de déterminer eux-mêmes l'usage qu'ils font de leurs propres langues. Par exemple, si l'Etat décide qu'une certaine graphie de la langue régionale sera utilisée à l'exclusion d'une autre dans le domaine de l'enseignement, les locuteurs ne pourront utiliser que cette graphie. Bien entendu, cette perte d'autonomie linguistique des locuteurs n'est que relative puisqu'elle dépendra du degré d'intervention de l'Etat sur les langues régionales. Toujours est-il que la perte d'autonomie induite par l'intervention propulsive des Etats est inéluctable. Les langues régionales risquent de disparaître sous l'effet des règles spontanées régissant les rapports entre les personnes, si l'on laisse libre cours au « marché » en quelque sorte, à la libre concurrence entre les langues régionales ou minoritaires et les langues majoritaires. Donc, la sauvegarde de ces langues implique une intervention de l'Etat pour éviter leur disparition. Ainsi, la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires peut conduire à une perte d'autonomie des locuteurs mais l'absence de protection et de promotion peut conduire à la disparition de ces langues. Paradoxalement, l'intervention du droit afin de protéger les langues régionales est indissociable d'une relative perte d'autonomie des locuteurs par rapport à

---

<sup>934</sup> Dubos (O.), Guset (V.), « European Law and Regional or Minority Languages : Cultural Diversity and the Fight against Linguistic Vulnerability », in Ippolito (F.), Iglesias Sanchez (S.) (dir.), *Protecting Vulnerable Groups – The European Human Rights Framework*, Hart Publishing, Oxford, 2015, p.139.



leurs propres langues<sup>935</sup>. L'association des locuteurs de ces langues à l'élaboration de l'intervention étatique permet de corriger cet effet paradoxal<sup>936</sup>.

**444.** A ce titre, les Etats considèrent que plusieurs mesures portant sur la participation des locuteurs à cette élaboration relèvent de la mise en œuvre de l'article 7.4 de la Charte. Ce dernier stipule qu'« [e]n 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. Elles sont encouragées à créer, si nécessaire, des organes chargés de conseiller les autorités sur toutes les questions ayant trait aux langues régionales ou minoritaires ». Les autorités slovaques mentionnent la création de plusieurs organes comme le Conseil du Gouvernement de la République slovaque pour les minorités nationales et les groupes ethniques<sup>937</sup>. Le rôle de cet organe consultatif est de « conseiller d'une part et [de] coordonner d'autre part les actions du gouvernement dans le domaine de la politique à l'égard des minorités nationales »<sup>938</sup>. L'Etat précise également que les membres du Conseil sont nommés directement par les groupes linguistiques<sup>939</sup>. En Espagne, le Comité d'experts considère que la création du Conseil de la culture galicienne relève de la mise en œuvre de cette disposition. Cet organe est chargé de « la protection et la promotion des valeurs culturelles du peuple galicien, [de] la promotion de la langue et de la culture galiciennes ainsi que [de] la promotion d'activités culturelles »<sup>940</sup>. Les membres du Conseil sont majoritairement « des locuteurs de galicien liés aux principaux organismes linguistiques et culturels galiciens »<sup>941</sup>.

**445.** Nous pouvons également évoquer l'interprétation de l'article 11, relatif à l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le domaine des médias, en Finlande. Les autorités se réfèrent à une loi adoptée en 2005 amendant la Loi sur la radio-télévision finlandaise<sup>942</sup>. Cette législation prévoit que le Conseil d'administration de la Compagnie de radiodiffusion finlandaise doit consulter le Parlement sâme avant la présentation du rapport portant sur son activité devant le Parlement

---

<sup>935</sup> *Ibidem*.

<sup>936</sup> Nous retrouvons des exemples d'association des individus à l'élaboration des mesures les concernant dans d'autres instruments de droit international. Par exemple, selon l'article 4, paragraphe 3, de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, les Etats s'engagent : « Dans l'élaboration et la mise en œuvre des lois et des politiques adoptées aux fins de l'application de la présente Convention, ainsi que dans l'adoption de toute décision sur des questions relatives aux personnes handicapées, les États Parties consultent étroitement et font activement participer ces personnes, y compris les enfants handicapés, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent ».

<sup>937</sup> Rapport Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.42 ; Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §85.

<sup>938</sup> Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §85.

<sup>939</sup> Rapport Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.20 ; Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §87.

<sup>940</sup> Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §242.

<sup>941</sup> *Ibidem*.

<sup>942</sup> Rapport Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.67.



finlandais<sup>943</sup>. Cette obligation de consultation a pour objectif une meilleure prise en compte des intérêts sâmes par la Compagnie de radiodiffusion<sup>944</sup>. Pour ce qui est de la langue suédoise, langue régionale ou minoritaire, l'article 6 de la Loi sur la Compagnie de radiodiffusion finlandaise dispose « que le conseil d'administration de la compagnie doit, à l'issue d'élections, représenter les deux groupes linguistiques [le groupe des citoyens finnophones et le groupe des citoyens suédophones] »<sup>945</sup>.

**446.** Enfin, l'exemple de l'interprétation de l'article 12.1.e) et 12.1.f) de la Charte en Suisse est éclairant. En vertu du premier alinéa, la Suisse s'est engagée « à favoriser la mise à la disposition des organismes chargés d'entreprendre ou de soutenir des activités culturelles d'un personnel maîtrisant la langue régionale ou minoritaire, en plus de la (des) langue(s) du reste de la population » et, selon le second alinéa « à favoriser la participation directe, en ce qui concerne les équipements et les programmes d'activités culturelles, de représentants des locuteurs de la langue régionale ou minoritaire ». Les autorités suisses mentionnent l'article 18 de la Loi sur l'encouragement de la culture. Celui-ci crée une Commission consultative pour l'encouragement de la culture qui « doit compter dans ses rangs des spécialistes des différents milieux linguistiques et culturels »<sup>946</sup>.

**447.** Ces différentes mesures adoptées par les Etats visent ainsi à associer les locuteurs à l'élaboration de l'intervention étatique en faveur de leurs langues. Les Etats adoptent également des mesures qui visent à évaluer les effets de leur intervention.

#### B. L'évaluation des effets de l'intervention étatique en faveur des langues régionales ou minoritaires

**448.** Puisque l'intervention étatique entend inciter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, il devient nécessaire de déterminer si celle-ci produit les effets attendus. Pour le dire autrement, il est nécessaire de déterminer si les actes composant l'intervention étatique contribuent à la réalisation de l'objectif de la politique publique linguistique, à savoir la protection et la promotion de ces langues. En effet, dans le cadre de l'Etat propulsif, le droit est utilisé, instrumentalisé, afin de

---

<sup>943</sup> *Ibidem.*

<sup>944</sup> *Ibidem.*

<sup>945</sup> Rapport Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.27.

<sup>946</sup> Rapport Suisse, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.25.

provoquer des transformations sur la société<sup>947</sup>. A travers son évaluation, on cherche à apprécier « dans quelle mesure ces transformations [...] se produisent réellement »<sup>948</sup>. Par conséquent, cette exigence d'efficacité<sup>949</sup> qui pèse désormais sur le droit « s'est traduit par l'essor des méthodes d'évaluation qui, débordant le cadre du simple contrôle sur les conditions d'application des textes, sont destinées à mesurer les effets réels des règles juridiques, ainsi que leur impact social »<sup>950</sup>.

**449.** L'interprétation des dispositions de la Charte révèle l'existence de plusieurs mesures portant sur l'évaluation de l'intervention étatique en faveur des langues régionales ou minoritaires. Il en est ainsi pour ce qui est de l'interprétation de l'article 8.1.i) de la Charte en Autriche. Cette disposition stipule que les Etats s'engagent « à créer un ou plusieurs organe(s) de contrôle chargé(s) de suivre les mesures prises et les progrès réalisés dans l'établissement ou le développement de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires, et à établir sur ces points des rapports périodiques qui seront rendus publics ». Les autorités considèrent que les articles 15 et 16 de la Loi relative aux établissements scolaires du Burgenland accueillant des minorités relèvent de la mise en œuvre de cette disposition<sup>951</sup>. Ces deux articles prévoient non seulement l'existence d'une section au sein du conseil scolaire du Land de Burgenland pour les affaires touchant les écoles dispensant un enseignement en croate ou en hongrois, langues régionales ou minoritaires, mais encore l'existence d'inspecteurs spécialisés au sein de cette section ayant des compétences linguistiques dans ces deux langues.

L'interprétation de cette même disposition en Hongrie est similaire puisque le décret 125/2001 régissant le Bureau des minorités nationales et ethniques précise que ce dernier veille « au respect des obligations de l'Etat vis-à-vis des minorités nationales et ethniques »<sup>952</sup>. Cet organisme est aussi « chargé d'établir et d'entretenir des contacts avec les organisations et institutions responsables de la protection des droits des minorités nationales et ethniques. Il enregistre dans ce cadre les progrès accomplis en matière d'enseignement des langues minoritaires et rédige des rapports périodiques à ce sujet (par exemple le rapport biennal du Gouvernement sur la situation des minorités nationales et ethniques, le rapport d'Etat triennal sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et le rapport quinquennal sur la mise en œuvre des dispositions de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales »<sup>953</sup>.

---

<sup>947</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p.87.

<sup>948</sup> *Ibidem*.

<sup>949</sup> Chevallier (J.), *L'Etat post-moderne*, op. cit., p.135.

<sup>950</sup> *Ibidem*.

<sup>951</sup> Rapport Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.37-38.

<sup>952</sup> Rapport Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.39.

<sup>953</sup> *Ibidem*.

Nous pouvons également évoquer l'interprétation de l'article 7.1.c) de la Charte en Croatie. Ce dernier stipule que les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder ». Le Comité d'experts mentionne l'adoption du Plan d'action pour la mise en œuvre de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales adopté en 2008<sup>954</sup>. Par la suite, « les autorités croates ont procédé à l'évaluation de la mise en œuvre [de ce plan] dans la période 2008-2010 et ont constaté des progrès dans la promotion des langues minoritaires, en particulier dans les domaines de l'autonomie culturelle et de l'éducation »<sup>955</sup>.

**450.** Il résulte de l'interprétation étatique que l'objet des obligations de la Charte a une substance *propulsive*. En effet, les actes étatiques relevant de la mise en œuvre du traité, qu'il s'agisse de ceux encadrant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, caractéristiques du modèle de l'Etat libéral, de l'Etat providence et, bien entendu, de ceux orientant cette utilisation, caractéristiques du modèle de l'Etat propulsif, sont influencés d'une manière ou d'une autre par l'objectif de la politique publique : la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires. Ainsi, la recherche d'efficacité de la politique publique influence cette interprétation retenue par les Etats.

Toutefois, cette conclusion doit être relativisée. Certes, il apparaît que chacun des Etats, considéré individuellement, adopte des actes visant à encadrer *et* à orienter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Par conséquent, nous pouvons considérer que chaque Etat considère que la substance des obligations de la Charte est propulsive. Cela étant, l'intensité de ce caractère propulsif n'est pas le même dans tous les Etats.

---

<sup>954</sup> Rapport CE Croatie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §40 ; Rapport Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.6.

<sup>955</sup> Rapport CE Croatie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §41 ; Rapport Croatie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.6.

### **SECTION III. LE CARACTERE VARIABLE DE LA SUBSTANCE *PROPULSIVE* DE L'OBJET DES OBLIGATIONS DE LA CHARTE**

**451.** L'étude de la définition étatique du contenu de la politique publique linguistique révèle que le caractère propulsif de la substance de l'objet des obligations de la Charte varie selon l'Etat considéré. Cette variation du caractère propulsif n'est qu'une conséquence des caractéristiques de la Charte. D'une part, puisque la partie III de la Charte permet aux Etats de choisir leurs engagements, une variation des interprétations est inéluctable. D'autre part, la Charte ne fixe que le cadre de la politique publique linguistique. Par conséquent, il appartient à chaque Etat de définir le contenu de ce cadre en l'adaptant si besoin à sa politique publique nationale préexistante. Ce facteur entraîne également une variation des interprétations retenues des obligations. Or, cette variation concerne l'intensité du caractère propulsif de la substance des obligations de la Charte.

En effet, l'étude de l'interprétation retenue par chacun des Etats des obligations de la Charte permet de définir deux catégories d'Etats. Dans certains Etats, l'encadrement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires peut avoir une place plus conséquente que celle accordée à l'orientation de cette utilisation (§1) – dès lors, l'intensité du caractère propulsif est plus limitée. Dans d'autres Etats, la majorité de ceux étudiés, la place accordée à l'orientation de l'utilisation de ces langues est de plus en plus conséquente et l'intensité du caractère propulsif est plus importante (§2). Cependant, il convient de préciser que la présentation de l'interprétation retenue par chacun des Etats des obligations de la Charte n'est pas exhaustive mais vise à mettre en lumière les tendances caractérisant leur intervention en faveur des langues régionales ou minoritaires.

#### **I. L'intensité limitée du caractère *propulsif***

**452.** Parmi les Etats étudiés, l'intervention de l'Allemagne (A) et de la Slovaquie (B) en faveur des langues régionales ou minoritaires s'avère être la moins propulsive. En effet, dans ces deux Etats, la place accordée à l'encadrement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires s'avère être plus conséquente que celle portant sur son orientation. Toutefois, cette place limitée de l'orientation de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires s'explique par deux facteurs différents. En ce qui concerne l'Etat allemand, il refuse explicitement le principe d'une orientation, adoptant ainsi une position libérale quant à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires par les

locuteurs. Quant à la Slovaquie, l'ineffectivité fréquente des droits linguistiques *prestationnels* réduit la pertinence des actes visant à orienter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires.

A. L'Allemagne : une intensité limitée par une politique davantage libérale en matière linguistique

**453.** L'intervention de l'Etat allemand en faveur des langues régionales ou minoritaires est composée d'actes – normes ou comportements matériels – qui entendent tant encadrer qu'orienter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. En cela, il déploie une action propulsive. Cependant, l'intensité limitée de ce caractère propulsif peut être déduite de l'absence de mesures d'orientation dans certains domaines ou bien du caractère limité de ces mesures.

**454.** A ce titre, l'interprétation de l'article 10 relatif à l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives est éclairante. Cette interprétation n'est pas dépourvue d'ambiguïtés. Les autorités précisent que selon « la législation allemande, la langue officielle du pays est l'allemand »<sup>956</sup>. Quant aux obligations de l'article 10 de la Charte, l'Etat indique que celles-ci « concernent uniquement des aires géographiques où vivent traditionnellement, et parfois en grand nombre, des membres des différents groupes linguistiques »<sup>957</sup>. Or, il considère qu'en « raison du pourcentage relativement faible que représentent les minorités par rapport à telle ou telle population locale, il n'est pas question, d'une manière générale, d'utiliser telle ou telle langue minoritaire au niveau des autorités administratives »<sup>958</sup>, « l'usage éventuel d'une telle langue est régi par des dispositions particulières »<sup>959</sup> que l'Etat ne mentionne pas. Toujours est-il que, malgré l'absence d'une autorisation générale d'utiliser les langues régionales ou minoritaires, les rapports entre les locuteurs, membres des minorités linguistiques, et les autorités administratives ne sont pas considérées comme difficiles « car, à quelques exceptions près, ces groupes minoritaires sont en fait bilingues et peuvent utiliser l'allemand sans trop de problèmes »<sup>960</sup>. De plus, même « lorsque la possibilité existe, au niveau juridique et pratique, d'utiliser une langue régionale ou minoritaire auprès des autorités administratives, la majeure partie des membres des groupes linguistiques en question n'en fait guère usage »<sup>961</sup>. Pour résumer, il semblerait que l'Etat considère

---

<sup>956</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.47.

<sup>957</sup> *Ibidem.*

<sup>958</sup> *Ibidem.*

<sup>959</sup> *Ibidem.*

<sup>960</sup> *Ibidem.*

<sup>961</sup> *Ibidem.*

qu'il n'est pas nécessaire de prévoir, d'une manière générale, la possibilité d'utiliser les langues régionales ou minoritaires puisque les locuteurs de ces dernières sont bilingues. De même, lorsque cette possibilité est prévue, l'Etat constate que les locuteurs ne choisissent pas de l'utiliser.

**455.** Ces éléments sont davantage précisés lors de l'interprétation de l'article 10.1.a.v) du traité. Celui-ci stipule que les Parties s'engagent « à veiller à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent soumettre valablement un document rédigé dans ces langues » devant les autorités administratives. En ce qui concerne la mise en œuvre de cette disposition dans les Villes libres hanséatiques de Brême et de Hambourg, l'Etat considère qu'après l'entrée en vigueur de la Charte, « la disposition de l'alinéa (v) est devenue applicable pour les autorités »<sup>962</sup> de ces deux Länder. Par conséquent, et « [a]fin de réduire le flux des règles juridiques »<sup>963</sup>, les autorités n'adopteront pas des réglementations administratives spéciales sur ce point. Dès lors, l'Etat considère que l'applicabilité directe des dispositions de la Charte, et principalement celle des paragraphes de l'article 10 « lient [...] directement les autorités judiciaires et administratives, qui sont tenues de les appliquer »<sup>964</sup>. Ainsi, « l'adoption de dispositions légales supplémentaires n'apporterait rien de plus sur le plan juridique pour ce qui est de l'application de ces dispositions et n'aboutirait, pour l'essentiel, qu'à créer des règles juridiques redondantes »<sup>965</sup>. De plus, les autorités étatiques soulignent qu'aucune plainte concernant la mise en œuvre des dispositions de l'article 10 n'a été déposée.

**456.** Par conséquent, en ce qui concerne cet article de la Charte, l'Etat limite son intervention à l'autorisation de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Il n'entend pas, par principe, influencer le choix des locuteurs de se saisir de cette possibilité. Certes, par exception, certains Länder adoptent des mesures matérielles de type propulsif. Il en est ainsi pour le Land de Schleswig Holstein lequel, cherchant « à combattre les réticences à utiliser les langues régionales ou minoritaires »<sup>966</sup>, a organisé « une campagne d'autocollants faisant connaître que les membres de son personnel maîtrisent ces langues »<sup>967</sup>. Toujours est-il que la position de principe de l'Etat a été indiquée par les autorités de la Ville libre hanséatique de Brême. Celles-ci ont estimé les dispositions de l'article 10 exigent uniquement une absence d'interdiction de l'emploi des langues régionales ou

---

<sup>962</sup> *Ibidem*, p.178.

<sup>963</sup> *Ibidem*.

<sup>964</sup> Rapport Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.23.

<sup>965</sup> *Ibidem*, p.24.

<sup>966</sup> *Ibidem*, p.60.

<sup>967</sup> *Ibidem*.

minoritaires dans les rapports des locuteurs avec les autorités administratives ; elles ne requièrent aucune action positive de la part des autorités<sup>968</sup>.

457. Un autre domaine dans lequel l'Etat allemand considère que les dispositions de la Charte n'exigent, par principe, qu'une autorisation de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires est celui des médias. Comme le précisent les autorités, « [l]a liberté de l'audiovisuel et de la presse étant garantie dans la Loi fondamentale de l'Allemagne, celle-ci a accepté – excepté ce qui concerne "l'encouragement" – l'obligation contenue dans l'article 11 de la Charte relatif au secteur des médias »<sup>969</sup>. En effet, en vertu de plusieurs des paragraphes de l'article 11, tel que l'article 11.1.b.ii) choisi par l'Allemagne, les Parties s'engagent « à *encourager et/ou à faciliter* l'émission de programmes de radio dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière »<sup>970</sup>. L'Etat considère que les dispositions de la Loi fondamentale l'autorisent uniquement de faciliter cette émission mais *point de l'encourager*. Or, la facilitation de l'émission de programmes de radio semble supposer uniquement l'autorisation d'employer ces langues dans ce domaine puisque les autorités déclarent « ne pas être habilitées à intervenir dans ce domaine et ne [mènent] par conséquent aucune action de nature à améliorer la présence des langues régionales ou minoritaires dans les médias »<sup>971</sup>. Ainsi, même les possibilités d'avoir recours à des mesures d'incitation économiques s'avèrent limitées<sup>972</sup>. Selon l'Etat, puisque le contenu des émissions est déterminé « en fonction des audiences potentielles, et donc des recettes publicitaires »<sup>973</sup>, les « subventions publiques accordées aux programmes peu demandés ne parviendraient guère à compenser ces recettes »<sup>974</sup>. Ici encore, nous pouvons constater l'adoption de certaines mesures d'orientation mais elles s'avèrent également exceptionnelles. Par exemple, le Comité d'experts considère qu'une telle mesure relève de la mise en œuvre de l'article 11.1.d) de la Charte. Ce dernier prévoit que les Etats s'engagent « à encourager et/ou à faciliter la production et la diffusion d'œuvres audio et audiovisuelles dans les langues régionales ou minoritaires ». Il s'avère que, dans le Land de Schleswig-Holstein, « un organe indépendant chargé de contrôler les radiodiffuseurs privés, subventionne un projet visant à développer la capacité des danophones à produire des programmes de télévision »<sup>975</sup>.

---

<sup>968</sup> Rapport Allemagne, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.56.

<sup>969</sup> Rapport Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.25.

<sup>970</sup> Non souligné dans le texte.

<sup>971</sup> Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §30.

<sup>972</sup> Rapport Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.13.

<sup>973</sup> *Ibidem*.

<sup>974</sup> *Ibidem*.

<sup>975</sup> Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §75.

**458.** Ainsi, l'Etat allemand considère que, dans certains domaines de la Charte – au demeurant essentiels pour la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires tels que celui des rapports des locuteurs avec les autorités administratives et celui des médias – l'intervention en faveur de ces langues se limite, par principe, à autoriser leur utilisation. Certes, au cours des cinq cycles de suivi, l'intervention étatique s'est enrichie de mesures qui vont au-delà de cette simple autorisation. Par exemple, le Land de Schleswig-Holstein a adopté la Loi sur la promotion du frison dans la sphère publique<sup>976</sup> dont le rapport explicatif précise que l'adoption de cette loi fut nécessaire « pour éviter toute incertitude juridique et les vides législatifs qui subsistent malgré la ratification de la Charte »<sup>977</sup>. De la même manière, bien que les autorités répètent que la liberté de l'audiovisuel et de la presse interdit toute immixtion de l'Etat dans la définition des programmes des médias privés ou publics<sup>978</sup>, elles précisent également que la Ville libre hanséatique de Brême a modifié la Loi sur les médias afin d'obliger les « radiodiffuseurs de diffuser une partie adéquate de leurs programmes en bas allemand »<sup>979</sup>. Toutefois, ces nouvelles mesures ne sont pas venues remettre en cause la position de principe de l'Etat.

**B. La Slovaquie : une intensité limitée par l'ineffectivité fréquente des droits linguistiques  
prestationnels**

**459.** Les raisons pour lesquelles nous considérons que l'intervention propulsive de l'Etat slovaque en faveur des langues régionales ou minoritaires a une intensité réduite ne sont pas les mêmes que dans le cas de l'Allemagne. L'Etat considère que plusieurs normes caractéristiques du droit de l'Etat providence, en l'occurrence des dispositions constitutionnelles et législatives, relèvent de la mise en œuvre nationale de la Charte. Cela étant, il apparaît que, dans certaines hypothèses, l'intervention de l'Etat se limite à la reconnaissance formelle de l'obligation de fournir des prestations dans ces langues sans adopter des mesures complémentaires visant à assurer leur effectivité.

**460.** Ainsi, l'article 34 paragraphe 2 de la Constitution slovaque dispose que « [o]utre le droit de maîtriser la langue nationale, les citoyens membres d'une minorité nationale ou d'un groupe ethnique ont aussi, dans des conditions définies par la loi, les droits suivants : a) le droit à une

---

<sup>976</sup> Rapport Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.16.

<sup>977</sup> Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §16.

<sup>978</sup> Rapport Allemagne, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.57.

<sup>979</sup> *Ibidem*; Rapport CE Allemagne, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §374.



éducation dans leur langue, b) le droit d'utiliser leur langue dans les communications officielles, c) le droit de participer au règlement des questions relatives aux minorités nationales et groupes ethniques »<sup>980</sup>. Les conditions d'exercice du droit à une éducation dans les langues régionales ou minoritaires sont inscrites dans la Loi sur l'éducation primaire et secondaire alors que celles relatives au droit d'utiliser ces langues dans les communications officielles sont inscrites dans la Loi sur l'utilisation des langues des minorités nationales<sup>981</sup>.

**461.** Dans le domaine de l'éducation, nous pouvons citer l'interprétation de l'article 8.1.a.ii) de la Charte. Celui-ci stipule que les Etats s'engagent « à prévoir qu'une partie substantielle de l'éducation préscolaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ». Evoquant la mise en œuvre de cette disposition à l'égard de la langue ruthène, l'Etat slovaque précise que tant la Constitution que d'autres instruments internationaux, comme la Charte, garantit aux personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques de Slovaquie le droit à une éducation dans la langue officielle de l'Etat que le droit à l'éducation dans leur propre langue<sup>982</sup>. Or, bien que les dispositions constitutionnelles reconnaissant ce droit relèvent de la mise en œuvre de cet article, les autorités précisent qu'il n'existe pas d'enseignement préscolaire en ruthène<sup>983</sup>. Il en est de même pour ce qui est de l'article 8.1.c.ii) aux termes duquel l'Etat s'est engagé « à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement secondaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires ». En effet, bien que l'Etat reconnait formellement le droit à l'éducation en ruthène, il s'avère qu'il n'existe pas d'enseignement secondaire dans cette langue<sup>984</sup>. Quant aux langues croate, polonaise, allemande et bulgare, leur enseignement fait défaut au niveau préscolaire, primaire ou secondaire. Cette absence de mesures complémentaires visant à assurer l'effectivité des normes obligeant les autorités à fournir des prestations dans les langues régionales ou minoritaires concerne également le domaine des médias. A ce titre, nous pouvons mentionner l'interprétation de l'article 11.1.a.iii) du traité qui stipule que les Etats s'engagent « dans la mesure où la radio et la télévision ont une mission de service public : à prendre les dispositions appropriées pour que les diffuseurs programment des émissions dans les langues régionales ou minoritaires ». L'Etat estime que l'article 5 paragraphe 1, alinéa g) de la Loi de 2010 sur la radio-télévision slovaque relève de la mise en œuvre de cette disposition. Cette disposition législative oblige la radio-télévision publique de « diffuser des émissions

---

<sup>980</sup> Rapport Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, pp.13-14 ; Rapport Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.39.

<sup>981</sup> Rapport Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.39.

<sup>982</sup> *Ibidem*, p.81.

<sup>983</sup> *Ibidem*.

<sup>984</sup> *Ibidem*, p.83.

dans les langues des minorités nationales et des groupes ethniques vivant en République slovaque »<sup>985</sup>. Or, en dépit de cette obligation, aucune émission radio dans les langues bulgare et croate n'a été diffusée par la radio publique<sup>986</sup>.

**462.** Ainsi, il apparaît que, dans certains domaines, les normes composant l'intervention étatique en faveur des langues régionales ou minoritaires demeurent ineffectives en raison de l'absence d'adoption de certaines mesures complémentaires. Or, cela a pour effet de réduire l'intensité du caractère propulsif de cette intervention. Certes, d'un point de vue formel, plusieurs législations consacrent la possibilité d'utiliser les langues régionales ou minoritaires par les locuteurs. Cela étant, même si les locuteurs décidaient de se saisir de cette possibilité, l'utilisation de leurs langues peut s'avérer impossible en pratique.

**463.** Dès lors, l'élément qui nous permet de considérer que l'intervention propulsive de l'Etat slovaque est d'une intensité réduite n'est pas tellement l'absence de mesures d'incitation de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires mais l'absence de mesures qui s'avèrent indispensables à l'utilisation de ces langues. Si l'utilisation de ces langues s'avère impossible, la pertinence de l'orientation de cette utilisation est réduite.

## **II. L'intensité plus développée du caractère propulsif**

**464.** Le caractère propulsif de l'intervention des autres Etats étudiés est d'une intensité plus importante. Contrairement aux deux Etats étudiés précédemment, l'intervention de ceux-ci est composée de davantage de mesures visant à orienter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Cette tendance à accorder une place de plus en plus importante à l'orientation de cette utilisation se retrouve dans le cas de l'Autriche (A), de la Croatie (B), de l'Espagne (C), de la Finlande (D), de la Hongrie (E) et de la Slovénie (F).

---

<sup>985</sup> Rapport Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.101 ; Rapport CE Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §895.

<sup>986</sup> Rapport CE Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §896.

A. L'Autriche : une intensité plus développée par l'orientation systématique de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires

**465.** L'intervention de l'Etat autrichien est composée tant de mesures caractéristiques de l'Etat libéral que de mesures caractéristiques de l'Etat providence. Cela étant, à côté de ces mesures, nous pouvons noter l'adoption de mesures caractéristiques du modèle de l'Etat propulsif d'une manière systématique.

**466.** Il en est ainsi dans le domaine de l'enseignement. L'interprétation des dispositions choisies au sein de l'article 8 par l'Autriche révèle que l'intervention de l'Etat est principalement composée de normes correspondant au modèle de l'Etat providence conjuguées avec de mesures qui incitent l'utilisation de ces langues. En effet, l'enseignement dans et des langues régionales dans cet Etat est prescrite par plusieurs normes législatives. Il en est ainsi de la Loi du Burgenland relative aux écoles maternelles<sup>987</sup> et de la Loi relative aux établissements scolaires du Burgenland accueillant des minorités<sup>988</sup> pour ce qui est des langues croate et hongroise ou encore de la Loi sur les établissements scolaires de Carinthie accueillant des minorités<sup>989</sup> pour ce qui est de la langue slovène. A côté de ces législations, l'Etat a également adopté des mesures incitant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Par exemple, nous pouvons évoquer l'interprétation de l'article 8.1.a.ii) de la Charte qui engage les Etats « à prévoir qu'une partie substantielle de l'éducation préscolaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ». Dans le Land de Burgenland, la Loi relative aux écoles maternelles prescrit l'obligation de fournir un enseignement bilingue dans les jardins d'enfants relevant de la compétence de certaines communes<sup>990</sup>. Les autorités précisent également qu'un stage de croate de quatre semaines a été mis en place et financé par le Land au profit de « tous les personnels enseignants des écoles maternelles »<sup>991</sup>. En ce qui concerne l'éducation primaire en croate, des informations sont données aux proviseurs des établissements scolaires de ce Land quant aux possibilités d'enseignement dans cette langue<sup>992</sup>.

**467.** Certes, dans d'autres domaines, les mesures d'incitation sont davantage limitées. Il en est ainsi pour ce qui est de l'interprétation de l'article 9 relatif à l'utilisation des langues régionales ou

---

<sup>987</sup> Rapport Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.17 ; Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §113.

<sup>988</sup> Rapport Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.17 ; Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §116.

<sup>989</sup> Rapport Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.24 ; Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §206.

<sup>990</sup> Rapport Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.17 ; Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §113 ; Rapport Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.61 ; Rapport CE Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §168.

<sup>991</sup> Rapport Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.62 ; Rapport CE Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §170.

<sup>992</sup> *Ibidem*, p.63.

minoritaires dans le domaine judiciaire. En effet, l'Etat considère que plusieurs dispositions de la Loi sur les minorités nationales relèvent de la mise en œuvre de cette disposition. Par, exemple, les autorités mentionnent les articles 13 et suivants de cette Loi en vertu desquels « [l]es ressortissants autrichiens, ainsi que ceux d'autres Etats de l'UE peuvent [...] demander à utiliser le croate comme langue officielle dans le cadre d'une procédure pénale intentée contre eux »<sup>993</sup>. De même, la méconnaissance de cette loi entraîne selon l'article 17 paragraphe 2 de la Loi sur les minorités nationales « la nullité de la décision rendue par la décision pénale »<sup>994</sup>. Toutefois, la seule mesure susceptible d'être caractérisée de propulsive dans ce domaine est celle relative à l'emploi de plusieurs personnes maîtrisant le croate, dont deux juges, au sein d'un tribunal<sup>995</sup>.

**468.** En ce qui concerne l'article 10 relatif à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les rapports des locuteurs avec les autorités administratives, les mesures d'incitation sont plus fréquentes. Par exemple, les autorités mentionnent l'existence de plusieurs formulaires bilingues en slovène dans le Land de Carinthie qui sont également disponibles sur le site Internet du Ministère fédéral des Finances<sup>996</sup>. De même, plusieurs formations en slovène ont été proposées aux agents de l'administration fiscale et des douanes<sup>997</sup>. Le Ministère fédéral de la Défense a également proposé ce type de formation et l'Institut des Forces armées fédérales a élaboré un dictionnaire militaire en slovène<sup>998</sup>. Enfin, en vertu de l'article 23 de la Loi sur les minorités nationales, une prime est versée aux fonctionnaires qui traitent des demandes dans les langues régionales ou minoritaires<sup>999</sup>.

Quant aux dispositions de la Charte relatives aux domaines des médias, de la culture et des échanges internationaux, nous pouvons également noter la présence systématique de mesures caractéristiques de l'Etat propulsif. Par exemple, si l'article 5 de la Loi fédérale sur l'Office de la radiodiffusion autrichienne oblige l'organe de radiodiffusion publique « de diffuser une partie proportionnelle de ses programmes dans les langues des minorités nationales »<sup>1000</sup>, l'article 24 de celle-ci prévoit que le Conseil de surveillance de cet organe, consulté lors de la détermination du temps d'antenne réservé à ce type de programme, compte parmi ses membres un représentant de ces minorités<sup>1001</sup>. De même, les autorités précisent que l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le domaine des

---

<sup>993</sup> Rapport Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.38.

<sup>994</sup> *Ibidem*.

<sup>995</sup> Rapport Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.38.

<sup>996</sup> Rapport Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.119.

<sup>997</sup> *Ibidem*.

<sup>998</sup> *Ibidem*.

<sup>999</sup> Rapport CE Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §399.

<sup>1000</sup> Rapport Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.42.

<sup>1001</sup> *Ibidem*.

médias ou de la culture est soutenu par l'Etat à travers le système fédéral d'encouragement des minorités nationales<sup>1002</sup>. Enfin, dans le domaine des échanges internationaux, plusieurs projets tels que des échanges scolaires avec la Croatie sont mentionnés par les autorités<sup>1003</sup>.

**469.** Ainsi, le caractère propulsif de l'intervention de l'Etat autrichien en faveur des langues régionales ou minoritaires est davantage affirmé que celui de l'intervention de l'Allemagne et de la Slovaquie. En effet, lorsqu'elle définit le contenu du cadre de la politique publique, des mesures visant à inciter directement ou indirectement l'utilisation de ces langues sont adoptées d'une manière plus systématique.

**B. Croatie : une intensité plus développée par l'adoption de Plans d'action orientant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires**

**470.** Le caractère propulsif de l'intervention en faveur des langues régionales ou minoritaires est également plus affirmé en ce qui concerne la Croatie. Après la ratification de la Charte en 1997, cet Etat a modifié d'une manière considérable<sup>1004</sup> le cadre juridique relatif à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Ainsi, l'Etat a adopté la Loi sur l'emploi officiel, à égalité, des langues et alphabets des minorités nationales et la Loi sur l'enseignement en langues minoritaires en 2000 ainsi que la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales en 2002.

**471.** Le contenu de ces législations traduit l'existence d'une intervention caractéristique de l'Etat providence en reconnaissant des droits à l'utilisation de ces langues et, corrélativement des obligations de fournir des prestations dans ces langues. Par exemple, dans le domaine de l'enseignement, les autorités précisent que « [l]es membres des minorités nationales en République de Croatie exercent leur droit à l'éducation dans leur langue et leur alphabet au titre de la Constitution, de la loi constitutionnelle [et] de la loi sur l'enseignement dans la langue et l'alphabet des minorités nationales »<sup>1005</sup> et que « [l]es normes relatives à l'éducation font l'objet d'une politique active conformément à la loi sur l'enseignement dans la langue et l'alphabet des minorités nationales »<sup>1006</sup> puisque « des classes sont [...] créées quel que soit le nombre d'élèves »<sup>1007</sup>

---

<sup>1002</sup> Voir par exemple, l'interprétation de l'article 12.1.a) et 12.1.d) de la Charte dans Rapport Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.46-49.

<sup>1003</sup> Rapport Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.51.

<sup>1004</sup> Rapport CE Croatie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §11.

<sup>1005</sup> Rapport Croatie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.12.

<sup>1006</sup> *Ibidem*.

souhaitant bénéficier d'un enseignement dans les langues régionales ou minoritaires. Ainsi, les élèves peuvent suivre un enseignement selon plusieurs modèles. Selon le premier modèle, enseignement qui est dispensé presque entièrement dans la langue régionale ou minoritaire, au second modèle correspond un enseignement bilingue alors que selon le troisième modèle, la langue régionale ou minoritaire n'est qu'une matière d'enseignement<sup>1008</sup>. Cela étant, l'Etat considère que d'autres mesures, caractéristiques du modèle de l'Etat propulsif, relèvent de la mise en œuvre des dispositions de la Charte dans le domaine de l'enseignement. Par exemple, les autorités ont « alloué des fonds à la réalisation des manuels scolaires originaux ainsi qu'à la traduction et à l'impression de manuels approuvés »<sup>1009</sup> et elles ont « approuvé l'importation de manuels du pays d'origine qui seront utilisés dans les écoles pour les cours dans la langue et l'alphabet des minorités nationales »<sup>1010</sup>. De même, l'Etat et le Comité d'experts mentionnent la nomination de conseillers experts en éducation pour les langues régionales ou minoritaires<sup>1011</sup>. Ces conseillers « sont chargés de former le personnel enseignant sur la manière de dispenser un cours en langue minoritaire », d'organiser « des séminaires à l'attention des enseignants », « de développer de nouveaux programmes scolaires » et « d'évaluer les progrès réalisés dans les établissements d'enseignements préscolaire, primaire et secondaire »<sup>1012</sup>.

**472.** Cela étant, les mesures adoptées par l'Etat croate qui caractérisent le plus le caractère propulsif de son intervention en faveur des langues régionales ou minoritaires sont les Plans d'action pour la mise en œuvre de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales, adoptés en 2008<sup>1013</sup> et 2011<sup>1014</sup>. Ces instruments contiennent plusieurs mesures qui entendent orienter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. En ce qui concerne le premier Plan d'action, il prévoit l'organisation « d'une réunion d'experts sur des thèmes autour de l'identité et de la culture des minorités nationales dans les programmes scolaires »<sup>1015</sup>. Il prévoit également l'information des parents des possibilités de bénéficier d'un enseignement dans ou des langues régionales ou minoritaires<sup>1016</sup>. Quant à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le domaine judiciaire, le Plan prévoit la distribution de brochures et d'autres matériels promotionnels informant

---

<sup>1007</sup> *Ibidem.*

<sup>1008</sup> Rapport Croatie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.17.

<sup>1009</sup> Rapport Croatie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.13.

<sup>1010</sup> *Ibidem.*

<sup>1011</sup> Rapport Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.44 ; Rapport CE Croatie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §67.

<sup>1012</sup> Rapport CE Croatie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §67.

<sup>1013</sup> Rapport Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.6 ; Rapport CE Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §27.

<sup>1014</sup> Rapport Croatie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.7 ; Rapport CE Croatie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §42.

<sup>1015</sup> Rapport CE Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §28.

<sup>1016</sup> Rapport Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.9.

les locuteurs des possibilités d'utiliser leurs langues régionales ou minoritaires dans les procédures judiciaires<sup>1017</sup>. Pour ce qui est du second Plan d'action, il prévoit l'organisation de plusieurs séminaires avec les représentants des autorités locales dans l'objectif d'améliorer l'exercice du droit des membres des minorités nationales de communiquer avec ces autorités dans leurs langues respectives<sup>1018</sup>. De même, dans le domaine culturel, l'une des mesures du Plan consiste à soutenir financièrement les publications des membres des minorités nationales<sup>1019</sup>. Dans le domaine des médias, une évaluation de la présence des programmes dans les langues des minorités nationales fut menée par le Conseil des minorités nationales<sup>1020</sup>. Ce dernier a conclu que l'organe public de radiodiffusion et l'organe public de télédiffusion n'ont pas entièrement respecté leurs obligations aux termes de l'article 18 paragraphe 1 de la Loi constitutionnelle<sup>1021</sup> qui dispose que « [l]es stations de radio et de télévision aux niveaux national, régional et local ont pour mission de promouvoir une meilleure compréhension des minorités nationales, de produire et/ou de diffuser des programmes destinés à informer les membres des minorités nationales dans leur langue ».

**473.** L'adoption de ces différentes mesures, conjuguées aux normes encadrant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, nous permet de conclure qu'à travers son intervention, la Croatie entend orienter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires d'une manière plus affirmée que d'autres Etats ayant ratifié la Charte.

C. Espagne : une intensité plus développée par une orientation généralisée de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires

**474.** Parmi les Etats étudiés, l'Espagne est celui dont l'intervention en faveur des langues régionales ou minoritaires est la plus propulsive. Il s'agit d'une intervention qui conjugue de nombreuses normes caractéristiques de l'Etat providence avec de nombreuses actes – normatifs et matériels – visant à orienter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. En effet, la législation adoptée par l'Etat central et celle adoptée par les Communautés autonomes reconnaissent des droits à bénéficier des prestations dans les langues régionales ou minoritaires ou des obligations de fournir de telles prestations. Parmi de très nombreux exemples, nous pouvons citer l'article 5 paragraphe 1 de la Loi sur le droit de pétition qui dispose que « [d]ans le cadre territorial des

---

<sup>1017</sup> *Ibidem*, p.8.

<sup>1018</sup> Rapport Croatie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.7.

<sup>1019</sup> *Ibidem*, p.16.

<sup>1020</sup> Rapport Croatie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.18.

<sup>1021</sup> *Ibidem*.

Communautés autonomes dont les Statuts établissent la co-officialité linguistique, les requérants auront le droit de formuler leurs pétitions à l'Administration générale de l'Etat et aux organismes publics liés ou dépendants de celle-ci dans l'une des langues officielles et d'obtenir une réponse dans la langue de leur choix »<sup>1022</sup>. Toujours dans le domaine de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les rapports des locuteurs avec les autorités administratives, nous pouvons évoquer l'article 10 de la Loi sur l'usage et l'enseignement du valencien de 1983 selon lequel « [s]ur le territoire de la Communauté de Valence tous les citoyens ont le droit de s'adresser et de se mettre en rapport avec la Generalidad, avec les entités locales et autres de caractère public, en valencien »<sup>1023</sup>. En ce qui concerne le domaine de l'enseignement, l'exemple de l'article 15 de la Loi de 1982 portant Réglementation de l'usage de l'Euskera peut être évoqué. Celui-ci prévoit que « [t]out élève a le droit de recevoir l'enseignement tant en euskera qu'en castillan dans les différents niveaux éducatifs. A cet effet, le Parlement et le Gouvernement adopteront les mesures opportunes visant à la généralisation progressive du bilinguisme dans le système éducatif de la Communauté Autonome du Pays Basque »<sup>1024</sup>.

**475.** A côté de ces mesures, l'Etat central et les Communautés autonomes ont également adopté des mesures normatives et matérielles incitant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Ainsi, dans le domaine des médias et de la culture, l'article 36 de la Loi de 2008 relative à la cinématographie dispose que « des aides publiques pour la production de films et médias audiovisuels dans les langues co-officielles de l'Espagne sont prévues chaque année dans le budget général de l'Etat »<sup>1025</sup>. Sur la base de cette législation, plusieurs subventions furent octroyées pour la production de films en catalan<sup>1026</sup>. Quant au domaine de la justice, la Communauté autonome de Catalogne a adopté plusieurs mesures visant à inciter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Par exemple, les autorités ont adopté « un plan d'adaptation pour les membres du personnel judiciaire qui occupent un poste en Catalogne pour la première fois »<sup>1027</sup>. Ainsi, lorsque des juges, des procureurs ou autres agents viennent d'occuper un poste dans la Communauté autonome, ils « sont informés des ressources linguistiques et juridiques qu'ils peuvent utiliser pour acquérir des compétences en catalan, et bénéficient d'une session de formation sur les droits et la législation dans le domaine linguistique »<sup>1028</sup>. De même, plusieurs accords ont été conclus entre la

---

<sup>1022</sup> Rapport Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.84.

<sup>1023</sup> Rapport Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.87.

<sup>1024</sup> *Ibidem*, p.56.

<sup>1025</sup> Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §313.

<sup>1026</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.375.

<sup>1027</sup> Rapport CE Espagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §203 ; Rapport Espagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.20-21.

<sup>1028</sup> Rapport CE Espagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §203 ; Rapport Espagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.20-21.



Catalogne et les ordres des professions de la justice comme le Conseil de l'ordre des avocats de Catalogne ou le Conseil de l'ordre des notaires<sup>1029</sup>. Ces accords prévoient notamment la mise en place des formations en catalan<sup>1030</sup>. Quant à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans la vie économique et sociale, un accord a été conclu par la Communauté autonome de Galice et la Confédération des Commerçants de Galice dont l'objectif est d'améliorer l'utilisation du galicien dans ce domaine<sup>1031</sup>. Toujours dans ce domaine, la Communauté autonome du Pays Basque a adopté le Décret 53/2009 portant sur la création d'un Label d'engagement en faveur de la langue<sup>1032</sup> dont peuvent bénéficier tant les organismes publics que les entreprises privées établies sur le territoire de la Communauté.

**476.** Cependant, bien que l'intervention de l'Espagne en faveur des langues régionales ou minoritaires soit résolument propulsive, l'intensité de celle-ci est plus limitée dans certains domaines – notamment en ce qui concerne le domaine de la justice. Comme le note le Comité d'experts, les parties au procès ne sont pas informées de la possibilité de demander que la procédure soit menée dans les langues régionales ou minoritaires<sup>1033</sup>, aucune obligation n'ayant été édictée en ce sens par l'Etat central<sup>1034</sup>. De même, nous pouvons noter une certaine disparité de l'intensité de l'intervention des Communautés autonomes en faveur de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les procédures judiciaires. Par exemple, si tant la Catalogne que la Navarre adoptent des mesures visant à inciter cette utilisation, l'ampleur de l'intervention de la première Communauté autonome est plus conséquente – d'un point de vue quantitatif et qualitatif – que celle de la seconde. En effet, le Comité d'experts mentionne plusieurs mesures adoptées par la Catalogne dans son second rapport d'évaluation : le financement des formations en catalan pour les agents judiciaires, y compris des formations personnalisées pour les juges, les procureurs et les greffiers ; la mise en place d'un projet pilote sur l'utilisation du catalan dans le domaine de la justice ; la mise à disposition de plusieurs « matériaux juridiques en catalan – manuel de la langue juridique, vocabulaire du droit de procédure pénale, dictionnaire de droit civil, etc. – ainsi que des ressources informatiques – traducteur automatique castillan-catalan, diverses références et ressources à consulter sur Internet, etc. » ; plusieurs spécialistes « effectuent des tâches de formation et de conseil et œuvrent à une plus grande

---

<sup>1029</sup> Rapport Espagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.21.

<sup>1030</sup> *Ibidem* ; Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §271.

<sup>1031</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.565.

<sup>1032</sup> Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.77 ; Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §612.

<sup>1033</sup> Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §373 ; Rapport CE Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, Recommandation du Comité d'experts, p.33.

<sup>1034</sup> Sur la question de la répartition des compétences en matière de justice dans l'Etat espagnol, voir Bertile (V.), *Langues régionales ou minoritaires et Constitution – France, Espagne et Italie, op. cit.*, §§509 et s.

utilisation du catalan dans les tribunaux »<sup>1035</sup>. En ce qui concerne la Navarre, les mesures adoptées sont de moindre ampleur : l'existence d'un contrat « avec un service de traduction et d'interprétation chargé d'assister les tribunaux » ; l'existence d'une législation qui « considère la connaissance du basque comme un atout dans le processus de recrutement et d'affectation du personnel » ; des cours de basque proposés au personnel de l'administration judiciaire<sup>1036</sup>. Toujours est-il que, malgré ces disparités, l'intervention de l'Etat espagnol en faveur des langues régionales ou minoritaires peut être considérée comme résolument propulsive.

D. Finlande : une intensité plus importante par l'adoption d'actes complémentaires aux droits prestationnels

**477.** Dans cet Etat, à l'instar de la Croatie et de la Hongrie, les premiers cycles de suivi furent marqués par l'adoption de nouvelles législations relatives à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Certes, dans le premier rapport périodique, les autorités ont précisé que la Finlande « a choisi les dispositions de la partie III de la Charte en fonction de la législation nationale qui existait à l'époque »<sup>1037</sup>, à savoir « des dispositions qui étaient en harmonie avec le droit interne et la situation de fait au moment de la ratification »<sup>1038</sup>. En d'autres termes, l'Etat considérait que sa législation interne ainsi que la mise en œuvre de celle-ci était compatible avec obligations de la Charte. Cela étant, dans ce même rapport, l'Etat a mentionné l'existence de plusieurs difficultés quant à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le domaine judiciaire<sup>1039</sup> et celui des rapports des locuteurs avec les autorités administratives<sup>1040</sup>, le principal problème mis en lumière par les autorités étant les qualifications linguistiques insuffisantes des agents.

**478.** Ces difficultés furent prises en compte lors de l'élaboration des nouvelles législations en la matière<sup>1041</sup> : la loi sur les langues, la loi sur la langue sâme et la loi sur les compétences linguistiques des fonctionnaires, entrées en vigueur en 2004. Le contenu de ces lois témoigne d'une intervention propulsive en faveur des langues régionales ou minoritaires dont l'intensité est conséquente. En effet, l'Etat précise que la Loi sur les langues « a pour objectif principal de garantir à chacun le droit

<sup>1035</sup> Rapport CE Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§236-239.

<sup>1036</sup> Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §377-379.

<sup>1037</sup> Rapport Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.5.

<sup>1038</sup> *Ibidem*.

<sup>1039</sup> En ce qui concerne le suédois, voir Rapport Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.23.

<sup>1040</sup> En ce qui concerne le sâme, voir Rapport Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.39.

<sup>1041</sup> Sur une présentation de l'élaboration de ces législations, voir Rapport Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.27-32.

constitutionnel d'utiliser la langue de son choix, entre le finnois et le suédois, devant les tribunaux et les autres autorités de l'Etat et des cantons bilingues »<sup>1042</sup>. A cet égard, l'article 23 de cette loi « prévoit qu'une autorité doit garantir dans ses activités, et de sa propre initiative, le respect effectif des droits linguistiques des personnes privées. Les personnes n'ont donc pas à demander eux-mêmes le respect de ces droits »<sup>1043</sup>. Selon le paragraphe b) de cet article, une autorité « doit prouver au public que, dans ses services et dans toute autre activité, elle emploie les deux langues » ce qui signifie qu'elle « doit veiller à ce que ses panneaux d'affichage, ses pancartes et ses formulaires soient rédigés dans les deux langues nationales »<sup>1044</sup>, à savoir le finnois et le suédois. Pour citer le Comité d'experts, ces éléments devraient « changer l'attitude de *laisser-faire* adoptée jusqu'ici par les institutions officielles et les inciter à prendre plus d'initiatives »<sup>1045</sup>.

**479.** Après l'adoption de ces lois, plusieurs mesures incitatives ont été adoptées par l'Etat. Dans le domaine de la justice, les autorités précisent que le système de formation pour les procureurs débutants prend en considération le statut de la langue suédoise, puisque deux procureurs débutants « ayant une bonne maîtrise du suédois »<sup>1046</sup> ont été recrutés. De même, en ce qui concerne l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les rapports des locuteurs avec les autorités administratives, l'Etat indique que « [l]a plupart des formulaires officiels des forces armées destinés au public sont disponibles en suédois, y compris dans les unités non-suédophones »<sup>1047</sup>. De même, puisque toutes les unités ne disposent pas d'un personnel ayant des qualifications linguistiques suffisantes, la participation des agents « à des cours de langue et la poursuite d'études de leur propre initiative sont encouragées »<sup>1048</sup>. Par exemple, l'Université de la défense nationale organise plusieurs cours en suédois au profit du personnel du Ministère de la Défense<sup>1049</sup>. Nous pouvons également évoquer l'évaluation du Ministère du travail des compétences linguistiques « du personnel en contact avec les usagers des agences pour l'emploi des régions bilingues »<sup>1050</sup> ainsi que la publication d'une « présentation complète en finnois et en suédois sur les obligations découlant de la nouvelle loi sur les langues »<sup>1051</sup> dans l'objectif d'améliorer l'offre de services et l'information dans ces agences.

---

<sup>1042</sup> Rapport Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.14.

<sup>1043</sup> *Ibidem*.

<sup>1044</sup> Rapport Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.14.

<sup>1045</sup> Rapport CE Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §77.

<sup>1046</sup> Rapport Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.42.

<sup>1047</sup> *Ibidem*, p.46.

<sup>1048</sup> *Ibidem*, pp.46-47.

<sup>1049</sup> Rapport Finlande, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.52-53.

<sup>1050</sup> Rapport Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.47.

<sup>1051</sup> *Ibidem*.

**480.** En ce qui concerne la langue sâme, l'article 4 paragraphe 2 de la Loi relative à son utilisation prévoit qu'une « autorité ne doit pas limiter ou refuser de mettre en application les droits linguistiques [...] en raison du fait que le Same connaît également une autre langue, comme le finnois ou le suédois »<sup>1052</sup>. L'Etat a également procédé à la traduction d'un certain nombre de formulaires utilisés dans le domaine de la justice<sup>1053</sup>. Les autorités précisent également que le personnel du Bureau régional de la Haute Laponie « a été formé sur les obligations qui lui incombent au titre de la loi sur la langue sâme et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires »<sup>1054</sup>.

Par conséquent, nous pouvons conclure à une intensité assez conséquente de l'intervention propulsive de cet Etat en faveur des langues régionales ou minoritaires, bien que des difficultés liées à la mise en œuvre des nouvelles législations subsistent<sup>1055</sup>.

E. Hongrie : une intensité plus développée par une évolution de l'encadrement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires

**481.** Le caractère propulsif de l'intervention de l'Etat hongrois en faveur des langues régionales ou minoritaires est relativement affirmé bien que, dans certains domaines, des mesures incitant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires soient limitées.

**482.** Pendant les premiers cycles de suivi, certaines ambiguïtés de la législation hongroise relative à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le domaine de la justice et dans les rapports des locuteurs avec les autorités administratives rendaient l'adoption des mesures d'orientation problématique. En effet, dans ces deux domaines, la loi sur les Procédures pénales<sup>1056</sup>, la loi sur les Procédures civiles<sup>1057</sup> ainsi que la loi sur les Procédures administratives publiques<sup>1058</sup> semblaient autoriser l'utilisation des langues régionales ou minoritaires uniquement lorsque les individus avaient une connaissance insuffisante du hongrois. Par exemple, cette dernière loi prévoyait que « chacun a le droit d'utiliser sa langue natale – à l'oral comme à l'écrit »<sup>1059</sup> tout en précisant que « [n]ul ne peut subir un préjudice du seul fait d'une connaissance insuffisante de la

---

<sup>1052</sup> Rapport CE Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §120.

<sup>1053</sup> Rapport CE Finlande, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.77.

<sup>1054</sup> Rapport CE Finlande, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §295.

<sup>1055</sup> Voir par exemple Rapport CE Finlande, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §291.

<sup>1056</sup> Rapport Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.46.

<sup>1057</sup> *Ibidem*, p.48.

<sup>1058</sup> *Ibidem*, p.52.

<sup>1059</sup> *Ibidem*.

langue hongroise »<sup>1060</sup>. Or, si l'utilisation des langues régionales ou minoritaires est subordonnée à la condition d'une connaissance insuffisante de la langue officielle majoritaire, l'incitation de cette utilisation s'avère être problématique. Ne connaissant pas suffisamment la langue officielle, les individus n'ont d'autre choix que d'utiliser leur langue régionale ou minoritaire. Dès lors, inciter les locuteurs d'utiliser les langues régionales ou minoritaires alors qu'ils n'ont pas d'autre choix que de les utiliser réduit la pertinence des mesures incitatives.

**483.** Cependant, ces législations furent modifiées au cours du second cycle de suivi faisant disparaître la condition relative à la connaissance insuffisante de la langue hongroise. Ainsi, l'article 9 paragraphe 2 de la Loi de 2002 modifiant la Loi sur la procédure pénale dispose que « dans les procédures pénales, chacun peut utiliser, oralement ou par écrit, sa langue maternelle, une langue régionale ou minoritaire spécifiée par un traité international »<sup>1061</sup>. De la même manière, la Loi sur le Règlement applicable à la procédure officielle et aux services de l'administration publique prévoit désormais que « chacun a le droit d'utiliser, oralement et par écrit, sa langue maternelle dans les procédures d'administration publique »<sup>1062</sup>.

**484.** A côté de ces modifications législatives, l'Etat a également adopté plusieurs mesures visant à inciter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Par exemple, les autorités ont imprimé les formulaires d'état civil dans les langues régionales ou minoritaires<sup>1063</sup>. De même, « afin de promouvoir l'utilisation des langues minoritaires dans l'administration publique, [l'Etat] informe régulièrement les membres des administrations autonomes des minorités des possibilités offertes par la réglementation applicable dans ce domaine »<sup>1064</sup> et des présentations sont organisées dans l'objectif « d'informer les locuteurs des langues minoritaires des possibilités offertes par la Charte et la loi sur les minorités »<sup>1065</sup>. Dans le domaine de la justice, les présidents des juridictions hongroises ont informé les juges de la nécessité d'assurer la mise en œuvre des obligations de la Charte<sup>1066</sup>.

En ce qui concerne le domaine de l'enseignement dans et des langues régionales ou minoritaires, l'Etat considère qu'un « autre aspect important de la stratégie de développement de l'éducation des minorités est la mise à disposition des manuels nécessaires »<sup>1067</sup>. Or, eu égard au « faible tirage des

---

<sup>1060</sup> *Ibidem.*

<sup>1061</sup> Rapport Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.40 ; Rapport CE Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §109.

<sup>1062</sup> Rapport Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.43 ; Rapport CE Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §137.

<sup>1063</sup> *Ibidem.*

<sup>1064</sup> *Ibidem.*

<sup>1065</sup> *Ibidem.*

<sup>1066</sup> Rapport Hongrie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.53.

<sup>1067</sup> Rapport Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.31.

manuels utilisés pour l'étude des langues minoritaires, leur publication ne doit pas s'inscrire dans une logique de marché, et elle est par conséquent financée par l'Etat »<sup>1068</sup>. Ainsi, le ministère de l'éducation a mis en place un fonds spécifique portant sur le financement de la publication de ces manuels<sup>1069</sup>.

**485.** Cela étant, malgré l'existence de ces mesures, le caractère propulsif de l'intervention étatique est moins conséquent dans certains domaines. Par exemple, dans le domaine de la justice, les mesures visant à inciter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires sont assez limitées. Pour ce qui est de l'information des locuteurs de la possibilité d'utiliser les langues régionales ou minoritaires pendant les procédures, les autorités précisent que des éléments d'explication du droit d'utiliser sa langue maternelle sont présents sur le site Internet des juridictions hongroises<sup>1070</sup>. Dans la pratique, elles indiquent que s'il apparaît que les parties à la procédure ne maîtrisent pas suffisamment la langue hongroise, les juges fournissent des informations quant à la possibilité d'utiliser les langues régionales ou minoritaires<sup>1071</sup>. Or, nous pouvons nous demander si cette dernière mesure constitue véritablement une mesure d'incitation puisque dans une telle situation, les individus ne semblent pas avoir le choix d'utiliser ou non leurs langues régionales ou minoritaires. En raison de leur maîtrise insuffisante du hongrois, ils sont obligés, d'un point de vue factuel, d'utiliser ces langues.

#### F. Slovénie : une intensité plus développée par le recours systématique à des actes d'orientation

**486.** Le caractère propulsif de l'intervention de l'Etat slovène en faveur de la langue hongroise et de la langue italienne, langues régionales ou minoritaires se voyant appliquer la Partie III de la Charte, est relativement affirmé. En effet, cette intervention est composée d'actes caractéristiques du modèle de l'Etat providence et de plusieurs actes – normatifs et matériels – qui visent à inciter l'utilisation de ces langues. En ce qui concerne l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les rapports des locuteurs avec les autorités administratives, l'Etat considère que plusieurs actes de ce type relèvent de la mise en œuvre de la Charte. Par exemple, la Loi sur l'administration publique oblige les autorités localisées dans les zones de cohabitation ethniques à informer les

---

<sup>1068</sup> *Ibidem.*

<sup>1069</sup> *Ibidem.*

<sup>1070</sup> Rapport Hongrie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.53.

<sup>1071</sup> *Ibidem.*

locuteurs de leur droit d'utiliser leurs langues<sup>1072</sup>. Nous pouvons également évoquer l'un des actes qui prévoit l'obligation de mettre en place une signalisation bilingue dans ces zones. Ainsi, selon l'article 6 paragraphe 4 du Décret sur la mise en œuvre publique du bilinguisme dans la zone de cohabitation ethnique, adopté par la municipalité de Koper/Capodistria « [t]outes les inscriptions sur les poteaux indicateurs, les panneaux publicitaires, les autres panneaux de signalisation routière, les écriteaux de direction, la désignation officielle des rues, des transports publics [...] seront bilingues, hormis le nom des implantations et autres termes géographiques qui ne sont pas situés dans la zone de cohabitation interethnique »<sup>1073</sup>. La législation slovène associe également les locuteurs à « la procédure de détermination des noms des implantations ou des rues dans les deux langues »<sup>1074</sup> puisque l'article 8 de la loi déterminant le nom des implantations, des rues et des bâtiments et de l'enregistrement de ces dernières « l'assemblée municipale statuera sur la détermination et le changement de nom, la fusion, la division et l'abolition des implantations et des rues et sur la définition de la zone des implantations. Dans la zone peuplée par les Slovènes et les membres de la communauté italienne et/ou hongroise, les groupes d'intérêts autogérés pour l'enseignement et la culture dans la communauté nationale concernée participeront au processus de prise de décision sur la base du paragraphe précédent »<sup>1075</sup>. Enfin, « la capacité attestée des fonctionnaires d'employer l'italien est encouragée par un système de primes qui permet d'augmenter le salaire de base de 3 à 6% »<sup>1076</sup>.

**487.** Pour ce qui est de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le domaine de la justice, elle est régie par l'article 5 de la loi sur les tribunaux. Celui-ci dispose que « [d]ans les secteurs où résident les communautés nationales autochtones italienne et hongroise, les activités des tribunaux sont également conduites en italien ou en hongrois si une partie qui réside sur ce territoire parle l'italien ou le hongrois »<sup>1077</sup>. A ce titre, le Comité d'experts précise que l'Etat a adopté un nouveau règlement des tribunaux qui permet « à l'ensemble des juges d'effectuer des procédures bilingues avec l'aide d'un interprète assermenté »<sup>1078</sup> et que deux juges ayant des compétences linguistiques en hongrois ont été recrutés par le tribunal de Lendava/Lendva, zone de cohabitation interethnique<sup>1079</sup>. De même, les locuteurs sont informés avant chaque procédure de leur droit

---

<sup>1072</sup> Rapport Slovénie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.76 ; Rapport CE Slovénie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §166.

<sup>1073</sup> Rapport Slovénie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.19, note de bas de page 34.

<sup>1074</sup> Rapport Slovénie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.20.

<sup>1075</sup> *Ibidem*, note de bas de page 35.

<sup>1076</sup> Rapport CE Slovénie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §166 ; Rapport Slovénie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.77.

<sup>1077</sup> Rapport CE Slovénie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §185 ; Rapport Slovénie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.39.

<sup>1078</sup> Rapport CE Slovénie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §89.

<sup>1079</sup> Rapport CE Slovénie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §106 ; Rapport Slovénie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.69.

d'utiliser des langues régionales ou minoritaires et « le non-respect cette obligation est considéré comme un vice invalidant la suite de la procédure »<sup>1080</sup>.

Nous retrouvons des mesures visant à inciter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le domaine de l'enseignement également. En effet, si les autorités relèvent que la poursuite des études en hongrois au niveau universitaire s'avère être difficile en Slovénie, « [g]râce à un accord bilatéral sur les droits spéciaux de la minorité Slovène vivant en Hongrie et de ceux de la communauté hongroise en Slovénie, ainsi qu'à l'accord de coopération dans le domaine de la culture, de l'enseignement et des sciences conclus entre la Slovénie et la Hongrie en 1992, les universités de Hongrie peuvent répondre favorablement aux étudiants désireux de faire des études de hongrois »<sup>1081</sup>. De plus, l'Etat a simplifié « la procédure permettant aux enseignants diplômés en Hongrie d'enseigner dans les écoles » slovènes<sup>1082</sup> et il a lancé un programme de formation pour les enseignants des écoles bilingues<sup>1083</sup>.

**488.** Cette présentation schématique de l'interprétation retenue par les Etats de certaines dispositions de la Charte met en lumière le caractère variable du caractère propulsif de l'intervention des Etats en faveur des langues régionales ou minoritaires. Certes, il ne s'agit que des tendances observées dans chacun des Etats. Toutefois, cela témoigne du rôle premier des Etats dans la définition du contenu de la politique publique linguistique dont le cadre est fixé par la Charte.

---

<sup>1080</sup> Rapport CE Slovénie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §89.

<sup>1081</sup> Rapport CE Slovénie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §103 ; Rapport Slovénie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.33-34.

<sup>1082</sup> Rapport CE Slovénie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §80.

<sup>1083</sup> Rapport Slovénie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.50 ; Rapport CE Slovénie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §124.



## CONCLUSION DU CHAPITRE II :

**489.** En tant qu'interprètes unilatéraux des dispositions de la Charte, les Etats définissent le contenu du cadre de la politique publique linguistique. La politique publique exerce à cet égard une influence sur l'interprétation étatique de l'objet des obligations du traité. En effet, la substance des actes étatiques relevant de la mise en œuvre du traité est influencé par l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires. Certes, il résulte de l'interprétation des Etats que les obligations de la Charte exigent l'existence de normes caractéristiques du modèle du droit de l'Etat libéral et de l'Etat providence qui portent sur l'encadrement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Or, nous assistons à une combinaison de ce type de norme avec des actes – normatifs et matériels – qui entendent orienter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Cette conjugaison des actes caractéristiques permet de qualifier de *propulsive* la substance des obligations de la Charte. Mises en œuvre par l'ensemble de ces actes, les obligations de la Charte ont vocation à provoquer des transformations dans la société, de modifier la conduite linguistique des individus. Or, cela conduit également à une transformation du rôle de l'Etat et de son droit dont le contenu est influencé par la recherche d'efficacité de la politique publique linguistique.

## CONCLUSION DU TITRE II :

490. La définition de la substance des obligations de la Charte permet aux Etats de construire la politique publique linguistique. Or, cette politique publique suppose que les actes adoptés par les Etats « pénètrent en profondeur dans les phénomènes qu'[ils] cherchent à réguler »<sup>1084</sup>. Ainsi, les Etats doivent orienter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires afin de réaliser l'objectif de la protection et de la promotion de ces dernières. Cette configuration exerce une influence sur la manière dont le droit s'empare des réalités linguistiques présentes sur le territoire des Etats. En effet, la recherche d'efficacité, consubstantielle à la politique publique linguistique, modifie le contenu du droit, elle le complexifie. Puisque le droit est « mis au service de la réalisation de politiques publiques »<sup>1085</sup> et vise « non plus à encadrer les comportements mais à atteindre certains objectifs et à produire certains effets économiques et sociaux »<sup>1086</sup>, le changement de son contenu est inéluctable puisque le rôle de l'Etat et de son droit a changé. Selon la formule de Charles-Albert Morand, « [l]e géomètre de l'Etat moderne fait place à l'ingénieur du social »<sup>1087</sup>. L'interprétation étatique des dispositions de la Charte confirme cette évolution. Les actes adoptés par les Etats afin de mettre en œuvre la Charte complexifient la structure et la substance des obligations du traité. Pour que les langues régionales ou minoritaires soient protégées et promues, les obligations de la Charte exigent l'adoption de nombreux actes, de natures différentes et ayant un contenu différent.

---

<sup>1084</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p.192.

<sup>1085</sup> Chevallier (J.), *Science administrative*, op. cit., p.165.

<sup>1086</sup> *Ibidem*.

<sup>1087</sup> Morand (C-A.), *ibidem*, p.71.

## CONCLUSION DE LA PARTIE I :

**491.** Nous pouvons déduire de la rencontre entre l'interprétation étatique et l'objectif de la politique publique linguistique que l'Etat est devenu « le Pygmalion de la société ; son sculpteur, son animateur et son promoteur tout à la fois »<sup>1088</sup>. En effet, la politique publique linguistique influence l'interprétation étatique des dispositions de la Charte. Eu égard au statut vulnérable des langues régionales ou minoritaires, « les règles spontanées gouvernant les rapports [linguistiques] interindividuels »<sup>1089</sup> peuvent renforcer la vulnérabilité de ces langues voire conduire à leur disparition sous l'influence de plusieurs facteurs socio-économiques. Par conséquent, les actes étatiques sont instrumentalisés par la politique publique linguistique afin d'éviter ce processus. Ainsi, l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires conduit les Etats à adopter des normes qui entendent provoquer des transformations dans l'environnement linguistique présent sur leurs territoires. Ce droit « interventionniste » ne vise plus seulement à encadrer la conduite linguistique mais à orienter cette conduite dans le sens de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires.

**492.** Or, afin d'agir « en profondeur sur la société pour la transformer »<sup>1090</sup>, les actes relevant de la mise en œuvre de la Charte intègrent toute la complexité des phénomènes linguistiques qu'ils entendent orienter. Ainsi, le droit entend modeler la réalité linguistique et la réalité linguistique modèle le droit. L'interprétation étatique de la notion de « langue régionale ou minoritaire » témoigne de cette configuration puisque les actes étatiques relevant de la mise en œuvre de la Charte « transportent » dans le monde du droit des réalités linguistiques en faisant appel à des critères dont l'appréciation nécessite l'apport des autres disciplines. Cela traduit la perte d'autonomie caractéristique du droit des politiques publiques qui, voulant provoquer des transformations dans des domaines de la société civile, doit intégrer des notions caractéristiques de ces domaines afin de pouvoir opérer cette transformation.

De même, la politique publique linguistique influence la définition du contenu des obligations de la Charte. L'analyse de cette interprétation révèle que l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires complexifie la définition de la structure et de la substance des obligations du traité. L'effectivité des obligations conditionnant l'efficacité de la politique publique

---

<sup>1088</sup> Abi-Saab (G.), « Cours général de droit international public », R.C.A.D.I., 1997, Tome 207, p.86.

<sup>1089</sup> Morand (C-A.) (dir.), *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, op. cit., p.5.

<sup>1090</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p.87.

linguistique, elle amène les Etats à considérer qu'une obligation exige l'adoption d'actes multiples et de nature différente. Quant à l'interprétation de la substance de ces obligations, elle met également en lumière la combinaison de normes encadrant la conduite linguistique des individus et des actes – normatifs et matériels – orientant cette conduite. Cette complexité est caractéristique du droit de l'Etat propulsif dont l'ambition de « *social engineering* »<sup>1091</sup> rend son agencement plus complexe que celui de du droit de l'Etat libéral qui était « structuré de manière simple autour de l'édiction de la loi et de son application au cas particulier »<sup>1092</sup>.

**493.** Or, cette influence de l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires n'influence pas uniquement l'interprétation des Etats. En effet, si les Etats ont un rôle premier dans la construction de la politique publique linguistique dont le cadre est fixé par la Charte, le Comité d'experts dont l'existence est prévue par le traité interprète également les dispositions de la Charte à l'occasion de son contrôle. Bien que l'interprétation du Comité ait un rôle second dans cette construction, elle est également influencée par la politique publique linguistique.

---

<sup>1091</sup> Morand (C-A.), « Le droit de l'Etat providence », *op. cit.*, p.534.

<sup>1092</sup> *Ibidem.*



## **PARTIE II :**

# **LE ROLE SECOND DE L'INTERPRETATION DU COMITE D'EXPERTS DANS LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE LINGUISTIQUE**



**494.** Le Comité d'experts participe également, à travers son interprétation, à la construction de la politique publique linguistique dont le cadre est fixé par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. C'est plus précisément dans sa fonction de suivi du respect des obligations de la Charte que le Comité est conduit à interpréter ces dispositions.

**495.** En effet, le suivi est une « modalité de contrôle international »<sup>1093</sup>. Comme toute opération de contrôle, le suivi englobe plusieurs étapes : « une information de l'autorité de contrôle sur la conduite du sujet contrôlé, une interprétation éventuelle par le premier de la règle qui s'applique au second, et enfin, l'appréciation par l'autorité de contrôle de la conformité à la règle de la conduite du sujet contrôlé »<sup>1094</sup>. Ainsi, le Comité d'experts fournit, lors de l'examen du respect des obligations conventionnelles des Etats parties, une interprétation des dispositions de la Charte.

**496.** De cet examen, il apparaît que la politique publique linguistique, dont le cadre est fixé par la Charte, exerce une influence sur l'interprétation retenue par le Comité d'experts. La recherche d'efficacité de la politique publique linguistique, à savoir la réalisation de l'objectif de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires conduit le Comité à interpréter d'une manière extensive les obligations du traité. Il résulte de cette interprétation que les Etats doivent provoquer des transformations dans le comportement linguistique des individus. En somme, l'organe chargé du suivi considère que les obligations de la Charte exigent une intervention *propulsive* des Etats en faveur des langues régionales ou minoritaires.

Or, cette interprétation extensive du Comité peut le conduire à remettre en cause l'interprétation davantage restrictive retenue par certains Etats<sup>1095</sup> et les divergences d'interprétation entre l'organe chargé du suivi et les Etats sont fréquentes.

**497.** Ces hypothèses révèlent que l'interprétation fournie par le Comité d'experts a une place particulière dans le système de la Charte : puisque le Comité n'est pas une juridiction internationale, il ne fournit pas une interprétation faisant foi des obligations conventionnelles. Dans cette configuration, l'interprétation du Comité d'experts est entourée de plusieurs limites dont la nécessaire acceptation de cette interprétation par les Etats. Ces limites mettent en lumière la tension existant entre des éléments caractéristiques d'un système « relationnel » et des éléments

---

<sup>1093</sup> Ailincăi (M.), *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe : contribution à la théorie du contrôle international*, *op. cit.*, p.45.

<sup>1094</sup> Charpentier (J.), « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », *op. cit.*, pp.152-153.

<sup>1095</sup> Certes, comme nous avons pu le constater, l'interprétation de chaque Etat peut être qualifiée de propulsive. Toutefois, nous avons également mis en lumière le degré variable de ce caractère propulsif. Voir *supra* n°451 et s.



caractéristiques d'un système « institutionnel » qui coexistent au sein même du système de la Charte. Cette distinction, conceptualisée par René-Jean Dupuy<sup>1096</sup>, peut s'avérer intéressante pour appréhender la nature du système de la Charte.

**498.** En effet, selon l'auteur, le « droit relationnel » composé de règles « d'inspiration volontariste »<sup>1097</sup> peut se définir comme « le droit d'une collectivité essentiellement constituée par des liens de rapports occasionnels que les Etats décident d'établir au fur et à mesure que les besoins s'en font sentir »<sup>1098</sup>. Ainsi, contrairement au droit interne qui est un droit de *subordination* en ce sens que les sujets de droit « sont placés au-dessous d'un pouvoir qui pose la loi et en impose le respect »<sup>1099</sup>, les règles caractéristiques du droit international « relationnel » correspondent à un droit de *coordination* puisque celui-ci « ne comprend que des phénomènes de relations [et] ne supporte aucune autorité supérieure à celle des Etats juxtaposés »<sup>1100</sup>. Dès lors, dans ce modèle, chaque Etat « demeure maître d'apprécier la mesure de l'obligation qui lui incombe et les conditions de son exécution »<sup>1101</sup>. Quant aux règles relevant du « droit institutionnel », elles relèvent d'une autre logique. Ces règles « supposent à leur base la reconnaissance d'un certain intérêt commun, de certaines institutions destinées à faciliter la réalisation de ceux-ci, grâce à un minimum de discipline entre les Etats membres du système institué, discipline que les institutions ont pour objet de susciter et, éventuellement, de contrôler ou même de sanctionner »<sup>1102</sup>. L'apparition et le développement des organisations internationales sont caractéristiques de ce second modèle<sup>1103</sup>. Cela étant, les règles relevant de chacun de ces deux modèles coexistent et se conjuguent dans l'ordre juridique international<sup>1104</sup> : « l'institutionnel [...] coexiste avec le relationnel »<sup>1105</sup>.

**499.** L'étude de l'interprétation des dispositions par le Comité d'experts révèle la coexistence de ces deux modèles au sein du système de la Charte. En effet, l'interprétation du Comité n'a qu'un rôle

---

<sup>1096</sup> Dupuy (R.-J.), « Communauté internationale et disparités de développement : cours général de droit international public », R.C.A.D.I., Tome 165, 1979, pp.45 et s. ; Dupuy (R.-J.), « Le droit international », P.U.F., Collection « Que sais-je ? », 2001, 128p.

<sup>1097</sup> Dupuy (R.-J.), « Communauté internationale et disparités de développement : cours général de droit international public », *ibidem*, p.46.

<sup>1098</sup> *Ibidem*.

<sup>1099</sup> Dupuy (R.-J.), « Le droit international », *ibidem*, p.3.

<sup>1100</sup> Dupuy (R.-J.), « Communauté internationale et disparités de développement : cours général de droit international public », *ibidem*, p.46.

<sup>1101</sup> Dupuy (R.-J.), « Le droit international », *ibidem*.

<sup>1102</sup> Dupuy (R.-J.), « Communauté internationale et disparités de développement : cours général de droit international public », *ibidem*.

<sup>1103</sup> Bastid (S.), « Place de la notion d'institution dans une théorie générale des organisations internationales », in *Etudes en l'honneur d'Achille Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp.43-51.

<sup>1104</sup> *Ibidem*.

<sup>1105</sup> *Ibidem*, p.49.

second dans la construction de la politique publique linguistique car elle est conditionnée par les Etats (Titre I). Toutefois, en dépit de ces limites, la recherche d'efficacité de la politique publique linguistique conduit l'organe chargé du suivi à fournir une interprétation extensive mais aussi autonome des obligations de la Charte par rapport à celle fournie par les Etats (Titre II).



## **TITRE I. LES FACTEURS EXPLICATIFS DU RÔLE SECOND DE L'INTERPRÉTATION DU COMITÉ D'EXPERTS**

**500.** L'interprétation du Comité d'experts est conditionnée de deux manières par les Etats. D'abord, pour que l'organe chargé du suivi puisse exercer son contrôle, il est nécessaire qu'il dispose d'informations portant sur la mise en œuvre nationale de la Charte. Autrement dit, comme dans toute opération de contrôle, il est nécessaire de déterminer si les actes du sujet contrôlé sont compatibles avec les exigences de la norme telles qu'elles sont interprétées par l'organe qui contrôle. Or, pour déterminer cette compatibilité et fournir cette interprétation, il est nécessaire de connaître ces actes. De plus, et alors même que le Comité dispose des informations lui permettant de fournir son interprétation, encore faut-il que cette interprétation soit acceptée par les Etats. Contrairement aux juridictions internationales, l'interprétation du Comité ne peut pas être qualifiée comme une interprétation faisant foi : les Etats ne lui ont pas conféré un caractère obligatoire *ab initio*.

**501.** Ces deux conditions rendent l'interprétation du Comité dépendante des Etats et constituent des manifestations de la dimension « relationnelle » du système de la Charte. Toutefois, nous pouvons également constater l'utilisation de plusieurs techniques qui permettent au Comité de réduire cette dépendance à défaut de pouvoir s'en affranchir. A travers celles-ci, c'est le degré d'institutionnalisation du système qui s'accroît. Ce sont donc deux modèles qui coexistent au sein du système de la Charte.

**502.** Par conséquent, même si l'interprétation du Comité d'experts est conditionnée en amont par l'existence d'informations portant sur les comportements étatiques (Chapitre I) et en aval par l'acceptation étatique de l'interprétation retenue par le Comité (Chapitre II), l'existence d'une certaine institutionnalisation du système de la Charte peut être constatée.



## CHAPITRE I. LA NECESSITE D'UNE INFORMATION ETATIQUE PREALABLE A L'INTERPRETATION

**503.** L'information du Comité d'experts constitue un élément essentiel de son contrôle et de l'interprétation qui en résulte. En effet, contrairement à d'autres organes chargés du suivi, le Comité d'experts ne fournit pas une interprétation des dispositions de la Charte d'une manière relativement abstraite à travers l'élaboration des commentaires thématiques. Par exemple, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a élaboré à ce jour quatre commentaires thématiques, portant respectivement sur « L'éducation »<sup>1106</sup>, « La participation »<sup>1107</sup>, « Les droits linguistiques »<sup>1108</sup> et un commentaire intitulé « La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales »<sup>1109</sup>. Certes, dans ces commentaires thématiques, le Comité consultatif mentionne l'interprétation qu'il a retenue lors du suivi du respect des obligations de ce traité dans certains Etats. Toutefois, il fournit également une interprétation plus générale de la Convention-cadre qui ne trouve pas directement sa source dans le contrôle qu'il a opéré dans ces Etats. Pour le dire autrement, il s'agit d'une interprétation qui ne trouve pas sa source dans la confrontation entre les actes étatiques et les exigences des dispositions de la Convention-cadre, interprétées à l'occasion de ce contrôle.

**504.** Or, le Comité d'experts de la Charte fournit, d'une manière systématique, son interprétation à l'occasion de la confrontation des actes étatique avec les exigences des obligations du traité. Nombreuses sont les hypothèses dans lesquelles l'organe chargé du suivi demande aux autorités de lui fournir des informations sur la « mise en œuvre concrète » des obligations de la Charte<sup>1110</sup>.

---

<sup>1106</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, « Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », 2 mars 2006, ACFC/25DOC(2006)002.

<sup>1107</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, « Commentaire sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques », 5 mai 2008, ACFC/31DOC(2008)001.

<sup>1108</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre », 24 mai 2012, ACFC/44DOC(2012)001rev.

<sup>1109</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, « La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », 27 mai 2016, ACFC/56DOC(2016)001.

<sup>1110</sup> Parmi de nombreux exemples, voir Rapport CE Espagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §779 ; Rapport CE Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §112 ; Rapport CE Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §68.

La réalisation des obligations dans les faits, leur effectivité, constitue un paramètre justifiant l'interprétation retenue de celles-ci<sup>1111</sup>. Ainsi, lorsque le Comité dispose d'informations mettant en évidence l'absence de réalisation ou la réalisation insuffisante des obligations, son interprétation vient exiger l'adoption d'actes supplémentaires de la part des Etats afin d'assurer cette effectivité.

**505.** Partant, le contrôle et l'interprétation du Comité sont conditionnés par l'existence d'informations portant sur les actes relevant de la mise en œuvre nationale de la Charte et sur la réalisation factuelle des obligations. Or, ces informations sont principalement transmises par les Etats à travers divers instruments. Certes, le Comité peut avoir accès à d'autres sources d'information. Il n'en demeure pas moins que ces sources alternatives sont secondaires par rapport à la source étatique. Pour le dire autrement, l'information conditionnant le contrôle opéré par le Comité est principalement d'origine étatique (Section I) et n'est qu'accessoirement d'origine extra-étatique (Section II). Cela étant, l'organe chargé du suivi utilise plusieurs techniques visant tant à réduire sa dépendance à l'égard de sa source principale d'information qu'à développer, corrélativement, la source extra-étatique. La mobilisation de ces techniques témoigne d'un caractère relativement « inquisitoire » de l'étape de l'établissement des faits du contrôle opéré par le Comité d'experts. En effet, celui-ci essaie d'orienter l'information de source étatique et il procède également à la recherche d'informations.

---

<sup>1111</sup> *Infra* n°757.

## SECTION I. L'ORIGINE PRINCIPALEMENT ETATIQUE DE L'INFORMATION

**506.** Le contrôle opéré par le Comité d'experts est conditionné par l'existence d'informations d'origine étatique portant sur la mise en œuvre nationale de la Charte. Toutefois, cette dépendance de l'information de source étatique n'implique pas l'absence d'encadrement et d'orientation de l'information transmise au Comité d'experts. Certes, cette volonté d'encadrer et d'orienter l'information ne réduit pas la dépendance du contrôle opéré par le Comité d'experts. Il s'agit néanmoins d'un encadrement et d'une orientation qui a pour objectif l'amélioration du contrôle.

Les deux instruments utilisés par les Etats, qui constituent la principale source d'information du Comité, sont les déclarations unilatérales adoptées par les Etats (§1) et, surtout, les rapports périodiques (§2).

### I. Les déclarations unilatérales

**507.** Considérer que les déclarations unilatérales des Etats puissent constituer une source d'information du Comité d'experts peut surprendre puisque celles-ci semblent surtout apporter des limites aux engagements contractés par les Etats. Toutefois, elles contiennent des informations portant sur l'interprétation du champ d'application du traité qui sont utilisées par le Comité lors de son contrôle. A ce titre, il s'avère que tous les Etats ayant ratifié la Charte ont adopté des déclarations unilatérales soit au moment de la ratification de la Charte soit ultérieurement (A). Quant à l'étendue de l'influence du Comité sur le contenu de ces déclarations, elle est assez limitée (B).

#### A. L'adoption généralisée de déclarations unilatérales

**508.** Avant de s'intéresser au contenu des déclarations adoptées par les Etats (2), il convient de brièvement évoquer les différents types de déclarations définis par la Commission de droit international dans le Guide de la pratique sur les réserves aux traités<sup>1112</sup> adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 2013 (1).

---

<sup>1112</sup> Commission de droit international, « Guide de la pratique sur les réserves aux traités », 2011, A/66/10.



### *1) Les différents types de déclarations unilatérales : réserves, déclarations interprétatives et autres déclarations*

**509.** La question de la définition des types de déclarations unilatérales adoptées par les Etats et les organisations internationales s'est surtout concentrée autour de la distinction entre les réserves et les déclarations interprétatives. La Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 n'opère pas cette distinction. L'article 2 paragraphe 1 d) définit uniquement la notion de « réserve » comme « une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat ». Ce silence de la Convention pourrait être analysé comme une assimilation des déclarations interprétatives aux réserves. Toutefois, comme le précise le Professeur Alain Pellet, plusieurs facteurs militent en faveur de l'utilité de cette distinction<sup>1113</sup> comme son utilisation par les Etats et par les organisations internationales « lorsqu'ils formulent des déclarations unilatérales au moment de la signature des traités multilatéraux ou de l'expression de leur consentement à être liés »<sup>1114</sup>.

**510.** A ce titre, malgré les difficultés soulevées par la définition de ces deux types d'actes unilatéraux<sup>1115</sup>, le Guide de la pratique sur les réserves aux traités, élaboré par la Commission de droit international de 1993 à 2011 permet de clarifier cette distinction. Ce Guide apporte des précisions quant à la définition des réserves et des déclarations interprétatives permettant ainsi de les distinguer. En ce qui concerne la définition des réserves, « la Commission met en évidence les cinq éléments caractérisant cet acte : sa nature d'acte unilatéral, la non pertinence de sa désignation formelle, ses auteurs (les Etats et les organisations internationales), le délai maximum dans lequel il peut être formulé (l'expression du consentement à être lié par le traité), son contenu et son objet (exclusion ou modification de l'effet juridique de certaines dispositions conventionnelles) »<sup>1116</sup>. Pour ce qui est de la définition des « déclarations interprétatives », la directive 1.2 du Guide élaboré par la Commission définit cette expression comme « une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État ou par une organisation internationale, par laquelle cet État ou cette organisation vise à préciser ou à clarifier le sens ou la portée d'un traité ou de certaines de ses

---

<sup>1113</sup> Pellet (A.), « Troisième rapport sur les réserves aux traités », 1998, doc. A/CN.4/491 et Add.1 à 6, pp.265-266.

<sup>1114</sup> *Ibidem*, p.266.

<sup>1115</sup> *Ibidem*, pp.266 et s.

<sup>1116</sup> Cassella (S.), « Le Guide de la pratique sur les réserves aux traités : une nouvelle forme de codification ? », A.F.D.I., Vol. 58, n°1, 2012, p.37.

dispositions »<sup>1117</sup>. Ainsi, bien que les deux instruments partagent certaines caractéristiques comme leur nature de « déclaration unilatérale » ou encore l'indifférence de leur appellation quant à leur qualification, ceux-ci se distinguent en raison des objectifs différents visés par chacun d'eux<sup>1118</sup>. En effet, si « les réserves visent à modifier, sinon le texte du traité, du moins les effets juridiques de ses dispositions, les déclarations interprétatives se bornent en principe à préciser le sens et la portée que leur auteur attribue au traité ou à certaines de ses dispositions »<sup>1119</sup>. Or, pour déterminer si une déclaration unilatérale constitue une réserve ou une déclaration interprétative, la directive 1.3.1 fournit la méthode permettant de procéder à cette qualification. Selon celle-ci, « il convient d'interpréter cette déclaration de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes, en vue d'en dégager l'intention de son auteur, à la lumière du traité sur lequel elle porte »<sup>1120</sup>. Le Guide précise que « le critère décisif repose sur le résultat effectif qu'a (ou aurait) sa mise en œuvre : si elle aboutit (ou aboutissait) à modifier ou à exclure l'effet juridique du traité ou de certaines de ses dispositions, on est en présence d'une réserve "quel que soit son libellé ou sa désignation"; si la déclaration se borne à préciser ou à clarifier le sens ou la portée que son auteur attribue au traité ou à certaines de ses dispositions, c'est une déclaration interprétative »<sup>1121</sup>.

**511.** Enfin, la Commission a également identifié des déclarations unilatérales qui ne peuvent être qualifiées ni de réserves ni de déclarations interprétatives. A ce titre, la directive 1.5.2 exclut du champ d'application du Guide les « déclarations relatives à la mise en œuvre d'un traité au plan interne », à savoir des « "déclarations informatives" par lesquelles un Etat informe ses partenaires par exemple sur les autorités internes qui auront la charge de mettre le traité en œuvre, qu'il s'agisse de la manière dont il s'acquittera de ses obligations ou de celle dont il exercera les droits qu'il tient du traité »<sup>1122</sup>. Si cette exclusion est justifiée par l'absence d'effet international de ces déclarations informatives<sup>1123</sup>, le Guide de la pratique concède que des difficultés peuvent surgir quant à la qualification de ces déclarations puisque certaines d'entre elles peuvent contenir une interprétation des dispositions du traité<sup>1124</sup>.

---

<sup>1117</sup> Commission de droit international, « Guide de la pratique sur les réserves aux traités », *préc.*, p.70.

<sup>1118</sup> *Ibidem*, p.75.

<sup>1119</sup> *Ibidem*, p.76.

<sup>1120</sup> *Ibidem*, p.83.

<sup>1121</sup> *Ibidem*, p.84.

<sup>1122</sup> *Ibidem*, p.108.

<sup>1123</sup> *Ibidem*, p.110.

<sup>1124</sup> *Ibidem*.

**512.** De même, la directive 1.5.3 prévoit qu'« [u]ne déclaration unilatérale faite par un État ou une organisation internationale en conformité avec une clause figurant dans un traité permettant aux parties d'accepter une obligation qui n'est pas imposée par d'autres dispositions du traité, ou leur permettant de choisir entre deux ou plusieurs dispositions du traité, n'entre pas dans le champ d'application du présent Guide de la pratique »<sup>1125</sup>. La seconde hypothèse prévue par cette directive, à savoir la possibilité de choisir plusieurs dispositions du traité à travers l'adoption d'une déclaration unilatérale intéresse en premier lieu la Charte compte tenu du caractère « à la carte » de sa troisième Partie. Ce type de déclaration unilatérale n'équivaut ni à une réserve ni à une déclaration interprétative telles que ces deux notions furent définies par la Commission. En effet, en choisissant telle ou telle disposition du traité, les Etats n'entendent ni exclure ni modifier l'effet juridique d'une disposition qui est censée, normalement, les engager tout comme ce choix n'équivaut pas à une interprétation d'une telle disposition. Cette déclaration unilatérale intervient en amont dans l'objectif d'identifier les dispositions qui engagent les Etats alors que les réserves et les déclarations interprétatives interviennent pour exclure ou limiter des engagements déjà existants.

**513.** L'analyse du contenu des déclarations adoptées par les Etats révèle que celles-ci correspondent aux différents types de déclarations unilatérales définis par le Guide de la pratique des réserves.

## ***2) Le contenu des déclarations unilatérales adoptées par les Etats***

**514.** Plusieurs dispositions de la Charte donnent des indications quant au contenu des déclarations unilatérales que les Etats peuvent adopter. Ainsi, selon l'article 21 paragraphe 1 du traité, un Etat « peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, formuler une ou plusieurs réserve(s) aux paragraphes 2 à 5 de l'article 7 de la présente charte ». A cet égard, la Croatie est le seul Etat qui s'est prévalu de la possibilité offerte par cette disposition en formulant une réserve à l'article 7 paragraphe 5 de la Charte. Ce dernier a trait à l'applicabilité de la Charte aux langues qualifiées de « langues dépourvues de territoire ». Bien que nous ne disposions pas d'informations sur la raison ayant conduit les autorités à formuler cette réserve, il convient de préciser que celles-ci ont fait part de leur volonté de la retirer<sup>1126</sup>.

---

<sup>1125</sup> *Ibidem*, p.84.

<sup>1126</sup> Rapport CE Croatie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §10.

**515.** Les articles 2 et 3 de la Charte peuvent également être évoqués. Ainsi, selon l'article 3 paragraphe 1, les Etats doivent indiquer « chaque langue régionale ou minoritaire, ou chaque langue officielle moins répandue sur l'ensemble ou une partie de son territoire, à laquelle s'appliquent les paragraphes choisis conformément au paragraphe 2 de l'article 2 ». Quant à cette dernière disposition, elle stipule que les Etats choisissent les langues régionales ou minoritaires pour lesquelles ils s'obligent à appliquer « un minimum de trente-cinq paragraphes ou alinéas choisis parmi les dispositions de la partie III » de la Charte. Les déclarations unilatérales adoptées par les Etats qui identifient non seulement les langues régionales ou minoritaires qui se voient appliquer la Partie III mais également les obligations choisies par les Etats correspondent aux déclarations qui ne sont ni des réserves ni des déclarations interprétatives selon les définitions retenues par la Commission de droit international.

Toujours est-il que ces déclarations contiennent des informations indispensables au contrôle et à l'interprétation fournie par le Comité. En effet, pour déterminer si les actes étatiques sont compatibles avec les exigences d'une obligation, encore faut-il non seulement avoir connaissance de ces actes mais également de la norme de référence. Or, dans un système « à la carte », ce sont les Etats qui choisissent, en partie<sup>1127</sup>, ces normes de référence qui les engagent.

**516.** Enfin, les déclarations unilatérales des Etats peuvent contenir des informations supplémentaires. Ainsi, plusieurs Etats dressent la liste de toutes les langues qu'ils qualifient en tant que « langues régionales ou minoritaires »<sup>1128</sup>. Par conséquent, ils ne se limitent pas à spécifier les langues régionales ou minoritaires auxquelles la partie III de la Charte est applicable. De même, la déclaration de l'Espagne fournit des informations quant à la manière dont cet Etat a identifié les langues régionales ou minoritaires présentes sur son territoire. Ainsi, cet Etat a déclaré que « aux fins prévues dans les articles cités, sont considérées comme langues régionales ou minoritaires, les langues reconnues comme officielles dans les statuts de l'Autonomie des Communautés autonomes du Pays basque, de la Catalogne, des îles Baléares, de la Galicie, de Valence et de Navarre. L'Espagne déclare également, aux mêmes fins, que l'on considère comme langues régionales ou minoritaires celles que les statuts de l'autonomie protègent et sauvegardent dans les territoires où elles se parlent traditionnellement »<sup>1129</sup>.

---

<sup>1127</sup> A l'exception des obligations de la Partie II du traité.

<sup>1128</sup> L'Allemagne, l'Arménie, l'Autriche, Chypre, l'Espagne, la Finlande, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la Suède.

<sup>1129</sup> Déclarations consignées dans l'instrument de ratification déposé le 9 avril 2001.

Enfin, certains Etats ont inscrit des déclarations interprétatives dans les instruments de ratification qui visent à définir le champ d'application spatial de la Charte<sup>1130</sup>. Par exemple, la Slovaquie a formulé une déclaration interprétative qui déclare que « les termes “territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée” se réfèrent aux municipalités dans lesquelles les citoyens de la République slovaque appartenant à des minorités nationales représentent au moins 20% de la population, conformément au Règlement n°221/1999 Coll. Du Gouvernement de la République slovaque, daté du 25 août 1999 ». Or, comme nous le verrons ultérieurement<sup>1131</sup>, ce type de déclaration portant sur la définition du champ d'application spatial suscite les critiques du Comité d'experts qui considère qu'il s'agit de « réserves » dont l'adoption est interdite par le texte de la Charte. Cela témoigne d'une certaine volonté du Comité d'encadrer le contenu de ces déclarations unilatérales.

#### B. L'influence limitée du Comité d'experts sur le contenu des déclarations unilatérales

**517.** Le Comité d'experts entend influencer le contenu des déclarations unilatérales adoptées par les Etats tant avant leur adoption qu'après leur adoption. Toutefois, cette influence s'avère assez limitée.

Dans certaines hypothèses, le Comité peut avoir une influence dans la préparation de la ratification. Par exemple, le Comité d'experts ainsi que le Secrétariat de la Charte sont intervenus préalablement à la ratification de la Charte par la Roumanie. Ainsi, plusieurs séminaires et réunions techniques eurent lieu avant la ratification de la Charte par cet Etat<sup>1132</sup>. Ces réunions techniques avaient principalement pour objectif la préparation de la ratification<sup>1133</sup>.

On peut également évoquer l'influence des organes du Conseil de l'Europe dans l'élaboration de projets d'instruments de ratification de certains Etats qui n'ont pas encore ratifié la Charte comme la Fédération de Russie et la République de Moldova<sup>1134</sup>.

Ce type d'intervention peut avoir une influence sur l'information contenue dans les déclarations unilatérales. Les membres du Comité peuvent orienter l'identification des langues entrant dans le champ d'application matériel de la Charte ou encore le choix des langues couvertes par la partie III ainsi que le choix des engagements de cette partie. Ainsi, selon les informations dont on dispose<sup>1135</sup>,

---

<sup>1130</sup> La Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Danemark, le Monténégro, les Pays-Bas, la Roumanie, la Serbie et la Slovaquie.

<sup>1131</sup> *Infra* n°520 sur les divergences d'interprétation du champ d'application spatial.

<sup>1132</sup> Rapport Roumanie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, pp.13-14.

<sup>1133</sup> *Ibidem*.

<sup>1134</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/AboutCharter/Promoting\\_Ratification\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/AboutCharter/Promoting_Ratification_fr.asp).

<sup>1135</sup> Entretien avec la Présidente du Comité d'experts de la Charte, Mme Vesna Crnic-Grotic, le 21 mars 2017.

le Comité d'experts encourage les Etats à choisir leurs engagements en fonction de la situation de chaque langue. En effet, cette adaptation contextuelle des engagements « permet aux Etats parties d'adapter leurs engagements à la situation de chaque langue et d'éviter que les langues qui sont relativement avantagées ne fassent l'objet de dispositions insuffisantes et *vice versa* »<sup>1136</sup>. Toutefois, ces encouragements du Comité n'ont que peu d'influence puisque plusieurs Etats ont choisi les mêmes engagements pour toutes les langues régionales ou minoritaires qu'ils entendent protéger au titre de la Partie III de la Charte<sup>1137</sup>.

**518.** Ensuite, le Comité peut, à l'occasion de son contrôle, se prononcer sur le contenu des déclarations unilatérales. A ce titre, les critiques du Comité d'experts peut conduire les Etats à modifier le contenu de leurs déclarations et donc, aussi, l'information spécifiée dans ces dernières. Les principales critiques adressées par le Comité d'experts portent sur l'identification des langues régionales ou minoritaires et sur les limites apportées au champ d'application spatial des dispositions de la Charte.

**519.** Pour ce qui est de l'identification des langues régionales ou minoritaires, on peut citer l'exemple de la Slovénie. Les déclarations unilatérales de cet Etat précisent que le hongrois et l'italien sont qualifiés en tant que « langues régionales ou minoritaires »<sup>1138</sup> et la langue rom en tant que « langue dépourvue de territoire »<sup>1139</sup>. Dans son premier rapport d'évaluation, le Comité d'experts étudie la situation de quatre langues supplémentaires<sup>1140</sup> : l'allemand, le croate, le serbe et le bosnien. Par la suite, l'organe chargé du suivi apporte certaines précisions quant à l'influence des déclarations unilatérales slovènes sur son contrôle. Il indique que « si les Etats peuvent limiter les obligations de la Partie III aux langues spécifiées par leur instrument de ratification, en revanche l'application de la Partie II à toutes les langues régionales ou minoritaires est automatique et non limitable »<sup>1141</sup>. Dès lors, « [l]e fait qu'une langue régionale ou minoritaire correspondant à la définition de la Charte ne soit pas explicitement mentionnée dans la (les) déclaration(s) d'un Etat partie n'exclut donc pas l'application de la Partie II de la Charte à cette langue »<sup>1142</sup>. En ce qui concerne la langue allemande, le Comité d'experts note que « les autorités slovènes confirment que

---

<sup>1136</sup> Rapport CE Monténégro, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §33.

<sup>1137</sup> Voir par exemple pour la Pologne, la Déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 12 février 2009.

<sup>1138</sup> Déclaration consignée dans une Note verbale de la Représentation Permanente de Slovénie, en date du 26 juin 2007, enregistrée au Secrétariat Général le 27 juin 2007.

<sup>1139</sup> Déclaration consignée dans une Note Verbale de la Représentation Permanente de Slovénie, en date du 19 septembre 2000, remise au Secrétaire Général lors du dépôt de l'instrument de ratification, le 4 octobre 2000.

<sup>1140</sup> Rapport CE Slovénie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §§19 et s.

<sup>1141</sup> Rapport CE Slovénie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §15.

<sup>1142</sup> *Ibidem*.

cette langue est traditionnellement en usage sur le territoire »<sup>1143</sup>. Celle-ci « relève donc de la définition de la Charte, et les dispositions de la Partie II s'y appliquent »<sup>1144</sup>. Par conséquent, nonobstant l'absence de l'allemand des déclarations unilatérales, le Comité évalue la mise en œuvre nationale de cette partie du traité à l'égard de cette langue.

Ces remarques de l'organe chargé du suivi n'ont pas conduit à une modification des déclarations de l'Etat. Cependant, les rapports périodiques postérieurs donnent des informations quant à la mise en œuvre nationale de la Charte à l'égard de la langue allemande<sup>1145</sup>.

**520.** Pour ce qui est des limites apportées au champ d'application spatial de la Charte, l'exemple de la Slovaquie peut être évoqué. Cet Etat déclare que « le terme "territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée" se réfère aux municipalités dans lesquelles les citoyens de la République slovaque appartenant à des minorités nationales représentent au moins 20 % de la population, conformément au Règlement n° 221/1999 Coll. du Gouvernement de la République slovaque, daté du 25 août 1999 »<sup>1146</sup>. Face aux déclarations de l'Etat slovaque, y compris celle portant sur le champ d'application spatial, le Comité d'experts précise que « l'article 21, paragraphe 1, de la Charte admettant uniquement les réserves aux paragraphes 2 à 5 de l'article 7, les déclarations interprétatives susmentionnées constituent de simples déclarations interprétatives qui ne peuvent pas modifier les effets juridiques des dispositions auxquelles elles se réfèrent, telles qu'elles sont interprétées par le Comité d'experts : l'autorité officiellement compétente pour interpréter cet instrument et suivre sa mise en œuvre »<sup>1147</sup>. En ce qui concerne l'appréciation du Comité relative au seuil de 20% spécifié dans la déclaration slovaque, il précise que « [m]ême limitée au domaine de l'article 10 de la Charte [relatif à la pratique des langues régionales ou minoritaires avec les autorités administratives], l'application d'un seuil aussi élevé peut être considérée comme un obstacle à la mise en œuvre des obligations prévues par la Charte dans tous les cas où les locuteurs représentent moins de 20% de la population d'une municipalité tout en étant présents en nombre suffisamment important aux fins des engagements souscrits par la Slovaquie en vertu de l'article 10 »<sup>1148</sup>. Pour l'organe chargé du suivi, la déclaration étatique « équivaut à une réserve territoriale, ce qui est incompatible avec la Charte »<sup>1149</sup>. Par conséquent, il a conclu que « l'article 10 [...] s'applique

---

<sup>1143</sup> *Ibidem*, §20.

<sup>1144</sup> *Ibidem*.

<sup>1145</sup> Voir notamment Rapport Slovaquie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.35 et s.

<sup>1146</sup> Déclaration consignée dans les pleins pouvoirs remis au Secrétaire Général lors de la signature de l'instrument, le 20 février 2001 - Or. angl., et confirmée lors du dépôt de l'instrument de ratification, le 5 septembre 2001.

<sup>1147</sup> Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §37.

<sup>1148</sup> *Ibidem*, §44.

<sup>1149</sup> Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §12.



également aux municipalités dans lesquelles les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire donnée représentent moins de 20% de la population mais sont néanmoins en nombre suffisant aux fins des engagements souscrits par la République slovaque au titre de l'article 10 »<sup>1150</sup>.

Les critiques du Comité d'experts n'ont pas conduit à une modification de la déclaration interprétative slovaque. Cependant, on peut noter une modification de la législation slovaque abaissant le seuil critiqué de 20% à 15%, lorsque ce dernier nombre est confirmé par deux référendums successifs. Ce nouveau seuil est également critiqué par le Comité puisqu'il constitue un obstacle à l'application de la Charte à l'égard de certaines langues<sup>1151</sup>.

**521.** Ce dernier exemple traduit la volonté du Comité d'experts de développer le degré d'institutionnalisation du système de la Charte en renforçant l'autorité de sa propre interprétation. Tout d'abord, en se qualifiant d'« autorité officiellement compétente pour interpréter cet instrument et suivre sa mise en œuvre »<sup>1152</sup>, l'organe chargé du suivi entend limiter l'influence de l'interprétation des Etats alors même que ces derniers sont les interprètes unilatéraux de la Charte. Ensuite, le Comité d'experts procède à la requalification de la déclaration interprétative de l'Etat slovaque en « réserve », incompatible avec la Charte puisque le traité limite la possibilité d'adopter ce type de déclaration unilatérale à des dispositions précises de la Charte et point à la définition du champ d'application spatial. Ce faisant, l'interprétation du Comité se rapproche de celles retenues par plusieurs juridictions internationales qui procèdent à ce type de requalification. Ainsi, dans l'affaire *Belilos c. Suisse*<sup>1153</sup>, la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré que « [p]our dégager la nature juridique d'une telle "déclaration", il y a lieu de regarder au-delà du seul intitulé et de s'attacher à cerner le contenu matériel »<sup>1154</sup>. En l'occurrence, le juge décidera d'examiner une déclaration qualifiée d'« interprétative » par l'Etat suisse par rapport aux exigences de l'article 64 (l'actuel article 57) relatif aux réserves procédant ainsi, implicitement à tout le moins, à sa requalification<sup>1155</sup>.

**522.** Dès lors, les déclarations unilatérales sont les premiers instruments qui fournissent des informations au Comité d'experts lui permettant d'opérer son contrôle. Or, il apparaît que l'influence du Comité sur l'information contenue dans ces déclarations est finalement assez limitée. L'encadrement et l'orientation de l'information étatique contenue dans les rapports périodiques est plus conséquent.

---

<sup>1150</sup> *Ibidem.*

<sup>1151</sup> Rapport CE Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§19 et s.

<sup>1152</sup> Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §37.

<sup>1153</sup> Cour eur. dt. H., 29 avril 1988, *Belilos c. Suisse*, req. n°10328/83.

<sup>1154</sup> *Ibidem*, §49.

<sup>1155</sup> *Ibidem.*



## II. Les rapports périodiques

**523.** Selon l'article 15 paragraphe 1 de la Charte, les Etats sont soumis à une obligation d'information. Ainsi, les Etats doivent présenter « périodiquement au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, sous une forme à déterminer par le Comité des Ministres, un rapport sur la politique suivie, conformément à la partie II de la présente charte, et sur les mesures prises en application des dispositions de la partie III qu'elles ont acceptées ». Or, le Comité d'experts a entendu encadrer ou orienter l'information contenue dans ces rapports périodiques en faisant « preuve d'une grande exigence de précision quant aux informations que les Etats doivent fournir sur la situation des langues régionales ou minoritaires et sur les mesures prises en leur faveur »<sup>1156</sup>. En effet, le Comité entend influencer le contenu des rapports périodiques tant préalablement (A) que postérieurement à leur adoption (B).

### A. L'influence du Comité d'experts préalable à l'adoption des rapports périodiques

**524.** On retrouve certaines indications portant sur la forme que les rapports étatiques périodiques doivent revêtir dans le traité. En effet, les Etats doivent présenter dans leurs rapports « la politique suivie, conformément à la partie II de la présente charte, et [...] les mesures prises en applications des dispositions de la partie III »<sup>1157</sup> qu'ils ont acceptées. Toutefois, malgré ces précisions, le risque d'une trop grande diversité formelle des rapports subsistait, ce qui pouvait être préjudiciable « pour le monitoring ainsi que pour la possibilité de mener une analyse comparative »<sup>1158</sup> desdits rapports.

**525.** Face à ce risque, le Comité des ministres a approuvé deux schémas pour les rapports étatiques périodiques – le premier pour le rapport étatique initial et le second pour les rapports étatiques triennaux postérieurs. Le premier schéma<sup>1159</sup> a été adopté par le Comité d'experts lors de sa première réunion le 29 juin 1998 et a été approuvé par le Comité des ministres le 23 novembre 1998. Le

---

<sup>1156</sup> Woehrling (J.M.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaire – Un commentaire analytique*, *op. cit.*, p.273.

<sup>1157</sup> Charte, article 15 paragraphe 1.

<sup>1158</sup> Lasagabaster (I.), « Articles 15 to 17. Application of the Charter », in Urrutia Libarona (I.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) dir., *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, *op. cit.*, p.519.

<sup>1159</sup> Comité des Ministres, Schéma pour le rapport périodique initial à soumettre par les Parties contractantes, 29 juin 1998, MIN-LANG (98) 7.

second schéma<sup>1160</sup>, initialement adopté par le Comité d'experts le 7 février 2002, a été révisé et approuvé par le Comité des ministres le 6 mai 2009.

**526.** D'un point de vue formel, les deux schémas exigent que les rapports étatiques comportent trois parties – une première partie que l'on pourrait qualifier d'introductive et générale, une deuxième partie qui porte sur la mise en œuvre de la partie II de la Charte et une troisième partie qui porte sur la mise en œuvre des dispositions de la partie III du traité. Toutefois, si les deux schémas présentent cette similitude sur le plan formel, les informations qu'elles exigent des Etats d'un point de vue substantiel diffèrent.

**527.** En ce qui concerne le rapport étatique initial, la première partie devrait contenir des informations sur l'environnement linguistique de l'Etat, une présentation des langues entrant dans le champ d'application de la Charte, une liste des organismes ou organisations qui favorisent le développement des langues régionales ou minoritaires, celles de ces organisations qui ont éventuellement été consultées lors de la préparation du rapport et enfin, les mesures prises pour la mise en œuvre de l'article 6 du traité. Ce dernier stipule que les Etats « s'engagent à veiller à ce que les autorités, organisations et personnes concernées soient informées des droits et devoirs établis par la présente charte ». La seconde partie devrait contenir des informations quant aux mesures prises pour mettre en œuvre la partie II de la Charte. La troisième partie, quant à elle, devrait présenter les mesures adoptées pour mettre en œuvre la partie III du traité, à savoir les dispositions juridiques pertinentes ainsi que le territoire sur lequel ces dispositions sont applicables.

**528.** Pour ce qui est des rapports triennaux postérieurs, malgré leur structure similaire, ils doivent se concentrer sur les évolutions intervenues qu'il s'agisse de la situation générale des langues régionales ou minoritaires ou des mesures adoptées pour mettre en œuvre la partie II et la partie III de la Charte. A côté de ces éléments, les Etats doivent indiquer les mesures législatives et/ou pratiques adoptées pour mettre en œuvre non seulement les recommandations du Comité des Ministres mais également les encouragements et les *recommandations encadrées* formulés par le Comité d'experts dans son rapport d'évaluation. Ces dernières constituent des recommandations que l'organe chargé du suivi considère comme étant prioritaires.

**529.** De même, lorsque le Comité d'experts a estimé dans son rapport d'évaluation qu'il ne disposait pas d'informations suffisantes pour évaluer la mise en œuvre d'un engagement, l'Etat doit

---

<sup>1160</sup> Comité des Ministres, Schéma révisé pour les rapports périodiques à soumettre tous les trois ans par les Etats Parties, 6 mai 2009, MIN-LANG (2009) 8.

intégrer dans son rapport des informations détaillées sur ce point. Le schéma précise également que, lorsque le Comité d'experts a conclu au non-respect d'un engagement, les Etats doivent fournir des informations sur les mesures prises pour donner effet audit engagement. La brève présentation des deux schémas révèle la volonté du Comité d'experts et du Comité des Ministres d'encadrer l'information transmise par les Etats. Cette idée se vérifie particulièrement pour ce qui est du contenu de l'information que les Etats doivent transmettre. Ainsi, puisque le contrôle du Comité dépend de ces informations, celui-ci entend orienter la manière dont les Etats lui fournissent l'information ainsi que le contenu de cette dernière.

**530.** Or, malgré ces efforts, le manque d'informations constitue le principal problème rencontré par le Comité d'experts dans son opération de contrôle. Plusieurs facteurs, extra-juridiques, peuvent contribuer à ce manque d'information dans les rapports périodiques. Tout d'abord, la réticence des Etats de fournir des informations mettant en lumière une prise en compte insuffisante des recommandations du Comité d'experts et/ou du Comité des ministres. Ensuite, l'éventuelle difficulté d'obtenir les informations précises demandées par l'organe chargé du suivi compte tenu de la durée de chaque cycle de suivi. Par exemple, les neuf-cent-quatre-vingt-quinze pages du troisième rapport périodique de l'Espagne font de ce dernier le rapport périodique le plus conséquent d'un point de vue quantitatif. Toutefois, selon les informations dont on dispose, il a fallu un an pour le traduire afin qu'il puisse être exploité par le Comité.

Toujours est-il que face à un manque d'informations dans le rapport périodique, le Comité utilise plusieurs moyens afin d'obtenir la transmission des informations par l'Etat.

#### B. L'influence du Comité d'experts postérieure à l'adoption des rapports périodiques

**531.** Pour que l'Etat lui transmette des informations manquantes, le Comité d'experts utilise plusieurs moyens. Ainsi, l'organe chargé du suivi n'hésite pas à demander des informations supplémentaires à l'Etat, soit en lui adressant un questionnaire complémentaire lors de la préparation de son rapport d'évaluation<sup>1161</sup> soit en lui adressant cette demande dans le rapport d'évaluation.

**532.** En ce qui concerne la première hypothèse, nous pouvons citer le contrôle de la mise en œuvre de la Charte en Allemagne. A la suite de la réception du troisième rapport périodique, le Comité

---

<sup>1161</sup> Woehrling (J.M.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaire – Un commentaire analytique*, op. cit., p.266.

d'experts a adressé un questionnaire complémentaire aux autorités. L'une des questions portait sur la mise en œuvre nationale de l'article 7.1.a) du traité selon lequel les Etats s'engagent à fonder leur pratique, leur politique et leur législation sur le principe de « la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle ». La question portait sur l'existence de dispositions consacrées au frison saterois, au bas allemand et au romany dans les Constitutions des Länder<sup>1162</sup>. Quant à la réponse du Gouvernement allemand, intervenue le 31 octobre 2007, elle faisait état de l'absence dispositions constitutionnelles consacrées à ces trois langues<sup>1163</sup>.

**533.** Lorsque l'on se trouve dans la seconde hypothèse, le Comité d'experts peut retarder le contrôle du respect de telle ou telle disposition de la Charte. Toutefois, face à une absence prolongée d'informations, la seule solution à sa disposition est de prononcer le non-respect de la disposition en cause. Nous pouvons évoquer l'exemple du contrôle de la mise en œuvre de l'article 10.4.c) en Slovaquie. Selon cette disposition, les Etats s'engagent à assurer « la satisfaction, dans la mesure du possible, des demandes des agents publics connaissant une langue régionale ou minoritaire d'être affectés dans le territoire sur lequel cette langue est pratiquée ». Dans le cas de cet Etat, le Comité constate que les autorités n'ont pas fourni des informations quant à la mise en œuvre de cette disposition à l'égard de la langue ukrainienne. Par conséquent, compte tenu du « manque répété d'informations, le Comité d'experts considère que cet engagement n'est pas respecté »<sup>1164</sup>. Cette position n'est pas sans rappeler la jurisprudence *Barel* du Conseil d'Etat<sup>1165</sup> qui est venue préciser les « pouvoirs d'instruction du juge administratif »<sup>1166</sup>. Dans cet arrêt, la juridiction administrative devait se prononcer sur la légalité du refus des candidatures de plusieurs personnes au concours d'entrée de l'Ecole nationale d'administration en raison de leurs opinions politiques. Or, afin d'exercer le contrôle de légalité, le juge administratif a demandé au ministre concerné la transmission de l'ensemble des documents sur la base desquels la décision de refus a été adoptée. Le refus du ministre de produire ces pièces, ainsi que l'ensemble des circonstances de l'affaire, ont conduit le Conseil d'Etat à conclure à l'illégalité dudit refus. Un tel rapprochement peut également être opéré avec l'affaire *Chamaïev c. Georgie et Russie* dans laquelle l'Etat russe a refusé l'accès à son territoire à une délégation de la Cour européenne des droits de l'Homme qui entendait établir des contacts avec les requérants. La Cour a conclu à la violation de l'obligation de faciliter les missions

---

<sup>1162</sup> Questionnaire complémentaire, 20 août 2007, p.4.

<sup>1163</sup> Réponses au questionnaire complémentaire, 31 octobre 2007, p.7.

<sup>1164</sup> Rapport CE Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §450.

<sup>1165</sup> C.E., ass., 28 mai 1954, *Barel*, Rec. Lebon, p.308.

<sup>1166</sup> Delvolvé (P.), Long (M.), Weil (P.), Braibant (G.), Genevois (B.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, Collection « Grands arrêts », 21<sup>ème</sup> éd., 2017, p.425.

d'enquêtes auxquelles la Cour peut décider de procéder<sup>1167</sup> par l'Etat. Cependant, il est nécessaire de préciser que ce rapprochement n'est que partiel puisque le défaut de coopération de l'Etat n'a pas entraîné le constat de violation des obligations substantielle de la Convention mais celle de l'obligation de coopération à l'établissement des faits incombant à l'Etat<sup>1168</sup>. Or, en ce qui concerne la position du Comité d'experts, le défaut d'information le conduit à prononcer le non-respect de l'obligation substantielle en cause et point celui de l'article 15 de la Charte consacrant l'obligation d'information.

**534.** L'ensemble de ces éléments démontre l'importance de l'information étatique pour le contrôle opéré par le Comité d'experts. En effet, celle-ci conditionne l'opération de contrôle et explique le rôle second du Comité dans l'élaboration d'une politique publique linguistique. Certes, plusieurs moyens sont utilisés afin d'encadrer et orienter l'information étatique. Toutefois, cela ne parvient pas à réduire la dépendance de l'organe chargé du contrôle, contrairement à d'autres moyens qui lui permettent d'avoir accès à des informations de source extra-étatique.

---

<sup>1167</sup> Cour eur. dt. H., 12 avril 2005, *Chamaïev et autres c. Georgie et Russie*, req. n°36378/02 ; §§492-504.

<sup>1168</sup> Voir sur ce point Tigroudja (H.), « La preuve devant la Cour européenne des droits de l'Homme », in Ruiz-Fabri (H.), Sorel (J-M.) (dir.), *La preuve devant les juridictions internationales*, Pedone, Collection Contentieux international, 2007, pp.123 et s.

## SECTION II. L'ORIGINE ACCESSOIREMENT EXTRA-ETATIQUE DE L'INFORMATION

**535.** Si l'Etat constitue la principale source d'information du Comité d'experts, d'autres moyens lui permettent d'avoir accès à des informations d'une source extra-étatique. Cette diversification des sources d'information lui permet de s'affranchir, au moins en partie, de sa dépendance à l'égard des Etats. En même temps, cela met en lumière une certaine objectivisation de cette phase de l'opération de contrôle, à savoir l'établissement des faits<sup>1169</sup>. L'organe chargé du suivi cherche ainsi « à se parer de qualités procédurales lui permettant d'afficher la crédibilité de ses constats »<sup>1170</sup> en se rapprochant « au plus près de la réalité objective des faits »<sup>1171</sup>. Partant, l'utilisation de ces sources d'information extra-étatiques et l'émancipation certaine du contrôle du Comité qui en résulte témoigne de cette tendance visant à développer l'institutionnalisation du système de la Charte et à renforcer le rôle du Comité.

**536.** Par conséquent, afin de réduire sa dépendance à l'égard des Etats, l'organe chargé du suivi de la Charte va soit rechercher les informations, à travers l'organisation des visites dans les Etats (§1), soit les recevoir (§2).

### **I. La recherche de l'information extra-étatique par l'inspection**

**537.** L'organisation des visites dans les Etats correspond à « la méthode la plus aboutie de recherche d'informations »<sup>1172</sup>, à savoir l'inspection internationale. Celle-ci « répond à l'idée élémentaire selon laquelle le moyen le plus sûr de permettre à l'organe de contrôle d'apprécier le comportement d'un Etat est de l'habiliter à s'en informer par lui-même en se rendant sur le territoire où il exerce son activité »<sup>1173</sup>. Puisqu'il s'agit d'une méthode ayant une forte « dimension inquisitoriale »<sup>1174</sup>, elle est rarement consacrée explicitement par les traités conclus sous l'égide du Conseil de l'Europe (A). Toutefois, certains organes chargés du suivi du respect de certaines

---

<sup>1169</sup> Ailincăi (M.), *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe : contribution à la théorie du contrôle international*, *op. cit.*, p.147.

<sup>1170</sup> *Ibidem*.

<sup>1171</sup> *Ibidem*, p.149.

<sup>1172</sup> *Ibidem*, p.171.

<sup>1173</sup> Charpentier (J.), « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations de l'Etat », *op. cit.*, p.211.

<sup>1174</sup> Ailincăi (M.), *ibidem*.

Convention utilisent cette technique en dépit du silence des traités les instituant. Il en est de même pour le Comité d'experts puisque l'organisation de ces visites est devenue une étape standard du contrôle qu'il opère en dépit du silence de la Charte sur ce point (B).

#### A. Le caractère exceptionnel de l'inspection en tant que méthode de recherche d'informations

**538.** Comme le précise Jean Charpentier, « [l]es Etats n'acceptent pas volontiers l'inspection sur place »<sup>1175</sup>. Certes, cette méthode d'établissement des faits est présente dans le cadre du contrôle international de type juridictionnel. Par exemple, selon l'article 66 du Règlement de la Cour internationale de justice, celle-ci « peut à tout moment décider, d'office ou à la demande d'une partie, d'exercer ses fonctions relatives à l'établissement des preuves sur les lieux auxquels l'affaire se rapporte, dans des conditions qu'elle détermine après s'être renseignée auprès des parties »<sup>1176</sup>. De même, l'article 38 de la Convention européenne des droits de l'Homme précise que la Cour « procède [s'il y a lieu] à une enquête pour la conduite efficace de laquelle les Hautes Parties contractantes intéressées fourniront toutes facilités nécessaires ». Cela étant, les deux juridictions n'ont utilisé cette possibilité de « descente sur les lieux »<sup>1177</sup> que de manière exceptionnelle. Ainsi, la Cour internationale de justice n'a utilisé cette méthode que dans l'affaire *Gabcikovo-Nagymaros*<sup>1178</sup> ce qui, selon certains auteurs, n'a pas été neutre quant à la solution retenue du différend<sup>1179</sup>. Quant à la Cour européenne des droits de l'Homme, nous pouvons mentionner de nouveau l'affaire *Chamaïev et autres c. Géorgie et Russie*<sup>1180</sup> dans laquelle les juges ont pu mener une inspection en Géorgie mais pas en Russie.

**539.** Ce caractère relativement exceptionnel de l'inspection se confirme pour ce qui est du contrôle opéré par certains organes chargés du suivi du respect des Conventions conclues dans le cadre du Conseil de l'Europe. En effet, ce n'est que rarement que le texte de celles-ci consacrent expressément cette méthode d'établissement des faits<sup>1181</sup>. Par exemple, l'article premier, paragraphe

---

<sup>1175</sup> Charpentier (J.), *ibidem*, p.212.

<sup>1176</sup> Règlement de la Cour internationale de justice, adopté le 14 avril 1978 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1978.

<sup>1177</sup> Voir sur cette question Niyungeko (G.), *La preuve devant les juridictions internationales*, Bruylant, 2005, pp.156. et s.

<sup>1178</sup> C.I.J., 25 septembre 1997, *Projet Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, Rec. 1997, p.14.

<sup>1179</sup> Thouvenin (J-M.), « La descente de la Cour sur les lieux dans l'affaire relative au *Projet Gabcikovo-Nagymaros* », A.F.D.I., 1997, p.340.

<sup>1180</sup> Cour eur. dt. H., 12 avril 2005, *Chamaïev et autres c. Georgie et Russie*, req. n°36378/02.

<sup>1181</sup> Le Professeur Mihaela Ailincăi en dénombre trois : la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ; Ailincăi (M.), *op. cit.*, p.172, note de bas de page 100.

1 de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants prévoit que « [p]ar le moyen de visites, le Comité [européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants] examine le traitement des personnes privées de liberté en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture ou les peines ou traitements inhumains et dégradants ». Cette disposition stipule également que les Etats autorisent « la visite, conformément à la présente Convention, de tout lieu relevant de sa juridiction où des personnes sont privées de liberté par une autorité publique ».

**540.** D'autres organes chargés du suivi utilisent également cette méthode alors même que ni la Convention les instituant, ni les autres instruments régissant leur mandat ne consacrent formellement cette possibilité. Il en est ainsi du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. En effet, la règle n°32 de la Résolution 97 (10) adoptée par le Comité des ministres<sup>1182</sup> autorise le Comité consultatif soit à tenir des réunions avec les représentants des gouvernements soit à tenir des réunions « visant à rechercher des informations auprès d'autres sources ». Toutefois, assez rapidement, ces réunions ont commencé à avoir lieu dans les Etats concernés. Par exemple, dès 1999, les membres du Comité consultatif ont effectué une visite en Finlande, sur proposition des autorités de cet Etat<sup>1183</sup>. De même, le Comité des ministres a autorisé le Comité à rencontrer d'autres acteurs de la société civile lors de ses visites dans les Etats dès 2000<sup>1184</sup>. Cette méthode de recherche d'information s'est généralisée par la suite pour constituer aujourd'hui une « pratique bien établie »<sup>1185</sup>. Il en est de même pour le Comité d'experts puisque la visite dans les Etats évalués est devenue une étape standard de son contrôle.

## B. Une étape standard du contrôle du Comité d'experts

**541.** Le Comité a l'occasion de rechercher des informations sur la mise en œuvre nationale de la Charte dans le cadre des visites qu'il peut effectuer dans les Etats. Le traité ne prévoit pas la possibilité de mener de telles visites. Cette possibilité est prévue par le Règlement intérieur du Comité adopté le 29 juin 1998 et amendé le 24 mars 2004. Selon l'article 17 paragraphe 4 du

---

<sup>1182</sup> Comité des ministres, 17 septembre 1997, « Règles adoptées par le Comité des ministres relatives au mécanisme de suivi prévu aux articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », Résolution 97 (10).

<sup>1183</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 30 novembre 2000, « Second Rapport d'activité couvrant la période 1<sup>er</sup> juin 1999 – 31 octobre 2000 », ACFC/INF (2000)1, p.6.

<sup>1184</sup> *Ibidem*, pp.6-7.

<sup>1185</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 30 novembre 2000, « Neuvième Rapport d'activité couvrant la période 1<sup>er</sup> juin 2012 – 31 mai 2014 », p.17.



Règlement, le « comité peut décider, à la majorité simple, d'envoyer un ou plusieurs de ses membres dans un pays (sur le territoire d'un Etat) afin d'y effectuer une évaluation sur place de toute situation qui pourrait présenter un intérêt pour la mise en œuvre de la charte ». La rédaction de cette disposition laisse supposer que la possibilité d'évaluer sur place la mise en œuvre nationale de la Charte relève davantage de l'exception que du principe. Toutefois, la pratique du Comité d'experts a infirmé cette supposition. En effet, le Comité se rend dans les Etats chaque fois qu'il élabore un rapport d'évaluation<sup>1186</sup>.

**542.** Dès lors, la visite sur place est devenue l'une des étapes standard<sup>1187</sup> du contrôle opéré par le Comité d'experts. Elle s'intègre dans le processus d'élaboration des rapports d'évaluation. Ce processus démarre par la réception du rapport périodique étatique. Suite à ce rapport, le Secrétariat de la Charte rédige un projet de rapport d'évaluation qui est envoyé aux trois membres du Comité ayant la charge de l'évaluation de la mise en œuvre de la Charte dans l'Etat en question. Si les informations fournies par l'Etat dans son rapport sont insuffisantes, ce qui est le cas pour l'ensemble des rapports étatiques aux dires du Professeur Stefan Oeter<sup>1188</sup>, le Comité et le Secrétariat élaborent un questionnaire qui sera adressé à l'Etat. Les réponses à ce questionnaire peuvent être apportées lors de la visite sur place. A la suite de la visite sur place, ces réponses sont intégrées dans le projet de rapport d'évaluation. Les trois membres du Comité en charge de l'évaluation peuvent modifier le rapport d'évaluation et procèdent à son adoption. Ce rapport est ensuite présenté devant le Comité réuni en session plénière qui l'adopte<sup>1189</sup>.

**543.** Pour le Comité d'experts, la visite sur place s'est révélée comme un moyen très important d'accès à des informations portant sur la mise en œuvre nationale de la Charte. Cette visite se déroule généralement en deux temps. Dans un premier temps, les membres du Comité rencontrent les représentants des locuteurs des langues régionales ou minoritaires. Cela leur permet de recueillir des informations quant à la pratique réelle des langues régionales ou minoritaires et d'être informés des difficultés que cette pratique rencontre<sup>1190</sup>. De même, la délégation se déplace dans une région

---

<sup>1186</sup> A l'exception du Liechtenstein et du Luxembourg, Etats dans lesquels on ne trouve pas de langue régionale ou minoritaire.

<sup>1187</sup> Oeter (S.), « The European Charter for Regional or Minority Languages », in *Minority Issues Handbook. Mechanisms for the implementation of minority rights*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, p.139.

<sup>1188</sup> *Ibidem*, p.138.

<sup>1189</sup> Ces informations trouvent leur source dans un entretien mené avec Madame Sophie Simon, assistante du Secrétariat de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires le 4 juin 2013.

<sup>1190</sup> Oeter (S.), *ibidem*.

dans laquelle résident les membres d'une communauté linguistique pour visiter des écoles, des administrations locales ou des tribunaux<sup>1191</sup>.

Dans un second temps, les membres du Comité rencontrent des représentants des différents ministères chargés de mettre en œuvre la Charte, des parlementaires ou encore des représentants de l'administration locale ou régionale. Ces différentes réunions permettent au Comité de recueillir des informations quant aux difficultés rencontrées par les autorités lors de la mise en œuvre de la Charte<sup>1192</sup>. Il s'agit d'un complément nécessaire au rapport périodique et aux réponses au questionnaire transmises par les autorités publiques puisque tant le rapport que les réponses sont la plupart du temps rédigés par des agents d'un ministère de l'Etat central qui ne connaissent pas nécessairement la situation des langues régionales ou minoritaires « sur le terrain »<sup>1193</sup>.

**544.** L'ensemble de ces éléments démontre que la visite sur place est un outil précieux pour le Comité. Certes, la visite sur place n'exclut pas les Etats puisqu'il leur appartient d'autoriser et d'organiser celle-ci<sup>1194</sup>. Toujours est-il que cette technique permet au Comité d'experts de réduire sa dépendance de l'information étatique contenue principalement dans les rapports périodiques. A travers cette visite, les membres de l'organe chargé du suivi peuvent avoir accès directement à des informations sur la mise en œuvre nationale de la Charte et sur le degré de réalisation de ses obligations. En effet, si dans ses rapports d'évaluation, le Comité demande aux Etats de lui fournir des informations quant à la réalisation des obligations de la Charte dans la pratique, l'absence de réponses de la part des Etats risque de freiner le contrôle exercé par l'organe chargé du suivi. Dès lors, ces visites permettent à ce dernier d'avoir des informations quant à l'effectivité des obligations de la Charte influençant ainsi son interprétation.

**545.** Toutefois, l'existence de cet outil ne permet pas de résoudre toutes les difficultés que le Comité rencontre lors de son contrôle. En effet, lors d'un cycle d'évaluation, les trois membres du Comité se trouvent dans l'impossibilité de visiter l'ensemble du territoire d'un Etat et donc d'évaluer la situation « sur le terrain » de toutes les langues régionales ou minoritaires en raison de certaines contraintes temporelles. Par exemple, lors de la quatrième évaluation de la mise en œuvre de la Charte en Allemagne, la visite des membres n'a duré que 3 jours, se déroulant entre le 1<sup>er</sup> et le 3 septembre 2010. Dans ces conditions, le Comité se trouve dans l'impossibilité de se déplacer dans l'ensemble des territoires dans lesquels les langues régionales ou minoritaires sont présentes. Dès lors, la visite sur place

---

<sup>1191</sup> *Ibidem.*

<sup>1192</sup> *Ibidem.*

<sup>1193</sup> *Ibidem.*

<sup>1194</sup> Ce qui est habituel dans les autres mécanismes de contrôle présents en Droit international, Charpentier (J.), *op. cit.*, p.211.

se concentre seulement sur la situation de certaines langues régionales ou minoritaires présentes dans l'Etat concerné<sup>1195</sup>. Cependant, ce problème peut être dépassé par la réception d'informations de la société civile.

## II. La réception de l'information extra-étatique

**546.** Un autre moyen permettant au Comité de réduire sa dépendance à l'égard de l'information de source étatique est la réception d'informations de la part de la société civile. L'organe chargé du suivi peut recevoir des informations de la société civile de deux manières différentes. L'une de ces possibilités est prévue par le traité (A) alors que la seconde est davantage informelle (B).

### A. La réception formelle

**547.** En ce qui concerne la première possibilité, l'article 16 paragraphe 2 stipule que « [d]es organismes ou associations légalement établis dans une Partie pourront attirer l'attention du comité d'experts sur des questions relatives aux engagements pris par cette Partie en vertu de la partie III de la présente charte. Après avoir consulté la Partie intéressée, le comité d'experts pourra tenir compte de ces informations dans la préparation du rapport visé au paragraphe 3 du présent article. Ces organismes ou associations pourront en outre soumettre des déclarations quant à la politique suivie par une Partie, conformément à la partie II ». A travers cette disposition, la société civile se voit confier « le mandat de fournir des informations complémentaires afin de combler les lacunes et de corriger les erreurs des rapports gouvernementaux »<sup>1196</sup>. Ce faisant, ces informations complémentaires permettent au Comité de dépasser l'obstacle lié à l'absence d'information de source étatique.

**548.** Il ressort de cette disposition que la participation de la société civile est soumise à plusieurs conditions. Ainsi, le Comité ne peut pas recevoir des observations individuelles puisque les individus ne peuvent pas participer au processus d'évaluation à titre personnel. Seuls les organismes ou associations qui se sont vus reconnaître la personnalité juridique, ou qui sont dans une situation

---

<sup>1195</sup> Ces informations trouvent leur source dans un entretien mené le 4 juin 2013 avec Madame Sophie Simon, assistante au Secrétariat de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

<sup>1196</sup> Oeter (S.), « Assurer l'efficacité de la charte dans l'ordre juridique européen », in Conseil de l'Europe (dir.), *La protection des langues minoritaires en Europe : vers une nouvelle décennie*, Editions du Conseil de l'Europe, 2010, p.210.

légale<sup>1197</sup> dans l'Etat soumis à l'évaluation peuvent soumettre des observations devant le Comité d'experts. Cette limite s'explique par la volonté d'éviter « que des organisations étrangères s'immiscent dans un débat national au sujet de la manière dont un Etat exécute ses engagements »<sup>1198</sup>. Ces conditions ne manquent pas de soulever certaines interrogations, à savoir ce qu'on entend par « situation légale » ou organisation « étrangère ». Bien que le Comité ne fût pas amené à rejeter des observations d'un organisme ou d'une association, il semblerait que le statut de ces associations doit être régi par le droit de l'Etat à propos duquel celles-ci entendent fournir des informations complémentaires.

**549.** La société civile semble s'être saisie de la possibilité offerte par l'article 16 paragraphe 2 de la Charte puisque la majorité des rapports d'évaluation du Comité d'experts font une référence expresse à l'intervention des associations au titre de cette disposition<sup>1199</sup>. On peut même remarquer une évolution certaine de la participation de la société civile dans le processus d'évaluation de la mise en œuvre de la Charte. En effet, si le premier voire le second cycle de suivi est marqué par l'absence d'une telle intervention<sup>1200</sup>, il n'en est plus de même pour les suivants<sup>1201</sup>.

**550.** Les observations des associations peuvent prendre la forme de compléments d'information ou, au mieux, des rapports périodiques alternatifs. Ces rapports périodiques alternatifs, de même que les compléments d'informations sont transmis aux Etats concernés afin qu'ils puissent donner leur point de vue. Malheureusement, ces rapports ne sont pas publics bien qu'ils soient archivés par le Conseil de l'Europe. Il semblerait que leur contenu contredise d'une manière générale les positions défendues par les Etats dans les rapports périodiques. Lorsque le Comité d'experts reçoit un tel rapport, il envoie des questions supplémentaires à l'Etat en cause et en fonction de ses réponses, l'organe chargé du suivi se forge une opinion sur la question. Ainsi, bien que ces rapports alternatifs constituent une source d'informations, ils peuvent également exercer une influence sur l'interprétation qu'il retient.

---

<sup>1197</sup> Woehrling (J.M.), La Charte européenne des langues régionales ou minoritaire – Un commentaire analytique, *op. cit.*, p.264.

<sup>1198</sup> *Ibidem.*

<sup>1199</sup> Vingt-deux rapports sur trente-cinq étudiés.

<sup>1200</sup> Voir Rapport CE Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi ; Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi ; Rapport CE Croatie, 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> cycle de suivi ; Rapport CE Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi ; Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi ; Rapport CE Slovénie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi.

<sup>1201</sup> A l'exception de la Hongrie. En effet, aucun des rapports d'évaluation du Comité d'experts ne se réfère expressément à la participation des associations au titre de l'article 16 paragraphe 2 du traité.

**551.** Cette possibilité de participation de la société civile au contrôle opéré par l'organe chargé du suivi est également présente dans d'autres conventions. Par exemple, la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique prévoit un mécanisme similaire puisque son article 68 paragraphe 5 prévoit que le GREVIO, l'organe chargé du suivi du respect de ce traité, « peut recevoir des informations concernant la mise en œuvre de la Convention des organisations non gouvernementales et de la société civile, ainsi que des institutions nationales de protection des droits de l'homme ». Or, lors du premier cycle de suivi, une association a élaboré un rapport alternatif portant sur la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul au Monténégro et une autre ayant le même objet en Autriche. Il en est de même en ce qui concerne la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales dont le Comité a reçu un nombre considérable de rapports alternatifs de la part d'organisations non-gouvernementales<sup>1202</sup>.

**552.** Toujours est-il que, comme le souligne l'ancien Président du Comité d'experts Stefan Oeter<sup>1203</sup>, la participation de la société civile au titre de l'article 16§2 de la Charte peut rencontrer plusieurs obstacles. En effet, celui-ci précise qu'il est « regrettable que les organisations de la société civile représentant les locuteurs de langues minoritaires [...] ne connaissent souvent pas les possibilités qui leur sont offertes par la charte »<sup>1204</sup>. Il faut également mentionner le manque de moyens techniques permettant à ces associations de participer au contrôle de la mise en œuvre nationale du traité puisque la proposition de « rapports alternatifs est une entreprise difficile et très coûteuse en ressources »<sup>1205</sup>. Néanmoins, ces difficultés peuvent être dépassées par l'existence d'une possibilité davantage informelle de réception des informations de la part de la société civile, au moment de la visite sur place des membres du Comité.

## B. La réception informelle

**553.** L'existence d'entretiens menés avec les représentants des langues régionales ou minoritaires lors de la visite sur place est mentionnée par la totalité des rapports d'évaluation étudiés. Ces entretiens permettent aux membres du Comité d'avoir accès à des informations portant sur la mise en œuvre nationale de la Charte alors même que les membres de la société civile n'ont pas utilisé la possibilité offerte par l'article 16 paragraphe 2 du traité. Cependant, nous pouvons remarquer que les

---

<sup>1202</sup> Les rapports alternatifs reçus jusqu'en 2010 peuvent être consultés à la page suivante : <http://www.cilevics.eu/minelres/coe/statereports.htm>.

<sup>1203</sup> Oeter (S.), « Assurer l'efficacité de la charte dans l'ordre juridique européen », *op. cit.*, pp.210-211.

<sup>1204</sup> *Ibidem*, pp.210.

<sup>1205</sup> *Ibidem*.

représentants de certaines langues régionales ou minoritaires ne participent pas d'une manière systématique à ces entretiens, pouvant ainsi priver le Comité de certains éléments d'information. Par exemple, lors du sixième cycle de suivi en Hongrie, le Comité d'experts « regrette que certaines instances de gestion autonome des minorités n'aient pas répondu à l'invitation d'échanger sur la situation de leurs langues régionales ou minoritaires lors de la visite sur place »<sup>1206</sup>.

**554.** Toutefois, lorsque cette possibilité est utilisée par le Comité, elle lui permet de se prononcer sur la situation particulière d'une association voire d'un individu. A ce titre, nous pouvons évoquer l'exemple de la mise en œuvre de l'article 11.1.a.i) en Espagne. Cet article stipule que les Etats s'engagent « dans la mesure où la radio et la télévision ont une mission de service public : à assurer la création d'au moins une station de radio et une chaîne de télévision dans les langues régionales ou minoritaires ». Pendant la visite sur place, le Comité fut « informé d'un différend au sujet de la retransmission de la chaîne publique TV3 de Catalogne en Valence »<sup>1207</sup>. En effet, il s'agit d'une chaîne qui a été retransmise pendant 25 ans, sans licence, sur le territoire de la Communauté autonome de Valence par des intermédiaires privés. Or, des mesures furent prises pour mettre fin à ce type de retransmission sans licence. Par conséquent, une association linguistique valencienne qui retransmettait la chaîne TV3 s'est vue infliger une amende de plusieurs centaines de milliers d'euros<sup>1208</sup>. A cet égard, le Comité « déplore que les autorités valenciennes n'aient pas pris de mesures plus résolues pour faciliter la retransmission de TV3 »<sup>1209</sup> et demande « de trouver une solution viable au problème de la retransmission, dans l'esprit de la charte »<sup>1210</sup>.

On peut également évoquer l'exemple de la mise en œuvre de l'article 7.1.h) dans ce même Etat. Selon cette disposition, l'Etat s'engage à fonder sa politique, sa législation et sa pratique sur le principe de « la promotion des études et de la recherche sur les langues régionales ou minoritaires dans les universités ou les établissements équivalents ». Le Comité considère que l'Académie de langue asturienne a mené des travaux de recherche considérables sur cette langue<sup>1211</sup>. Toutefois, lors de la visite sur le terrain, le Comité d'experts « a été informé [...] qu'un étudiant qui avait rédigé une thèse de doctorat en asturien à la Faculté d'histoire n'avait pu la faire enregistrer parce que le titre

---

<sup>1206</sup> Rapport CE Hongrie, 6<sup>ème</sup> cycle de suivi, §13. Voir également Rapport CE Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §5 qui mentionne l'absence des représentants de la langue yiddish lors des entretiens ; Rapport CE Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §4 ; Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi et 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §4.

<sup>1207</sup> Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §876.

<sup>1208</sup> *Ibidem*, §§876-877.

<sup>1209</sup> *Ibidem*, §878.

<sup>1210</sup> *Ibidem*, §880.

<sup>1211</sup> Rapport CE Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §181.

était en asturien »<sup>1212</sup>. Par conséquent, l'organe chargé du suivi a demandé aux autorités de fournir des précisions supplémentaires quant à la mise en œuvre de cette disposition.

**555.** Les deux exemples évoqués témoignent d'une certaine prise en compte des situations individuelles par le Comité d'experts lors de son contrôle. Toutefois, ces situations, assez rares, ne conduisent pas le Comité à conclure au non-respect des dispositions de la Charte. Il semblerait que, d'une manière générale, l'organe chargé du suivi préfère ne pas se prononcer sur la compatibilité de ces situations avec les obligations de la Charte. Tout au plus, il demande des informations supplémentaires aux Etats.

---

<sup>1212</sup> *Ibidem*, §182.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I :

**556.** Ces développements témoignent de l'importance de l'information pour le contrôle et l'interprétation du Comité d'experts. Cette dernière est ainsi conditionnée par cette information dont la source est principalement étatique, ce qui met en lumière le rôle second de l'organe chargé du suivi dans la construction de la politique publique linguistique. Toutefois, ce dernier entend réduire sa dépendance en ayant recours à plusieurs techniques visant soit à encadrer l'information transmise par l'Etat soit à utiliser des sources extra-étatiques. Cela traduit la coexistence du modèle relationnel et du modèle institutionnel dans le système de la Charte ainsi que la tension qui résulte de cette coexistence. Certes, le système de la Charte correspond davantage à un système relationnel dans lequel les Etats fournissent l'interprétation authentique de leurs propres obligations. Toutefois, l'existence et le contrôle opéré par le Comité d'experts témoignent d'une certaine institutionnalisation du système. La manière dont celui-ci entend réduire sa dépendance des Etats peut être analysée comme une volonté de développer cette institutionnalisation. Or, cette tendance est confirmée par les techniques utilisées par l'organe chargé du suivi visant à renforcer l'autorité de son interprétation laquelle, dans le système de la Charte, n'est pas indiscutable.





## CHAPITRE II. LA NECESSITE D'UNE ACCEPTATION ETATIQUE POSTERIEURE AU CONTROLE

**557.** Le rôle second du Comité d'experts dans l'élaboration d'une politique publique linguistique est également révélé par la nécessité d'une acceptation étatique de l'interprétation qu'il fournit. Du moins, l'autorité attachée à l'interprétation du Comité n'est pas exempte d'ambiguïté.

**558.** En effet, cette interprétation ne s'inscrit ni dans le cadre d'un contrôle *diplomatique* ni dans le cadre d'un contrôle *juridictionnel*. Elle semble néanmoins se rapprocher de l'interprétation fournie dans le cadre du contrôle diplomatique. Dans ce type de contrôle, « les Etats apprécient eux-mêmes le respect, par leurs co-contractants, de leurs obligations internationales »<sup>1213</sup>. Or, à l'occasion de ce contrôle, les Etats interprètent unilatéralement les exigences imposées par le traité en question afin de déterminer si leurs co-contractants respectent ces dernières. Cette interprétation unilatérale rencontrée dans le cadre du contrôle diplomatique prendrait ainsi la forme d'un acte unilatéral « hétéronormateur »<sup>1214</sup>. En effet, à travers son acte, l'Etat prétendrait imposer à ses co-contractants l'obligation de respecter l'interprétation qu'il fournit. Toutefois, cette interprétation unilatérale n'est pas opposable aux autres Etats « sans le consentement de ces derniers »<sup>1215</sup>. Comme le précise Ludwig Ehrlich, « [l']interprétation donnée par les organes d'une des parties contractantes n'a pour les autres parties contractantes que la valeur d'une interprétation par une des parties contractantes »<sup>1216</sup>. Par conséquent, l'autorité de l'interprétation fournie dans le contexte d'un contrôle diplomatique est dépendante de l'acceptation de cette interprétation par les autres Etats parties. Quant au contrôle *juridictionnel*, la force obligatoire de l'interprétation qui est fournie à une telle occasion est assez clairement établie en ce qu'elle n'est pas dépendante du consentement des Etats<sup>1217</sup>.

**559.** Ainsi, l'interprétation fournie par le Comité d'experts serait également dépendante de son acceptation par les Etats soumis à son évaluation. A ce titre, il apparaît que l'interprétation fournie par le Comité d'experts fait l'objet d'une acceptation étatique variable (Section I), ce qui confirme son rôle second dans l'élaboration de la politique publique linguistique de même que dimension principalement « relationnelle » du système de la Charte. Cependant, plusieurs moyens sont utilisés afin de renforcer l'acceptation de l'interprétation de l'organe chargé du suivi et, corrélativement, de

---

<sup>1213</sup> Ailincăi (M.), *op. cit.*, p.71.

<sup>1214</sup> Daillier (P.), Forteau (M.), Pellet (A.), *op. cit.*, p.402.

<sup>1215</sup> *Ibidem*.

<sup>1216</sup> Ehrlich (L.), « L'interprétation des traités », *op. cit.*, p.35.

<sup>1217</sup> Voir sur ce point Daillier (P.), Forteau (M.), Pellet (A.), *op. cit.*, pp.280-281 et les exemples cités.

renforcer l'autorité même de cette interprétation (Section II). Le renforcement de l'interprétation fournie par le Comité d'experts révèle ainsi une tendance visant à accroître le degré d'institutionnalisation du système conventionnel.

## SECTION I. L'ACCEPTATION ETATIQUE VARIABLE DE L'INTERPRETATION DU COMITE D'EXPERTS

**560.** L'interprétation du Comité vise à assurer l'effectivité des obligations de la Charte, à savoir leur réalisation dans les faits afin que celles-ci puissent contribuer à l'objectif de la politique publique linguistique. Cela peut conduire l'organe chargé du suivi à considérer que ces obligations exigent l'adoption et/ou la modification des actes relevant de la mise en œuvre nationale de la Charte. Or, cette interprétation et les exigences qui en résultent ne sont pas acceptées d'une manière invariable par les Etats.

**561.** En effet, certains des Etats étudiés considèrent que les dispositions du traité sont respectées au moment de sa ratification. Par conséquent, il n'y aurait pas besoin de procéder à l'adoption ou à la modification des actes de mise en œuvre puisque ces derniers respecteraient déjà les obligations de la Charte. L'exemple de la Finlande est révélateur de cette hypothèse. Selon les autorités finlandaises, le « gouvernement a choisi les dispositions de la partie III de la Charte en fonction de la législation nationale qui existait à l'époque »<sup>1218</sup>. Dès lors, « la législation finlandaise est conforme aux dispositions de la Charte en ce que les dispositions en question sont reprises telles quelles ou à un niveau supérieur de la loi »<sup>1219</sup>. On retrouve une précision analogue en Espagne. Les autorités de cet Etat estiment « que le régime juridique actuellement en vigueur [...] sur la reconnaissance et la protection des langues régionales et des langues minoritaires parlées est en général en correcte adéquation avec le niveau de protection établi par la Charte »<sup>1220</sup>.

**562.** Dès lors, les Etats peuvent refuser l'interprétation du Comité qui vient remettre en cause leur propre constat de respect des obligations de la Charte. A cet égard, il s'avère que l'acceptation étatique de l'interprétation relative au champ d'application (§1) et de celle relative à l'objet des obligations de la Charte (§2) peut être qualifiée de variable. Néanmoins, il convient de préciser que le contrôle exercé par le Comité étant « étalé dans le temps »<sup>1221</sup>, se déployant au cours de cycles de suivi, l'acceptation étatique de son interprétation peut évoluer.

---

<sup>1218</sup> Rapport Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.5.

<sup>1219</sup> *Ibidem*.

<sup>1220</sup> Rapport Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.25. On retrouve ce type de considérations, exprimé d'une manière davantage implicite pour les autres Etats : Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.26 ; Rapport Croatie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.12 ; Rapport Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.7 ; Rapport Slovénie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.9.

<sup>1221</sup> Ailincăi (M.), *op.cit*, p.50.

## I. L'acceptation variable de l'interprétation du champ d'application des obligations de la Charte

563. Qu'il s'agisse de l'interprétation du champ d'application matériel (A), spatial (B) ou personnel (C), celle-ci ne fait pas l'objet d'une acceptation invariable de la part des Etats témoignant ainsi de la dépendance de l'interprétation du Comité à l'égard de ces derniers.

### A. L'interprétation du champ d'application matériel

564. Après la ratification du traité, les Etats indiquent dans leurs déclarations unilatérales les langues incluses dans le champ d'application matériel de la Charte. En d'autres termes, ils identifient les langues qualifiées de « langues régionales ou minoritaires ». Or, lors de son contrôle, le Comité d'experts peut considérer que d'autres langues doivent être incluses dans le champ d'application du traité. A ce titre, l'organe chargé du suivi estime que « si les Etats peuvent limiter les obligations de la Partie III aux langues spécifiées par leur instrument de ratification, en revanche l'application de la Partie II à toutes les langues régionales ou minoritaires est automatique et non limitable »<sup>1222</sup>. Par conséquent, l'absence d'une langue des déclarations interprétatives « n'exclut pas l'application de la Partie II de la Charte »<sup>1223</sup> à celle-ci. Cette interprétation peut se fonder sur le texte de l'article 2§1 du traité qui stipule que chaque Etat « s'engage à appliquer les dispositions de la partie II à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire, qui répondent aux définitions de l'article 1 ». Sur cette base, le Comité d'experts n'hésite pas à qualifier *ex officio* certaines langues de « langues régionales ou minoritaires », procédant ainsi à leur inclusion dans le champ d'application matériel de la Charte. Or, cette inclusion peut être contestée par les Etats.

565. On peut citer l'exemple de la Slovénie. Dans sa déclaration, l'Etat qualifie le hongrois et l'italien en tant que « langues régionales ou minoritaires ». Le Comité, dès son premier rapport d'évaluation, évoque la situation d'autres langues pouvant correspondre à la définition proposée par le traité, à savoir l'allemand, le croate, le serbe et le bosnien<sup>1224</sup>. Par la suite, sur la base des informations recueillies, il qualifie explicitement l'allemand et le croate en tant que « langues

<sup>1222</sup> Rapport CE Slovénie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §15.

<sup>1223</sup> *Ibidem*.

<sup>1224</sup> Rapport CE Slovénie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §§19 et s.

régionales ou minoritaires »<sup>1225</sup>, évaluant ainsi la mise en œuvre nationale de la Charte à l'égard de ces deux langues. En ce qui concerne le serbe et le bosnien, le Comité demande des informations supplémentaires aux autorités quant à la présence traditionnelle de ces langues en Slovénie<sup>1226</sup>. Si les autorités confirment la présence traditionnelle de l'allemand et implicitement sa qualification en tant que « langue régionale ou minoritaire »<sup>1227</sup>, il n'en est pas de même pour les trois autres langues puisqu'elles « considèrent officiellement le croate, le serbe et le bosnien comme des langues immigrantes, malgré les éléments avérant leur présence traditionnelle sur le territoire slovène, notamment dans le cas du croate »<sup>1228</sup>.

L'Etat slovène ne semble pas avoir modifié son appréciation lors des cycles d'évaluation ultérieurs. En effet, le Comité précise que les autorités continuent à considérer que le croate et le serbe sont des « langues immigrantes » et l'allemand une « langue étrangère » et point des « langues régionales ou minoritaires »<sup>1229</sup>. Cela étant, la Slovénie mentionne l'existence de certains comportements concernant ces langues. On peut citer la mise en œuvre de l'article 7.1.h) qui stipule que les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la promotion des études et de la recherche sur les langues régionales ou minoritaires dans les universités ou les établissements équivalents ». Les autorités précisent que l'allemand est enseigné dans deux universités et que le croate fait partie d'un programme d'étude de l'Université de Ljubljana<sup>1230</sup>. Nous constatons ainsi une contradiction dans le comportement de la Slovénie qui, tout en refusant la qualification de ces langues en tant que « langues régionales ou minoritaires », se réfère à l'existence d'actes relevant de la mise en œuvre de la Charte portant sur la protection et la promotion de ces langues semblant ainsi accepter cette qualification.

**566.** Toujours est-il que les autorités semblent justifier le refus d'inclure ces langues dans le champ d'application matériel du traité en raison de la formulation de l'article 11 de la Constitution slovène. Cet article dispose que « [l]a langue officielle en Slovénie est le slovène. Dans les circonscriptions des communes où vivent les communautés italienne ou hongroise, la langue officielle est aussi l'italien ou le hongrois ». Or, aux yeux des autorités, « [t]oute disposition réglementant l'usage des langues en République de Slovénie qui différerait des dispositions actuelles

---

<sup>1225</sup> Rapport CE Slovénie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§20-21.

<sup>1226</sup> Rapport CE Slovénie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§22-25.

<sup>1227</sup> *Ibidem*, §20 et p.39.

<sup>1228</sup> *Ibidem*, p.39.

<sup>1229</sup> Rapport CE Slovénie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§31 et s.

<sup>1230</sup> Rapport Slovénie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.38.

exigerait un nouveau référendum sur les décisions prises à la création de l'Etat indépendant, et par la suite, un amendement de la Constitution »<sup>1231</sup>, en particulier de l'article 11.

**567.** Cependant, on retrouve des exemples dans lesquels les Etats acceptent l'interprétation fournie par l'organe chargé du suivi. Ainsi, le premier rapport périodique de la Finlande ne fait aucune référence à la langue yiddish lors de la présentation des langues dépourvues de territoire entrant dans le champ d'application matériel de la Charte<sup>1232</sup>. Toutefois, à la suite de la précision du Comité d'experts selon laquelle « le romani, le russe, le yiddish et le tatar sont protégés au titre de la Partie II » du traité, les autorités qualifient cette langue soit de langue minoritaire<sup>1233</sup> soit de langue dépourvue de territoire<sup>1234</sup>, l'incluant ainsi dans le champ d'application matériel de la Charte.

**568.** Dans d'autres hypothèses, le Comité d'experts se limite à suggérer l'éventuelle applicabilité de la Charte à certaines langues puisqu'il demande à l'Etat de clarifier, en collaboration avec les locuteurs, sa qualification en tant que langue régionale ou minoritaire. Par exemple, lors de son troisième rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la Charte en Slovaquie, le Comité d'experts précise que d'après les informations dont il dispose, « les minorités serbe et russe sont également traditionnellement présentes en République slovaque »<sup>1235</sup>. Par conséquent, il se demande si les langues de ces minorités « pourraient être considérées comme des langues régionales ou minoritaires [...] au sens de l'article 1.a de la Charte ». Suite à des discussions initiées par les deux minorités au sein du Conseil pour les minorités nationales et les groupes ethniques<sup>1236</sup>, organe consultatif chargé des questions relatives à la protection des minorités<sup>1237</sup>, l'Etat a adopté une déclaration interprétative, enregistrée au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe le 27 novembre 2015, selon laquelle il est reconnu que le serbe et le russe « correspondent à la définition de langue minoritaire de la Charte aux fins de la Partie II de la Charte »<sup>1238</sup>.

**569.** Il est également des situations dans lesquelles, à la suite d'une demande de clarification du statut d'une langue, le Comité et l'Etat s'accordent sur l'absence de qualification d'une langue de

---

<sup>1231</sup> Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, Observations du gouvernement slovaque, p.47.

<sup>1232</sup> Rapport Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.6.

<sup>1233</sup> Rapport CE Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, Observations du Gouvernement de la République de Finlande au sujet du Rapport du Comité d'experts, p.50.

<sup>1234</sup> Rapport Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.12.

<sup>1235</sup> Rapport CE Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §22.

<sup>1236</sup> Rapport Slovaquie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.12.

<sup>1237</sup> Rapport Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.7.

<sup>1238</sup> Déclaration consignée dans une lettre du Représentant Permanent de la République slovaque, datée du 25 novembre 2015, enregistré au Secrétariat Général le 27 novembre 2015.

« langue régionale ou minoritaire ». A ce titre, on peut évoquer l'exemple de l'elfdalien en Suède. Lors d'une rencontre des membres du Comité avec les représentants des locuteurs de cette langue, ces derniers ont affirmé que l'elfdalien ne devrait pas être considéré comme un dialecte du suédois, correspondant dès lors à la définition d'une « langue régionale ou minoritaire » donnée par la Charte<sup>1239</sup>. Dans les rapports périodiques postérieurs, les autorités suédoises considèrent que cette langue ne saurait être qualifiée de « langue régionale ou minoritaire » tout en précisant que l'elfdalien devait être préservé en tant qu'élément du patrimoine culturel suédois<sup>1240</sup>. Quant au Comité, il mentionne l'avis des représentants des locuteurs selon lequel l'elfdalien devrait être qualifié de « langue régionale ou minoritaire »<sup>1241</sup>. Or, malgré la volonté exprimée par les locuteurs, l'organe chargé du suivi n'intègre pas *ex officio* cette langue dans le champ d'application matériel du traité. Il se borne à constater que selon le cinquième rapport périodique « il n'y a pas de consensus parmi les linguistes sur la question de savoir si l'elfdalien est une langue ou un dialecte. L'opinion générale en Suède est que l'elfdalien est un dialecte. Cependant, l'avis selon lequel l'elfdalien est une langue bénéficie d'un soutien de plus en plus important »<sup>1242</sup>.

**570.** Les exemples évoqués mettent en exergue l'acceptation étatique variable de l'interprétation proposée par le Comité d'experts. Certaines hypothèses font état du refus étatique opposé à la qualification opérée par le Comité alors que d'autres hypothèses révèlent une convergence entre l'interprétation du Comité et celle des Etats. Il en est de même pour ce qui est de l'interprétation fournie par l'organe chargé du suivi du champ d'application spatial.

#### B. L'interprétation du champ d'application spatial

**571.** L'interprétation du champ d'application spatial de la Charte est le théâtre de vives divergences entre le Comité d'experts et certains Etats. Dans la plupart des situations, ces derniers s'opposent à l'interprétation extensive opérée par le Comité (1). Cependant, on peut mentionner une hypothèse dans laquelle l'interprétation restrictive du Comité ne fut acceptée que tardivement (2). Face aux difficultés soulevées par cette question, certains éléments permettant éventuellement de dépasser ces divergences peuvent être proposés (3).

---

<sup>1239</sup> Rapport CE Suède, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §22.

<sup>1240</sup> Rapport Suède, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.24 ; Rapport Suède, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.17-18.

<sup>1241</sup> Rapport CE Suède, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§19-20 ; Rapport CE Suède, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§42-46.

<sup>1242</sup> Rapport CE Suède, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §41.



### *1) Le refus d'une interprétation extensive du champ d'application spatial*

572. Selon l'article 1.b) de la Charte « par "territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée", on entend l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des différentes mesures de protection et de promotion prévues par la présente charte ». Plusieurs Etats<sup>1243</sup> ont adopté des déclarations interprétatives portant sur cette disposition. Or, celles-ci sont régulièrement critiquées par le Comité d'experts sans que les Etats acceptent l'interprétation du champ d'application spatial qu'il propose.

573. Un exemple topique de cette situation concerne la Slovaquie. Selon une déclaration interprétative adoptée par cet Etat « les termes "territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée" se réfèrent aux municipalités dans lesquelles les citoyens de la République slovaque appartenant à des minorités nationales représentent au moins 20% de la population, conformément au Règlement n° 221/1999 Coll. du Gouvernement de la République slovaque, daté du 25 août 1999 »<sup>1244</sup>. Cette déclaration fait l'objet de critiques de la part du Comité d'experts à l'occasion de chaque cycle de suivi<sup>1245</sup>. Pour l'organe chargé du suivi, le seuil de 20% « équivaut à une réserve territoriale, ce qui est incompatible avec la Charte »<sup>1246</sup>, bien que, aux dires des autorités, cette déclaration ne concerne que les rapports des citoyens avec les autorités administratives<sup>1247</sup>. En d'autres termes, le seuil de 20% concerne uniquement la mise en œuvre de l'article 10 de la Charte, n'ayant dès lors aucun effet sur les autres dispositions du traité. Toutefois, même si les effets de la déclaration sont limités à l'article 10, l'organe chargé du suivi ne manque pas de la critiquer sur plusieurs points. Il constate que plusieurs langues n'atteignent ledit seuil dans aucune municipalité alors même que l'Etat a choisi de les protéger et de les promouvoir à travers plusieurs dispositions de l'article 10 de la Charte<sup>1248</sup>. Il considère également que la diminution progressive du nombre de locuteurs peut conduire à l'exclusion de certaines municipalités du champ d'application du traité<sup>1249</sup>. D'une manière générale, le Comité considère que le seuil de 20% est trop élevé puisque « les

---

<sup>1243</sup> La Croatie, le Monténégro, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie.

<sup>1244</sup> Déclaration consignée dans les pleins pouvoirs remis au Secrétaire Général lors de la signature de l'instrument, le 20 février 2001 - Or. angl., et confirmée lors du dépôt de l'instrument de ratification, le 5 septembre 2001.

<sup>1245</sup> Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §§40 et s.; Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§11 et s.; Rapport CE Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§13 et s.; Rapport CE Slovaquie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§26 et s.

<sup>1246</sup> Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §42 ; Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §12.

<sup>1247</sup> Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §43.

<sup>1248</sup> Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §46 ; Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §15.

<sup>1249</sup> Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §45.

mesures de protection prévues par la Charte s'appliquent généralement à un nombre de locuteurs bien inférieur à ce pourcentage »<sup>1250</sup>.

Si les représentants des locuteurs du hongrois et de l'allemand<sup>1251</sup> ont demandé la mise en place d'un seuil de 10%, l'organe chargé du suivi considère que la situation de certaines langues ne se prête pas à l'application d'un nombre relatif de locuteurs – i.e. en termes de pourcentages. Par exemple, même le seuil de 10% ne serait atteint par le bulgare ou le polonais dans aucune municipalité. Dès lors, le Comité estime que « les autorités devraient [...] établir le “*nombre* [absolu] de locuteurs de langues régionales ou minoritaires” (article 10) qu'elles considèrent comme justifiant l'application aux langues bulgare et polonaise, dans au moins une municipalité respectivement, des engagements souscrits en vertu de l'article 10 »<sup>1252</sup>. Une telle solution flexible devrait également être mise en place pour les autres langues régionales ou minoritaires « afin d'assurer une mise en œuvre cohérente et constante de l'article 10 »<sup>1253</sup> du traité.

**574.** Face à ces critiques, le législateur slovaque a modifié la Loi sur les langues des minorités nationales. D'une part, le seuil prévu est désormais de 15%. D'autre part, l'emploi oral des langues régionales ou minoritaires est désormais autorisé même dans les municipalités où ledit seuil n'est pas atteint « si l'agent de l'administration publique et les personnes participant à la procédure y consentent »<sup>1254</sup>. Pour ce qui est de la mise en place du nouveau seuil, le Comité d'experts estime que l'abaissement opéré est insuffisant. Il lui adresse les mêmes critiques que celles portant sur le seuil de 20%. Cet exemple cristallise le mieux la divergence d'interprétation entre les Etats et l'organe chargé du suivi en ce qui concerne la définition du champ d'application spatial de la Charte. Il révèle également le rôle second de l'interprétation du Comité d'experts dans l'élaboration de la politique publique linguistique car à défaut d'une acceptation étatique de cette interprétation, son autorité s'en trouve relativisée.

## ***2) L'acceptation tardive d'une interprétation restrictive du champ d'application spatial***

**575.** Il peut s'avérer, paradoxalement, qu'une interprétation trop restrictive du champ d'application spatial des dispositions de la Charte par le Comité d'experts soit acceptée que tardivement par l'Etat. La seule hypothèse de ce type a concerné, pendant plusieurs cycles de suivi,

<sup>1250</sup> Rapport CE Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §14.

<sup>1251</sup> Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §15 ; Rapport CE Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §19.

<sup>1252</sup> Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §15.

<sup>1253</sup> *Ibidem*.

<sup>1254</sup> Rapport CE Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §17.

la Hongrie. Selon les autorités, les nationalités ou minorités ethniques correspondant aux langues qualifiées de « langues régionales ou minoritaires » sont « réparties sur l'ensemble du territoire »<sup>1255</sup>. Dès lors, les dispositions de la Charte choisies par l'Etat ont vocation à s'appliquer sur tout le territoire hongrois. En d'autres termes, la protection des langues régionales ou minoritaires en Hongrie est fondée sur le principe de personnalité. A ce titre, « une politique basée sur le principe de personnalité des droits linguistiques garantit à l'individu des services déterminés dans sa langue indépendamment du lieu où il se trouve alors que le critère de la territorialité limite à certaines aires définies le droit de bénéficier des services publics dans sa langue »<sup>1256</sup>.

**576.** Or, pour le Comité d'experts, « [l]'extension des droits linguistiques à l'ensemble du territoire hongrois, quelle que soit la concentration démographique des locuteurs de langues minoritaires, rend extrêmement difficile, voire impossible, pour les autorités de prendre des mesures organisationnelles nécessaires à la jouissance des droits linguistiques »<sup>1257</sup>. Dans ses rapports d'évaluation postérieurs, l'organe chargé du suivi réitère que « l'absence d'un champ d'application clairement défini par la Charte [...] nuit à une mise en œuvre efficace des articles 9 et 10 dans le cas de la Hongrie. Ce problème n'a pas été résolu (les articles 9 et 10 de la Charte continuent de s'appliquer de manière illimitée à l'ensemble du territoire de la Hongrie) »<sup>1258</sup>. Pour le Comité, « les territoires imposant la mise en œuvre de mesures d'application concrète n'ayant pas été identifiés, les mesures de recrutement et de formation en fonction de la langue ne sont pas institutionnalisées »<sup>1259</sup>.

**577.** Face à ces critiques, les autorités ont mentionné lors du deuxième cycle de suivi leur intention d'amender de la Loi sur les droits des minorités nationales et ethniques. Selon l'Etat, la procédure d'amendement « s'efforcera, dans les limites du possible, de délimiter avec précision les zones d'habitation et les régions dans lesquelles les minorités sont traditionnellement enracinées en Hongrie »<sup>1260</sup>. La réforme envisagée n'est intervenue que lors du 5<sup>ème</sup> cycle de suivi. La nouvelle Loi sur les droits des nationalités de 2011 marque un infléchissement certain du principe de personnalité. Selon les articles 5§4, 5§5 et 6 de la Loi, les données du recensement deviennent une condition préalable à l'exercice des droits linguistiques des minorités<sup>1261</sup>. Ce faisant, la nouvelle

---

<sup>1255</sup> Rapport Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.17.

<sup>1256</sup> Bertile (V.), « L'approche juridique française du rapport langue/espace », in Pailhé (J.) et Viaut (A.) (dir.), *Langue et espace*, Publication de la Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2011, p.70.

<sup>1257</sup> Rapport CE Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §16.

<sup>1258</sup> Rapport CE Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §84.

<sup>1259</sup> Rapport CE Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, Conclusion H.

<sup>1260</sup> Rapport CE Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, Observations du Gouvernement de la République de Hongrie, p.38.

<sup>1261</sup> Rapport CE Hongrie, 6<sup>ème</sup> cycle de suivi, §20 ; Commission européenne pour la démocratie par le droit, 19 juin 2012 « Avis sur la Loi relative aux droits des nationalités de la Hongrie », Avis 671/2012, CDL-AD(201)011, §71.

législation met en place plusieurs pourcentages permettant d'identifier les municipalités dans lesquelles certaines dispositions des articles 10 et 11 de la Charte ont vocation à s'appliquer. Ainsi, lorsque le seuil de 10% des membres d'une minorité est atteint dans une municipalité, celle-ci est obligée d'utiliser la langue régionale ou minoritaire « pour ses documents, formulaires, noms de lieux et pour les médias, notamment la radiodiffusion de programme de service public »<sup>1262</sup>. La loi met également en place un seuil de 20% qui oblige les municipalités à employer la langue régionale ou minoritaire pour les « décisions du conseil d'élus locaux »<sup>1263</sup> et à recruter des « personnes ayant une connaissance des langues minoritaires au sein de l'administration publique locale »<sup>1264</sup>.

**578.** La réforme opérée, qui semble correspondre aux recommandations du Comité d'experts et du Comité des ministres<sup>1265</sup>, n'a néanmoins pas échappé aux critiques de l'organe chargé du suivi. A l'instar des critiques adressées à la législation slovaque décrite précédemment, le Comité « estime que les seuils [de 10% et de 20%] peuvent empêcher la Charte d'être appliquée aux langues des minorités dont les locuteurs n'atteignent pas les seuils requis, mais qui sont néanmoins en nombre suffisant pour que les dispositions pertinentes de la Charte s'appliquent »<sup>1266</sup>. Par conséquent, il « conclut que les dispositions des articles 10 et 11 s'appliquent également aux territoires où les locuteurs de langues minoritaires n'atteignent pas les seuils requis mais sont néanmoins en nombre suffisant pour justifier la mise en œuvre des engagements respectifs »<sup>1267</sup>.

**579.** L'exemple hongrois démontre les difficultés posées par l'identification du champ d'application spatial de la Charte ainsi que les divergences qui peuvent surgir entre l'interprétation du Comité d'experts et celle des Etats. Il démontre également qu'en raison du facteur temporel innervant tout mécanisme de suivi, les divergences peuvent même se transformer à défaut de se résorber. Si, à la base, les critiques du Comité s'adressaient à l'interprétation étatique trop large du champ d'application spatial, elles portent désormais sur le caractère trop strict de cette interprétation.

---

<sup>1262</sup> Rapport CE Hongrie, 6<sup>ème</sup> cycle de suivi, §20 ; Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *préc.*, §72.

<sup>1263</sup> *Ibidem.*

<sup>1264</sup> *Ibidem.*

<sup>1265</sup> Recommandation du Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la Hongrie, CM/RecChL(2013)5, 10 juillet 2013, pt. 4 : Le Comité des ministres recommande que les autorités hongroises « prennent des mesures en vue de garantir que les autorités administratives concernées exécutent les obligations découlant de l'article 10 de la Charte, notamment en délimitant les circonscriptions des autorités administratives dans lesquelles des mesures organisationnelles doivent être adoptées et en informant les locuteurs de langues régionales ou minoritaires de leurs droits au regard de l'article 10 ».

<sup>1266</sup> Rapport CE Hongrie, 6<sup>ème</sup> cycle de suivi, §21.

<sup>1267</sup> *Ibidem.*

Face à l'acceptation étatique variable de l'interprétation du champ d'application spatial, on peut se demander si certaines pistes pouvant résorber ces divergences ne peuvent pas être proposées.

### ***3) Proposition d'une méthode d'identification du champ d'application spatial***

**580.** Quels sont les enseignements que l'on peut tirer des exemples précédemment évoqués ? Tout d'abord, l'identification du champ d'application spatial s'avère problématique notamment en ce qui concerne l'article 10 du traité, à savoir les dispositions portant sur l'emploi des langues régionales ou minoritaires devant ou par les autorités administratives. Ensuite, il apparaît que les critiques du Comité d'experts peuvent conduire à un changement de l'interprétation étatique du champ d'application spatial. Enfin, même quand ces changements interviennent, ils peuvent s'avérer insuffisants aux yeux de l'organe chargé du suivi. Dans cette configuration, plusieurs pistes permettant le rapprochement entre l'interprétation du Comité et celle des Etats pourraient être esquissés. Il s'agirait de la mise en place de deux critères cumulatifs permettant d'identifier le champ d'application spatial du traité (a). Toutefois, il faut avoir conscience que cette proposition peut également se heurter à certaines difficultés (b).

#### ***a) Des critères alternatifs***

**581.** La méthode d'identification du champ d'application spatial devrait permettre d'atteindre l'équilibre entre une interprétation trop stricte et une interprétation trop large de celui-ci. Une interprétation trop stricte conduirait à exclusion de la protection des dispositions de la Charte un nombre trop grand d'aires géographiques et donc de locuteurs. Cela se manifeste principalement par la mise en place de seuils trop élevés déclenchant la mise en œuvre de l'article 10. Quant à une interprétation trop large, elle rendrait la protection des langues régionales ou minoritaires et des locuteurs illusoire. L'exemple de la Hongrie en témoigne puisque l'utilisation de huit langues régionales ou minoritaires devant n'importe quelle autorité locale peut s'avérer difficile, voire impossible.

**582.** L'équilibre entre ces deux extrêmes pourrait être atteint par l'utilisation de plusieurs critères d'identification du champ d'application spatial. En raison des difficultés liées au principe de personnalité, l'identification du champ d'application spatial serait principalement fondée sur des données démographiques. Elle s'inscrirait dès lors dans la logique du principe de territorialité.

**583.** Ainsi, on peut envisager l'utilisation d'un critère principal et d'un critère subsidiaire fondés sur les données issues des recensements. D'une part, il s'agirait de la mise en place de pourcentages permettant d'identifier les municipalités dans lesquels la Charte a vocation à s'appliquer. D'autre part, et lorsque l'utilisation du premier critère s'avérerait insuffisante, on peut envisager la détermination d'un nombre *absolu* de locuteurs résidant dans une municipalité.

**584.** Pour ce qui est de la mise en place des pourcentages, les exemples précédemment évoqués ont mis en exergue les critiques du Comité d'experts à leur égard. Toutefois, est-ce la technique même des pourcentages qui est critiquée par l'organe chargé du suivi ? Il semblerait que ses critiques portent davantage sur le caractère élevé des pourcentages mis en place.

**585.** L'évaluation de la mise en œuvre nationale de la Charte en Finlande par le Comité semble corroborer cette idée. En effet, les autorités étatiques ont qualifié le suédois en tant que « langue officielle moins répandue » lui permettant ainsi de bénéficier des mesures de protection et de promotion de la Charte. En ce qui concerne le champ d'application spatial de ces dispositions, la législation finlandaise met en place un mécanisme spécifique. L'identification du territoire linguistique est principalement fondée sur la distinction entre les municipalités bilingues et unilingues. Selon la législation finlandaise, « une municipalité est réputée bilingue si plus de 8% de la population parle l'autre langue officielle du pays comme langue maternelle »<sup>1268</sup>. Néanmoins, « toutes les municipalités où 3 000 habitants au moins parlent l'autre langue officielle sont considérées comme bilingues »<sup>1269</sup>. Ainsi, le champ d'application spatial des dispositions du traité à l'égard de la langue suédoise est identifié soit sur la base d'un pourcentage soit sur la base d'un nombre absolu de locuteurs résidant dans une municipalité. Or, contrairement aux hypothèses de la Slovaquie et de la Hongrie<sup>1270</sup>, le Comité d'experts ne critique pas la mise en place de la technique des pourcentages<sup>1271</sup>.

**586.** Cette position du Comité peut être interprétée de deux manières. D'une part, on peut considérer que ses critiques portent uniquement sur l'existence de pourcentages à deux chiffres. Dès lors, l'organe chargé du suivi accepterait l'existence de pourcentages à un chiffre (8% par exemple). D'autre part, on peut estimer que l'acceptation du pourcentage à un chiffre s'explique par l'existence

---

<sup>1268</sup> Rapport Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.15.

<sup>1269</sup> *Ibidem*.

<sup>1270</sup> *Supra* n°573 et n°578.

<sup>1271</sup> Rapport CE Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §28 ; Rapport CE Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§31-32.

d'un second critère qui s'applique à défaut du premier. Il s'agit de la détermination d'un nombre absolu de locuteurs permettant de déclencher la mise en œuvre de la Charte alors même que le pourcentage à un chiffre n'est pas atteint.

**587.** La deuxième interprétation semble plus probable. Dans l'hypothèse de la Slovaquie, l'organe chargé du suivi ne critique pas l'existence même de la technique des pourcentages. Il recommande aux autorités slovaques de déterminer le nombre absolu de locuteurs justifiant la mise en œuvre de la Charte lorsque le critère des pourcentages n'est pas adapté<sup>1272</sup>. De même, eu égard à la tendance du Comité d'experts à interpréter d'une manière extensive le champ d'application de la Charte, on pourrait considérer que la deuxième interprétation soit la plus exacte. La proposition d'une méthode d'identification composée d'un critère principal fondé sur des pourcentages et d'un critère subsidiaire fondé sur la détermination d'un nombre absolu de locuteurs se fonde sur cette interprétation.

*b) Les difficultés des deux critères*

**588.** Il faut avoir conscience des difficultés que cette construction soulève. Tout d'abord, la détermination du pourcentage et du nombre de locuteurs s'avère délicate et ne manquerait pas d'être qualifiée d'arbitraire. Toujours est-il que cette détermination ne devrait pas aboutir à rendre impossible la mise en œuvre de l'article 10 du traité à l'égard de certaines langues régionales ou minoritaires alors même que l'Etat s'y est formellement engagé.

**589.** Pour ce faire, deux possibilités s'offrent aux Etats. Premièrement, on peut envisager l'établissement de seuils peu élevés pour l'ensemble des langues régionales ou minoritaires. Deuxièmement, on peut également envisager la mise en place de seuils différents selon la situation de chaque langue régionale ou minoritaire. Dès lors, les seuils seraient moins élevés lorsque les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire seraient peu nombreux et, à l'inverse, plus élevés lorsque les locuteurs sont plus nombreux. Il n'est pas exclu que l'utilisation de l'une ou l'autre de ces possibilités entraîne des critiques de la part des locuteurs. L'établissement d'un seuil unique peut avantager les langues régionales ou minoritaires comptant un nombre élevé de locuteurs. Ledit seuil serait atteint plus facilement par ces langues. Il s'agit de la situation précédemment évoquée en Slovaquie où une langue

---

<sup>1272</sup> Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §15.



telle que le hongrois comptant un nombre relativement élevé de locuteurs<sup>1273</sup> atteint le seuil de 20% dans environ 500 municipalités alors que le bulgare<sup>1274</sup> n'atteint ce seuil dans aucune municipalité. A l'inverse, l'établissement de seuils différents avantagerait les langues régionales comptant un nombre réduit de locuteurs.

**590.** Ensuite, le fondement même de ces critères pose des difficultés. En effet, la fiabilité des données de recensement, utilisées pour les deux critères, peut être mise en cause. Par exemple, les autorités slovaques précisent que le recensement national mené en 2011 contenait plusieurs questions intéressant les langues régionales ou minoritaires. Il s'agissait de questions portant sur la nationalité, la langue maternelle et la langue la plus utilisée en public et en privé<sup>1275</sup>. Or, le Comité d'experts précise que lors de la visite menée sur place, « plusieurs représentants des locuteurs de langues minoritaires ont estimé que ces [questions] n'avaient pas toujours été bien comprises et qu'en outre, beaucoup de personnes hésitaient toujours à déclarer une nationalité ou une langue autre que le slovaque »<sup>1276</sup>. Il fut même « informé de certains cas qui se sont produits lors du recensement [...] où des résidents, en particulier des personnes âgées, auraient été averties par des individus qu'elles perdraient la nationalité slovaque et seraient obligées de quitter le pays si elles déclaraient appartenir à la minorité hongroise »<sup>1277</sup> et que « des graffitis anti-hongrois et antisémites ont été peints sur plusieurs maisons »<sup>1278</sup>. Ces différents facteurs peuvent avoir une influence sur la fiabilité des données des recensements utilisés pour identifier le champ d'application spatial du traité.

**591.** De même, le refus de certains Etats de recueillir des statistiques officielles sur l'emploi des langues régionales ou minoritaires ne saurait être ignoré. Tel est le cas en Suède. Selon la Loi relative aux données personnelles, il est interdit de traiter des données personnelles relatives à la race, à l'origine ethnique ou à la croyance d'une personne<sup>1279</sup>. Pour les autorités, le recueil des statistiques officielles sur l'appartenance ethniques des personnes est impossible en raison de l'absence de méthodes éthiquement acceptables et scientifiquement fiables. Selon l'avis du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, auquel le Comité d'experts se réfère<sup>1280</sup>, des raisons historiques et la nature sensible de ce type

---

<sup>1273</sup> Selon le recensement de 2011, environ 450000 personnes ont déclaré appartenir à la minorité nationale hongroise, Rapport Slovaquie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.8.

<sup>1274</sup> Selon le recensement de 2011, environ 1000 personnes ont déclaré appartenir à la minorité nationale bulgare, *ibidem*.

<sup>1275</sup> Rapport Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.5-6.

<sup>1276</sup> Rapport CE Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §10.

<sup>1277</sup> Rapport CE Slovaquie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §23.

<sup>1278</sup> *Ibidem*.

<sup>1279</sup> Rapport Suède, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.5-6.

<sup>1280</sup> Rapport CE Suède, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §11.



d'informations peuvent expliquer l'absence de telles statistiques<sup>1281</sup>. On peut même noter l'opposition de certaines minorités au recueil de ce type d'information<sup>1282</sup>. Dans une telle configuration, l'organe chargé du suivi de la Charte encourage les autorités à établir des « estimations [qui] pourraient se baser sur des indicateurs de la présence locale d'une langue régionale ou minoritaire, tels que l'existence d'associations et d'évènements y afférents, l'éducation préscolaire dans la langue maternelle, les services religieux, ou le nombre d'abonnements à la presse écrite dans une langue régionale ou minoritaire »<sup>1283</sup>.

**592.** Enfin, l'utilisation des deux critères peut conduire à l'extension du champ d'application spatial des dispositions de la Charte. Or, l'intégration de nouvelles aires géographiques dans le champ d'application de la Charte n'est pas neutre quant au mode de fonctionnement et aux ressources, tant humaines que financières, des autorités siégeant dans ces territoires. Par exemple, celles-ci devraient mettre à la disposition des locuteurs des formulaires dans les langues régionales ou minoritaires, de s'assurer de l'existence d'agents ayant des compétences dans ces langues, de la mise en place d'un service de traduction etc. Par conséquent, l'extension du champ d'application spatial de la Charte est indissociable de l'adoption de mesures d'accompagnement des autorités soumises aux obligations du traité.

### C. L'interprétation du champ d'application personnel

**593.** L'interprétation du champ d'application personnel de la Charte semble moins controversée. Il n'en demeure pas moins que certaines incertitudes apparaissent quant à l'identification des personnes pouvant bénéficier indirectement des mesures de protection de la Charte (1) ainsi que de celles devant la mettre en œuvre (2).

#### *1) Les bénéficiaires*

**594.** L'interprétation du Comité d'experts et celle de certains Etats font naître une incertitude quant à l'intégration des personnes n'appartenant pas à une minorité nationale dans le champ d'application personnel du traité. Une telle incertitude peut paraître étonnante eu égard au texte de

---

<sup>1281</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Avis Suède, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §9.

<sup>1282</sup> Rapport Suède, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, Sommaire des commentaires des organisations des minorités nationales, p.170.

<sup>1283</sup> Rapport CE Suède, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §10 ; voir également Rapport CE Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §12.

l'article 7.1.g) de la Charte qui stipule que les Etats s'engagent à fonder leur législation, leur pratique et leur politique sur le principe de « la mise à disposition de moyens permettant aux non-locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire habitant l'aire où cette langue est pratiquée de l'apprendre s'ils le souhaitent ». Nous pouvons estimer que, la plupart du temps<sup>1284</sup>, les personnes n'appartenant pas à une minorité nationale sont également des non-locuteurs de la langue de cette minorité. Or, c'est précisément dans le domaine de l'éducation que l'intégration des non-locuteurs dans le champ d'application personnel de la Charte semble soulever quelques incertitudes.

**595.** Il en est ainsi en Hongrie. En effet, les autorités mentionnent l'article 48 paragraphe 1 de la Loi de 1993 relative aux Droits des minorités nationales et ethniques selon lequel « [l']institution éducative destinée à une minorité n'est ouverte à des personnes extérieures à la minorité concernée qu'à condition de disposer de places restantes une fois satisfaites toutes les demandes de la minorité en question »<sup>1285</sup>. Cette disposition, reprise par la Loi sur les droits des nationalités de 2011<sup>1286</sup>, et qui met en œuvre l'article 7.1.g) du traité peut exclure certaines personnes du champ d'application de ce dernier. Or, selon les informations recueillies par le Comité d'experts lors de sa visite sur place, « les non-locuteurs sont admis dans les écoles enseignant une langue minoritaire, où il ne semble pas qu'il y ait de problème de place »<sup>1287</sup>. Finalement, la législation hongroise n'est pas critiquée par l'organe chargé du suivi malgré le risque formel d'exclusion qu'elle instaure.

**596.** Toutefois, on peut envisager que le Comité revienne sur son appréciation si ce risque se concrétisait. En effet, il estime que l'encouragement de l'apprentissage d'une langue régionale ou minoritaire par les non-locuteurs « est de nature à favoriser la tolérance de la part des locuteurs de la langue officielle et devrait être activement encouragée par l'Etat »<sup>1288</sup>. Certes, l'intégration des non-locuteurs dans le champ d'application personnel des dispositions de la Charte peut entraîner certaines difficultés. L'exemple autrichien en témoigne. Dans cet Etat, « la demande pour un enseignement des ou dans les langues régionales ou minoritaires avait augmenté parmi les non-locuteurs à tous les niveaux »<sup>1289</sup>. Or, cela a entraîné des différences importantes entre les compétences linguistiques des élèves d'une même classe. Le Comité d'experts fut informé que « de plus en plus d'enfants (les deux

---

<sup>1284</sup> Il ne s'agit là que d'une hypothèse. En effet, certaines personnes peuvent avoir des compétences dans une langue régionale ou minoritaire alors même qu'elles ne sont pas membres d'une minorité nationale. Par exemple, l'allemand peut être enseigné en tant que langue étrangère dans tous les établissements scolaires sans que cela soit motivé par la protection de cette même langue en tant que « langue régionale ou minoritaire ».

<sup>1285</sup> Rapport Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.7.

<sup>1286</sup> Rapport Hongrie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.46 ; Rapport Hongrie, 6<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.43.

<sup>1287</sup> Rapport CE Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §48.

<sup>1288</sup> Rapport CE Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §27.

<sup>1289</sup> Rapport CE Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §76.

tiers) étaient inscrits dans des classes bilingues en ne connaissant peu ou pas la langue régionale ou minoritaire enseignée »<sup>1290</sup>. Face à cette situation, et suite à une Recommandation du Comité des ministres<sup>1291</sup>, les autorités ont mis en place plusieurs projets portant sur les méthodes pédagogiques à employer dans les classes composées d'élèves ayant des niveaux linguistiques différents<sup>1292</sup>.

## 2) *Les débiteurs*

597. Certaines incertitudes doivent être dissipées quant à la qualification des démembrements de l'Etat (a) et des personnes privées (b) en tant que débiteurs des obligations de la Charte.

### a) *Les démembrements de l'Etat*

598. Les débiteurs des obligations de la Charte sont les Etats. En effet, du point de vue du droit international, l'Etat « constitue une entité monolithique, insécable, d'un seul tenant »<sup>1293</sup>. En d'autres termes, en vertu du principe de « l'unité de l'Etat »<sup>1294</sup>, le droit international ne « connaît » que l'Etat. Les actes des autres personnes publiques internes sont toujours pris en compte d'une manière médiate à travers leur imputation ou attribution à l'Etat. Ce principe de l'unité de l'Etat a été principalement mobilisé dans le droit de la responsabilité internationale. Ainsi, selon l'article 4 paragraphe 1 du Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite élaboré par la Commission du droit international « [l]e comportement de tout organe de l'Etat est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international, que cet organe exerce des fonctions législative, exécutive, judiciaire ou autres, quelle que soit la position qu'il occupe dans l'organisation de l'Etat, et quelle que soit sa nature en tant qu'organe du gouvernement central ou d'une collectivité territoriale de l'Etat »<sup>1295</sup>. Quant à la Cour internationale de justice, elle a précisé que « [s]elon une règle bien établie du droit international, le comportement de tout organe d'un Etat doit être regardé comme un fait de cet Etat »<sup>1296</sup>. A cet égard, le fait qu'une collectivité territoriale dispose d'une autonomie à l'égard de l'Etat central en vertu du droit

---

<sup>1290</sup> *Ibidem*, §112.

<sup>1291</sup> Recommandation du Comité des ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Autriche, RecChl(2009)1, 11 mars 2009 : « le Comité des ministres recommande aux autorités autrichiennes qu'elles « fassent en sorte que la demande croissante des locuteurs et des non-locuteurs pour un enseignement en/des langues régionales ou minoritaires soit satisfaite par une offre adéquate ».

<sup>1292</sup> Rapport Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.19-20.

<sup>1293</sup> Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *Droit européen des droits de l'Homme*, op. cit., p.67.

<sup>1294</sup> Forteau (M.), « L'Etat selon le droit international : une figure à géométrie variable », R.G.D.I.P., 2007, n°4, p.740.

<sup>1295</sup> Résolution 56/83 annexant le « Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite » du 12 décembre 2001, document A/RES/56/83.

<sup>1296</sup> C.I.J., 29 avril 1999, Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, p.29, §62.

interne ne saurait avoir une conséquence sur l'application de cette conception monolithique de l'Etat<sup>1297</sup>. Ainsi, l'acte d'une collectivité territoriale peut être attribué à l'Etat afin d'engager sa responsabilité internationale alors même que ce dernier ne dispose pas de moyens visant à contraindre la collectivité à respecter les obligations internationales. En d'autres termes, un Etat ne saurait invoquer son organisation interne afin d'empêcher l'engagement de sa responsabilité internationale<sup>1298</sup>.

**599.** Or, dans le contexte de la Charte, certains Etats, bien qu'ils ne justifient pas une mise en œuvre insuffisante du traité en se fondant sur leur organisation interne, n'hésitent pas d'en faire mention dans les rapports périodiques. Par exemple, dans son troisième rapport, les Pays-Bas précisent que la politique adoptée par le Gouvernement central vise à rendre les autorités locales et régionales responsables de la politique de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires<sup>1299</sup>. Dans une telle situation, l'interprétation du Comité d'experts confirme la conception monolithique de l'Etat. Ainsi, pour ce qui est de l'Allemagne, le Comité précise que « [l]a répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et celui du *Land* continue de poser problème en ce qui concerne la mise en œuvre pratique de la Charte. Lorsque le gouvernement du Land ne prend pas à cet effet les mesures appropriées, le gouvernement fédéral met en avant son impuissance à agir »<sup>1300</sup>. Toutefois, cette « impuissance » du gouvernement fédéral ne saurait justifier la mise en œuvre insuffisante du traité puisque « aux termes du droit international, [il] est chargé de garantir l'application de la Charte »<sup>1301</sup>. Il confirme cette interprétation dans le cas de l'Espagne en estimant que si « [l]a mise en œuvre pratique de la Charte en Espagne est, dans une large mesure, du ressort de l'administration des communautés autonomes [...] le Gouvernement espagnol est responsable, globalement et en dernier ressort, de la mise en œuvre »<sup>1302</sup> du traité. Dès lors, « quelle que soit, au niveau national, la répartition des compétences dans ce domaine, l'Espagne reste responsable au titre du droit international de la mise en œuvre des traités qu'elle a ratifiés »<sup>1303</sup>.

**600.** Face à ces éléments, la divergence, entre le Comité et les Etats, si elle existe, ne semble que minime. En effet, ces derniers ne refusent pas expressément leur qualité de débiteurs des obligations

---

<sup>1297</sup> Voir C.I.J, Ordonnance du 3 mars 1999, *Affaire Lagrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*, p.16, §28 ; Commission de conciliation franco-italienne, 15 septembre 1951, *Différend Héritiers de S.A.R. Mgr. Le Duc de Guise*, n°107, Recueil des décisions, Vol. III, p.161, §6.

<sup>1298</sup> En ce qui concerne la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'Homme, voir Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *op. cit.*, p.70.

<sup>1299</sup> Rapport Pays-Bas, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.9. Voir également Rapport Royaume-Uni, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.2.

<sup>1300</sup> Rapport CE Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §19.

<sup>1301</sup> *Ibidem*.

<sup>1302</sup> Rapport CE Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §62.

<sup>1303</sup> Rapport CE Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §65. Voir dans le même sens Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §71 et Rapport CE Espagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §71.

de la Charte. Inversement, ils ne considèrent pas expressément que les collectivités intra-étatiques soient des débiteurs de ces obligations. Toutefois, les Etats semblent considérer que les difficultés liées à leur organisation interne devraient être prises en compte dans le contrôle opéré par le Comité, comme c'est le cas en Allemagne. Nous pouvons imaginer que les Etats estiment que leur organisation interne devrait justifier une limitation de l'intensité des exigences de la Charte, telles qu'elles sont interprétées par l'organe chargé du suivi.

**601.** Toujours est-il que malgré les précisions du Comité d'experts, certaines de ses positions ne sont pas dépourvues d'ambiguïté. Par exemple, lors du quatrième cycle d'évaluation en Allemagne, l'organe chargé du suivi mentionne de nouveau l'« impuissance » mise en avant par le gouvernement fédéral face aux Länder. Face à cette justification, il ne rappelle pas sa position de principe mais précise que « les Länder sont légalement tenus, en tant que parties de l'Etat allemand liées par la Charte, de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la Charte »<sup>1304</sup>.

**602.** De même, certaines recommandations du Comité sont directement adressées aux collectivités intra-étatiques. A titre d'exemple, il considère « que les autorités allemandes, *en particulier au niveau des Länder*, devraient continuer à prendre des mesures énergiques pour s'attaquer aux problèmes mis en évidence par le mécanisme de suivi de la Charte »<sup>1305</sup>. Pour une illustration encore plus représentative, on peut également évoquer l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 8.1.b.iii) du traité. Cette disposition stipule que les Etats s'engagent « à prévoir, dans le cadre de l'éducation primaire, que l'enseignement des langues régionales ou minoritaires concernées fasse partie intégrante du curriculum ». L'évaluation de la mise en œuvre de cet article conduit le Comité à demander « instamment aux *autorités de la Ville hanséatique libre de Brême* d'adopter une approche structurée visant à garantir que le bas allemand est enseigné systématiquement au niveau du primaire et que des horaires réguliers lui sont attribués »<sup>1306</sup>.

**603.** La question qui se pose est celle de savoir si ces éléments ne révèlent pas une relativisation de la conception monolithique de l'Etat. Ces exemples viennent-ils reconnaître la qualité de débiteurs des obligations de la Charte aux collectivités intra-étatiques concernées ? La réponse à cette question est incertaine. On pourrait estimer que les précisions du Comité s'accordent mal avec une conception monolithique de l'Etat. En effet, si l'on considère que l'Etat est le seul responsable de la mise en

---

<sup>1304</sup> Rapport CE Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §10.

<sup>1305</sup> Rapport CE Allemagne, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, Conclusion B, p.94 (non souligné dans le texte).

<sup>1306</sup> Rapport CE Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.60 (non souligné dans le texte) ; Voir également Rapport CE Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.86 : « Le Comité d'experts demande instamment aux autorités de Basse-Saxe de veiller à ce que les locuteurs du bas allemand puissent valablement soumettre, aux autorités administratives de Basse-Saxe, des documents dans cette langue dans les circonscriptions des autorités administratives du Land ».

œuvre de la Charte, on pourrait se demander quelle est l'utilité de s'adresser à ses démembrements. Puisque l'Etat est censé constituer une entité monolithique, les collectivités intra-étatiques ne devraient pas être prises en compte de manière immédiate par le Comité.

**604.** Cependant, ces précisions du Comité sont loin d'être récurrentes – elles pourraient même être qualifiées d'anecdotiques. De même, les formulations employées par l'organe chargé du suivi évoluent selon les cycles de suivi. Par conséquent, à défaut de révéler une relativisation de la conception monolithique de l'Etat, les positions de l'organe chargé du suivi peuvent au mieux traduire une prise en compte pragmatique de l'organisation interne des Etats dans le cadre du contrôle qu'il exerce. Certes, il s'agit d'une prise en compte limitée puisque le Comité n'accepte pas que cette organisation interne puisse justifier l'insuffisance de la mise en œuvre nationale de la Charte. Néanmoins, il semble souligner que la complexité de l'organisation interne de l'Etat ne lui est pas étrangère.

**605.** On retrouve également certaines ambiguïtés quant à la qualification possible des personnes privées en tant que débiteurs indirects des obligations de la Charte.

b) Les personnes privées

**606.** Le contrôle opéré par le Comité d'experts révèle l'existence de certaines ambiguïtés portant sur l'identification des personnes privées en tant que débiteurs des obligations de la Charte. En d'autres termes, il s'agit de déterminer si les obligations de la Charte doivent également être mises en œuvre et respectées par les personnes privées à l'égard des locuteurs des langues régionales ou minoritaires. Se pose ainsi la question de l'éventuel « effet horizontal direct »<sup>1307</sup> des obligations de la Charte, évoquée précédemment<sup>1308</sup>.

**607.** La mise en œuvre nationale de l'article 13.2.c) témoigne de ces ambiguïtés. Selon cette disposition, les Etats s'engagent « à veiller à ce que les équipements sociaux tels que les hôpitaux, les maisons de retraite, les foyers offrent la possibilité de recevoir et de soigner dans leur langue les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire nécessitant des soins pour des raisons de santé, d'âge ou pour d'autres raisons ». Le Comité d'experts se réfère à l'interprétation des autorités allemandes selon laquelle les personnes publiques n'ont aucune compétence dans la matière et que « les établissements sociaux privés sont libres de choisir leur personnel, les seuls critères légaux

---

<sup>1307</sup> Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *op. cit.*, p.73.

<sup>1308</sup> *Supra*, n°263 .

applicables étant ceux qui concernent les compétences professionnelles »<sup>1309</sup>. De même, selon les autorités, les contrôles dont ces personnes privées font l'objet ne peut pas aller jusqu'à les contraindre à employer du personnel compétent dans une langue régionale ou minoritaire<sup>1310</sup>. Or, selon l'organe chargé du suivi, cet engagement n'est que partiellement respecté<sup>1311</sup> puisque les autorités « peuvent prendre des mesures dans ce domaine, par exemple sous la forme de règles concernant les qualifications, qui prendraient en compte la connaissance du haut sorabe, ou encore de moyens et de mesures d'incitation pour que le personnel de soins présent puisse améliorer ses compétences dans cette langue »<sup>1312</sup>.

**608.** On peut également évoquer la mise en œuvre nationale de l'article 11.1.b.ii) de la Charte. Celui-ci stipule que les Etats s'engagent « à encourager et/ou à faciliter l'émission de programmes de radio dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière ». Selon le Comité d'experts, cette obligation concerne « l'émission de programmes de radio en haut sorabe dans le secteur *privé*, tandis que la radiodiffusion de service public est couverte par l'article 11, paragraphe 1.a de la Charte »<sup>1313</sup>. Or, l'Etat estime qu'il « n'a qu'une influence limitée sur les radiodiffuseurs privés »<sup>1314</sup> puisque l'article 5 de la Loi fondamentale dispose que « [l]a liberté de la presse et la liberté d'informer par la radio, la télévision et le cinéma sont garanties »<sup>1315</sup>. Selon les autorités, cette disposition interdit d'exiger une programmation spécifique aux radiodiffuseurs privés, fût-elle dans une langue régionale ou minoritaire<sup>1316</sup>. Face à cette position de l'Etat, l'organe chargé du suivi considère que « la promotion de la radiodiffusion en langues régionales ou minoritaires par le biais d'incitations financières [...] n'affecterait en rien la position des autorités, pas plus qu'elle n'enfreindrait la législation allemande »<sup>1317</sup>.

**609.** La question qui se pose est celle de savoir si ces exemples rendent les personnes privées débitrices des obligations de la Charte ? La réponse à cette question est négative. Ces exemples ne consacrent pas un « effet horizontal direct » du traité puisque l'adoption des actes exigés par le Comité d'experts incombe à l'Etat et point aux personnes privées. Toutefois, il n'est pas exclu que cette interprétation du Comité d'experts puisse obliger l'Etat à adopter des actes ayant un impact sur

---

<sup>1309</sup> Rapport CE Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §179.

<sup>1310</sup> Rapport CE Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §179.

<sup>1311</sup> *Ibidem*, §182.

<sup>1312</sup> *Ibidem*, §181.

<sup>1313</sup> Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §136. Sur la distinction entre l'article 11.1.a) et 11.1.b) et c), voir *infra* n°816.

<sup>1314</sup> Rapport Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.53.

<sup>1315</sup> Rapport Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.53.

<sup>1316</sup> *Ibidem*.

<sup>1317</sup> Rapport CE Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §164.



l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les relations interindividuelles. Par conséquent, les divergences présentées portent davantage sur l'étendue de l'objet des obligations des Etats que sur l'identification du champ d'application personnel de la Charte.

**610.** Ainsi, les Etats n'acceptent pas invariablement l'interprétation du champ d'application de la Charte fournie par le Comité d'experts. Il en est de même en ce qui concerne l'acceptation étatique de l'interprétation de l'objet des obligations du traité fournie par l'organe chargé du suivi

## **II. L'acceptation variable de l'interprétation de l'objet des obligations de la Charte**

**611.** L'acceptation variable des Etats ne concerne pas uniquement l'interprétation du champ d'application du traité. Nous pouvons déceler plusieurs divergences portant sur l'interprétation proposée par le Comité de l'objet même des obligations du traité. En effet, lorsqu'il se prononce sur la compatibilité des comportements étatiques avec les exigences de la Charte, le Comité interprète ces dernières. Or, les Etats acceptent d'une manière variable les interprétations du Comité qui divergent totalement (A) ou partiellement (B) de leurs propres interprétations des obligations de la Charte.

### **A. L'hypothèse d'une divergence totale entre les deux interprétations**

**612.** Lors de son contrôle, le Comité d'experts peut remettre en cause l'ensemble des comportements étatiques relevant de la mise en œuvre d'une obligation de la Charte. Il s'agit de l'hypothèse dans laquelle le Comité estime que ces comportements s'avèrent manifestement incompatibles avec les exigences découlant de la Charte. Or, cette interprétation du Comité est généralement refusée par les Etats.

**613.** L'exemple de la mise en œuvre de l'article 8.1.i) de la Charte en Allemagne est caractéristique de cette hypothèse. Selon cette disposition, les Etats s'engagent « à créer un ou plusieurs organe(s) de contrôle chargé(s) de suivre les mesures prises et les progrès réalisés dans l'établissement ou le développement de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires, et à établir sur ces points des rapports périodiques qui seront rendus publics ». En ce qui concerne la mise en œuvre de cette disposition à l'égard du sorabe, l'Etat mentionne la Section 7 de la Loi relative aux Sorabes de l'Etat libre de Saxe. Celle-ci dispose que le gouvernement du Land soumet à la Diète du



Land « au moins une fois par législature, un rapport sur la situation de la communauté sorabe – y compris en matière d'éducation »<sup>1318</sup>. De même, plusieurs services du Bureau scolaire régional de Bautzen ont une fonction de contrôle de la mise en place d'un modèle d'enseignement bilingue sorabe/allemand<sup>1319</sup>. Pour le Comité d'experts, « cet engagement requiert l'existence d'un organe de contrôle spécifiquement chargé du suivi des mesures prises en matière d'enseignement des langues régionales ou minoritaires »<sup>1320</sup>. Or, les contrôles exercés et les rapports présentés par les organes allemands ne correspondent pas à ces exigences. En effet, ils ne portent pas spécifiquement sur l'enseignement des langues régionales ou minoritaires et certains rapports ne sont pas périodiques<sup>1321</sup>. Par conséquent, le Comité considère que l'engagement contracté par l'Allemagne n'est pas respecté.

Ici, l'organe chargé du suivi remet en cause l'ensemble de la mise en œuvre nationale de l'article 8.1.i). En d'autres termes, aucun des comportements adoptés par l'Etat ne correspond aux exigences de la Charte. Toutefois, les autorités allemandes n'acceptent pas l'interprétation du Comité. Pour celles-ci, « l'engagement en question n'exige pas que les organes de contrôle soient responsables des seuls cours de [...] sorabe et que les rapports comportent uniquement des informations sur l'instruction en sorabe »<sup>1322</sup>. D'une manière générale, « les Länder concernés ne souhaitent pas renforcer la bureaucratie par une interprétation large de cette disposition »<sup>1323</sup>.

**614.** Cette opposition entre l'interprétation du Comité et celle de l'Etat allemand se manifeste également en ce qui concerne la mise en œuvre de l'article 10.1.a.v). Ce dernier stipule que les Etats s'engagent « à veiller à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent soumettre valablement un document rédigé dans ces langues » devant les autorités administratives de l'Etat central. Selon les autorités, cette disposition est devenue directement applicable à partir de l'entrée en vigueur de la Charte le 1<sup>er</sup> janvier 1999<sup>1324</sup>. Dès lors, « [a]fin de réduire le flux des règles juridiques, la Ville de Brême évitera d'adopter des réglementations administratives spéciales relatives aux dispositions juridiques existantes »<sup>1325</sup>. Cette interprétation étatique n'est pas acceptée par l'organe chargé du suivi qui estime que « cette disposition est formulée de telle manière qu'elle n'a pas automatiquement force de loi »<sup>1326</sup>. L'organe chargé du suivi précise que « pour bien

---

<sup>1318</sup> Rapport Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.85.

<sup>1319</sup> *Ibidem*.

<sup>1320</sup> Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §111.

<sup>1321</sup> *Ibidem*, §111-112.

<sup>1322</sup> Rapport Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.48.

<sup>1323</sup> *Ibidem*.

<sup>1324</sup> Rapport Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, p.178.

<sup>1325</sup> *Ibidem*.

<sup>1326</sup> Rapport CE Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §263.

faire comprendre aux locuteurs du bas allemand qu'ils peuvent soumettre des demandes dans cette langue et pour garantir que l'administration est informée de ce droit, il serait bon que les instructions appropriées (ou, lorsque cela est nécessaire, de véritables règles juridiques) soient communiquées aux autorités et rendues publiques »<sup>1327</sup>. Cette interprétation fut, à son tour, rejetée par l'Etat allemand. En effet, les autorités ont refusé l'adoption « d'instructions spécifiques ou de réglementations administratives concernant cet engagement »<sup>1328</sup> lors des cycles d'évaluation postérieurs<sup>1329</sup>. Cet exemple témoigne de l'existence d'une opposition explicite entre l'interprétation restrictive de l'Etat et l'interprétation extensive du Comité d'experts des exigences imposées par la Charte.

D'une manière générale, la mise en œuvre du traité en Allemagne révèle de vives oppositions entre cet Etat et l'organe chargé du suivi. En effet, lorsque le Comité a envisagé l'éventuelle ratification d'engagements supplémentaires dans le domaine des médias par l'Etat, les autorités précisent que : « accepter de ratifier d'autres articles de la Charte présente le risque que certains engagements qui découlent de la Charte aient été interprétés de manière approximative, et que les destinataires d'un de ces engagements soient par conséquent exposés à l'accusation de ne pas l'avoir respecté ou de ne l'avoir respecté que partiellement »<sup>1330</sup>. Celles-ci considèrent même que « [c]ette crainte est peut-être aussi une des raisons du faible nombre d'Etats parties de la Charte »<sup>1331</sup>.

**615.** Dans d'autres hypothèses, une divergence manifeste peut être dépassée par l'acceptation étatique de l'interprétation du Comité. La mise en œuvre nationale de l'article 9.1.a.ii) de la Charte en Hongrie témoigne de ce cas de figure. Cet article stipule que les Parties s'engagent « à garantir à l'accusé le droit de s'exprimer dans sa langue régionale ou minoritaire ». Selon la Loi sur la procédure pénale de 1973, « chacun a le droit d'utiliser sa langue maternelle »<sup>1332</sup> dans les procédures pénales, tout en précisant que « nul ne saurait être désavantagé par une connaissance insuffisante du hongrois »<sup>1333</sup>. Pour le Comité d'experts, ces dispositions législatives semblent faire dépendre l'utilisation d'une langue régionale ou minoritaire dans les procédures pénales de la connaissance insuffisante du hongrois. Dès lors, il estime qu'afin d'« établir clairement que les autorités judiciaires ont l'obligation inconditionnelle de permettre au prévenu de parler sa langue

---

<sup>1327</sup> Rapport CE Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §263.

<sup>1328</sup> Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §412.

<sup>1329</sup> Rapport Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.207 ; Rapport Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.123 ; Rapport Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, pp.248-249.

<sup>1330</sup> Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, Commentaire des autorités allemandes, p.166.

<sup>1331</sup> *Ibidem*.

<sup>1332</sup> Rapport CE Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §45.

<sup>1333</sup> *Ibidem*.

maternelle au cours de la procédure pénale, le législateur hongrois devrait modifier »<sup>1334</sup> ces dispositions. Les autorités hongroises acceptent l'interprétation du Comité en précisant qu'un projet d'amendement de cette législation « garantira amplement, une fois adopté, l'utilisation des langues régionales ou minoritaires »<sup>1335</sup>. Cette modification a eu lieu en 2002 et la Loi sur la procédure pénale dispose désormais que « dans les procédures pénales, chacun peut utiliser, oralement ou par écrit, sa langue maternelle, une langue régionale ou minoritaire spécifiée par un traité international [...] et relevant du champ d'application défini par ce traité ou, lorsque la personne ne connaît pas le hongrois, une autre langue de son choix »<sup>1336</sup>.

Nous retrouvons également des hypothèses dans lesquelles la divergence d'interprétation n'est que partielle.

#### B. L'hypothèse d'une divergence partielle entre les deux interprétations

**616.** Lors de son contrôle, le Comité peut remettre en cause partiellement l'interprétation étatique d'une disposition de la Charte. Pour le dire autrement, le Comité ne remet pas en cause l'ensemble des comportements étatiques mettant en œuvre une disposition du traité mais uniquement certains d'entre eux. Une telle remise en cause, certes partielle, n'est acceptée que d'une manière variable par les Etats.

**617.** Ce cas de figure peut être illustré par la mise en œuvre de l'article 9 en Espagne. Parmi les actes étatiques mettant en œuvre cette disposition, le Comité d'experts remet en cause l'article 231 de la Loi organique sur le système judiciaire. Le premier paragraphe de ce dernier prévoit que « dans toutes les procédures judiciaires, les juges, les magistrats, les procureurs, les greffiers et autres fonctionnaires des tribunaux emploieront le castillan, langue officielle de l'Etat »<sup>1337</sup>. Quant au second paragraphe, il dispose que « ces autorités pourront également, le cas échéant, utiliser l'autre langue co-officielle de la Communauté autonome si "aucune des parties n'objecte qu'elle ne connaît pas cette langue et qu'elle risque par conséquent de ne pas pouvoir se défendre" »<sup>1338</sup>. L'organe chargé du suivi estime « que le premier des engagements que l'Espagne a pris dans les trois domaines en question (les procédures pénale, civile et administrative) requiert des autorités judiciaires qu'elles mènent la procédure dans la langue régionale ou minoritaire concernée si une

---

<sup>1334</sup> *Ibidem.*

<sup>1335</sup> Rapport CE Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, « Commentaires des autorités », p.43.

<sup>1336</sup> Rapport CE Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §85.

<sup>1337</sup> *Ibidem.*

<sup>1338</sup> *Ibidem.*

partie en fait la demande, même lorsque l'autre partie ne comprend pas cette langue, par exemple en ayant recours aux services d'interprètes ou de traducteurs »<sup>1339</sup>. Or, la législation évoquée ne garantit pas « qu'en Catalogne les procédures se déroulent systématiquement en catalan dès qu'un locuteur de cette langue le demande »<sup>1340</sup>. On peut noter la récurrence des critiques du Comité à l'égard de ces dispositions<sup>1341</sup> ainsi qu'à l'égard du système de rotation des juges qui entrave « la connaissance de la langue co-officielle »<sup>1342</sup> par ces derniers. Ces comportements ne constituent qu'une partie des composantes de la mise en œuvre nationale de l'article 9. En effet, le Comité mentionne d'autres comportements, qui ne font pas l'objet de critiques, portant principalement sur la formation des juges<sup>1343</sup> ou des projets visant l'utilisation du catalan par les juridictions<sup>1344</sup>. Cette divergence partielle d'interprétation ne fut pas résorbée par la suite puisque l'Etat s'est contenté de transmettre les critiques du Comité d'experts au Ministère de la Justice « afin d'être prise en considération lors des futures modifications de la réglementation dans ce domaine »<sup>1345</sup>.

**618.** D'autres exemples témoignent d'une certaine acceptation de l'interprétation du Comité d'experts. Il en est ainsi de la mise en œuvre de l'article 10.2.b) de la Charte en Croatie. Cet article stipule que les Etats s'engagent à permettre et/ou à encourager « la possibilité pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires de présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues » devant les autorités locales et régionales. Selon l'article 12 de la Loi constitutionnelle sur l'emploi des langues et alphabets des minorités nationales, adoptée en 2000, « l'utilisation officielle à égalité de la langue et de l'alphabet employés par les membres d'une minorité nationale est effective sur le territoire d'une collectivité locale autonome, lorsque les membres d'une minorité nationale donnée comptent pour au moins un tiers de la population de cette collectivité »<sup>1346</sup>. Ainsi, cette loi prévoit « la possibilité de présenter des demandes orales ou écrites »<sup>1347</sup> dans une langue régionale ou minoritaire. Cependant, le Comité « fait remarquer que cette obligation ne doit pas se borner [...] à la possibilité légale de présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues, mais qu'elle implique aussi que cette possibilité juridique soit suivie d'effet dans la pratique »<sup>1348</sup>. A cet égard, « [l]es

---

<sup>1339</sup> Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §230.

<sup>1340</sup> *Ibidem*, §231.

<sup>1341</sup> Rapport CE Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §242 ; Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §72 ; Rapport CE Espagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §201.

<sup>1342</sup> Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §79.

<sup>1343</sup> *Ibidem*, §271.

<sup>1344</sup> Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §229.

<sup>1345</sup> Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, « Commentaires de l'Espagne sur le Rapport du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », p.159.

<sup>1346</sup> Rapport Croatie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.21.

<sup>1347</sup> Rapport CE Croatie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §140.

<sup>1348</sup> *Ibidem*, §141.

renseignements recueillis par le Comité d'experts font néanmoins état de problèmes de concrétisation »<sup>1349</sup>. Par conséquent, il « encourage les autorités croates à œuvrer à l'instauration d'un environnement où les personnes sont encouragées, si elles le désirent, à utiliser les langues régionales ou minoritaires dans leurs relations avec les autorités régionales ou locales »<sup>1350</sup>.

Ainsi, selon l'interprétation du Comité, la disposition de la Charte exige davantage que la reconnaissance juridique de la possibilité d'utiliser une langue régionale ou minoritaire, bien que celle-ci ne soit pas critiquée en tant que telle. Les autorités croates ont accepté cette interprétation puisqu'elles mentionnent l'adoption d'un Plan d'action pour la mise en œuvre de la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales<sup>1351</sup> qui prévoit plusieurs mesures dont « la mise en œuvre et la supervision de la légalité des activités, des actes juridiques et des statuts des unités d'autonomie locale et régionale qui ont l'obligation, au titre de la loi constitutionnelle, de garantir l'emploi officiel à égalité de la langue minoritaire »<sup>1352</sup>.

**619.** Les développements qui précèdent démontrent l'acceptation variable des Etats de l'interprétation fournie par le Comité d'experts. D'une manière générale, les Etats n'acceptent pas l'interprétation extensive de la Charte. En effet, les divergences constatées se focalisent autour de ce facteur. Cette interprétation, tantôt acceptée, tantôt rejetée, n'est pas dénuée de toute autorité tout comme elle ne dispose pas d'une autorité indiscutable. Ce caractère variable de l'acceptation étatique témoigne non seulement du rôle second de l'interprétation du Comité dans la construction de la politique publique linguistique mais encore de l'ancrage important du système de la Charte dans le droit international « relationnel », selon l'expression de René-Jean Dupuy<sup>1353</sup>. Toutefois, l'utilisation de plusieurs moyens visant à développer l'acceptation étatique et, corrélativement, l'autorité de l'interprétation fournie par le Comité révèle également une tendance visant à renforcer l'institutionnalisation du système de la Charte.

---

<sup>1349</sup> Rapport CE Croatie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §142.

<sup>1350</sup> Rapport CE Croatie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §155.

<sup>1351</sup> Rapport Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.53.

<sup>1352</sup> Rapport Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.54 ; Rapport CE Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §186.

<sup>1353</sup> Dupuy (R-J.), « Communauté internationale et disparités de développement : cours général de droit international public », *op. cit.*, pp.45 et s. ; Dupuy (R-J.), « Le droit international », *op.cit.*

## SECTION II. LE RENFORCEMENT DE L'ACCEPTATION ETATIQUE DE L'INTERPRETATION DU COMITE D'EXPERTS

**620.** Plusieurs moyens entendent asseoir la « légitimité » de l'interprétation du Comité afin de renforcer l'acceptation étatique de cette dernière. Il s'agit ainsi de renforcer l'« acceptabilité » de l'interprétation fournie par le Comité dans l'objectif d'accroître son autorité<sup>1354</sup>. Or, cela traduit une tendance visant à affranchir l'interprétation du Comité des limites dans lesquelles son statut et son mandat l'enferme. En effet, dans le système de la Charte, la seule interprétation dont l'autorité est indiscutable est celle des Etats alors que celle fournie par le Comité est dépendante de son acceptation par ces mêmes Etats. A ce titre, nous assistons à un renforcement procédural (§1) et substantiel (§2) de l'autorité de l'interprétation fournie par le Comité qui peut être analysé comme une volonté certaine d'institutionnaliser le système de la Charte.

### **I. Le renforcement procédural de l'acceptation étatique**

**621.** Plusieurs moyens que l'on peut qualifier de « procéduraux » sont utilisés afin de renforcer l'acceptation étatique de l'interprétation du Comité. Il s'agit de moyens qui sont liés soit au fonctionnement même de l'organe chargé du suivi (A) soit à la mise en place de « droits de la défense » permettant aux Etats de répondre à l'interprétation retenu par celui-ci (B).

#### **A. Les moyens liés au fonctionnement du Comité d'experts**

**622.** Plusieurs moyens visant à renforcer l'acceptation étatique sont liés au fonctionnement du Comité d'experts. Il s'agit de moyens qui entendent garantir une certaine impartialité de l'organe chargé du suivi lorsqu'il interprète les dispositions de la Charte. A travers cette objectivisation<sup>1355</sup> du fonctionnement du Comité d'experts, on entend renforcer l'autorité de son interprétation. En d'autres termes, « la légitimité du contrôle s'épanouit à travers son objectivité »<sup>1356</sup> (1). Or, ces moyens

---

<sup>1354</sup> En s'intéressant à « l'acceptabilité » de l'interprétation, ces moyens se rapprochent du « mode d'argumentation « conséquentialiste » » développé par Neil McCormick dans McCormick (N), *Raisonnement juridique et théorie du droit*, P.U.F., 1996, principalement p.123 et pp.153 et s.

<sup>1355</sup> Il s'agit d'un mouvement déjà constaté pour d'autres mécanismes de suivi présents dans le cadre du Conseil de l'Europe. Voir sur ce point, Ailincăi (M.), *Le suivi du respect des droits de l'Homme au sein du Conseil de l'Europe. Contribution à la théorie du contrôle international*, op. cit., pp.75 et s.

<sup>1356</sup> *Ibidem*, p.72.

rapprochent le fonctionnement du Comité d'experts au fonctionnement de certaines juridictions internationales, à savoir des organes dont l'autorité de l'interprétation est indiscutable (2).

### 1) *L'objectivisation du fonctionnement du Comité d'experts*

**623.** En ce qui concerne la composition du Comité d'experts, l'article 17.1 de la Charte stipule que ce dernier est « composé d'un membre pour chaque Partie désigné par le Comité des Ministres sur une liste de personnes de la plus haute intégrité, d'une compétence reconnue dans les matières traitées par la Charte, qui seront proposées par la Partie concernée ». Bien que les Etats gardent la compétence de proposer les membres du Comité, les candidats à cette fonction doivent respecter plusieurs conditions dont celle d'intégrité. Celle-ci s'explique par le fait que les membres « ont à porter une appréciation véritablement impartiale sur la manière dont l'Etat Partie applique la Charte »<sup>1357</sup>. Ainsi, on entend garantir leur indépendance par rapport aux Etats ayant proposé leur candidature<sup>1358</sup>.

**624.** Cette volonté d'objectiviser le fonctionnement du Comité d'experts en garantissant son impartialité est également présente lors de l'élaboration de son interprétation. Selon l'article 17.1 du Règlement intérieur du Comité d'experts, « [l]e Comité peut désigner un rapporteur et un groupe de travail pour chaque rapport périodique ». Dès lors, après la réception du rapport périodique par le Comité, celui-ci désigne un « rapporteur » pour l'Etat contrôlé qui n'a pas la nationalité de cet Etat. Le rapporteur et un membre du Secrétariat de la Charte organisent l'examen du rapport étatique, rédigent les questions complémentaires adressées à l'Etat et sont chargés de l'organisation de la visite sur place<sup>1359</sup>. Face à l'augmentation du nombre de rapports étatiques, le Comité a mis en place plusieurs groupes de travail. Ces groupes de travail vérifient l'information contenue dans les rapports périodiques et élaborent les projets de rapports d'évaluation.

**625.** Le Règlement intérieur précise également<sup>1360</sup> que le groupe de travail est composé de trois membres : le membre rapporteur, le membre ayant la nationalité de l'Etat soumis au contrôle et un membre désigné par le Comité. Ces trois membres participent également à la visite sur place. Au retour de la visite sur place, le groupe élabore le projet de rapport d'évaluation qui est ensuite discuté

---

<sup>1357</sup> Woehrling (J-M.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Un commentaire analytique*, *op. cit.*, p.269.

<sup>1358</sup> Lasagabaster (I.), « Articles 15 to 17. Application of the Charter » *op. cit.*, p.528.

<sup>1359</sup> Oeter (S.), « The European Charter for Regional or Minority Languages », *op. cit.*, p.138.

<sup>1360</sup> Règlement intérieur, article 17.2.

et adopté par le Comité en réunion plénière. Lors de cette réunion, le rapport d'évaluation « est adopté à la majorité des deux tiers des voix exprimées »<sup>1361</sup>. Lorsque cela s'avère nécessaire ou lorsque cette majorité ne peut être atteinte « le rapport est adopté à la majorité simple et exposera les points de vue de la majorité ainsi que de la minorité »<sup>1362</sup>. Le Règlement intérieur précise néanmoins qu'« [u]n membre du Comité d'experts n'a pas le droit de prendre part au vote lors de l'examen du rapport concernant l'Etat partie au titre duquel il est élu »<sup>1363</sup>. Dans la pratique, la discussion du rapport d'évaluation au sein de la réunion plénière permet de résorber les divergences entre les membres et le rapport est la plupart du temps adopté par consensus sans que l'on procède à un vote formel<sup>1364</sup>. Enfin, les réunions au cours desquelles le Comité discute et adopte les rapports « se tiennent toujours à huis clos »<sup>1365</sup> ce qui est également susceptible de contribuer au renforcement de l'autorité de son interprétation. Tout d'abord, cela permet d'exclure la présence des représentants des Etats susceptible d'influencer les membres du Comité ayant leur nationalité. A l'instar du « secret du délibéré »<sup>1366</sup>, cela permettrait de garantir l'indépendance des membres de l'organe chargé du suivi. Ensuite, cela permettrait de « cacher »<sup>1367</sup> les dissensions pouvant exister entre les membres du Comité.

**626.** Les éléments qui précèdent témoignent de la volonté de renforcer l'acceptation étatique de l'interprétation du Comité. En effet, la majorité qualifiée requise pour l'adoption du rapport d'évaluation et de l'interprétation y contenue ainsi que l'absence de droit de vote du membre du Comité proposé par l'Etat faisant l'objet du contrôle entendent mettre en exergue l'impartialité de l'organe chargé du suivi à l'égard de ce dernier ainsi que légitimer l'interprétation du Comité. En pratique, l'adoption consensuelle du rapport participe de cette même idée. Toutefois, cette « quête de neutralité »<sup>1368</sup> n'implique pas qu'il soit fait abstraction de la situation de l'Etat lors de l'élaboration de l'interprétation du Comité. En effet, le membre du Comité proposé par l'Etat contrôlé fait partie du groupe de travail qui élabore le projet de rapport et il participe à la visite dans ledit Etat. Bien qu'il soit indépendant, le membre en question peut apporter des éclaircissements quant au contexte national ou il peut attirer l'attention du Comité sur des questions qui n'ont pas été soulevées par les autorités nationales.

---

<sup>1361</sup> *Ibidem*, article 18.1.

<sup>1362</sup> *Ibidem*, article 18§1.

<sup>1363</sup> *Ibidem*, article 18.2.

<sup>1364</sup> Oeter (S.), « The European Charter for Regional or Minority Languages », *op. cit.*, p.140.

<sup>1365</sup> Règlement intérieur, article 11.

<sup>1366</sup> Lécuyer (Y.), « Le secret du délibéré, les opinions séparées et la transparence », R.T.D.H., n°57, 2004, pp.204 et s.

<sup>1367</sup> *Ibidem*, p.209.

<sup>1368</sup> Ailincăi (M.), *op. cit.*, pp.175 et s.



Les moyens liés au fonctionnement du Comité visant à renforcer l'acceptation étatique de l'interprétation qu'il fournit témoignent également d'un certain rapprochement avec le contrôle de type juridictionnel.

## 2) *Le rapprochement avec le contrôle juridictionnel*

627. Ce rapprochement confirme l'idée selon laquelle « le suivi semble s'inspirer des garanties applicables au type de contrôle qui est perçu comme étant le plus objectif, c'est-à-dire au contrôle juridictionnel »<sup>1369</sup>. En ce qui concerne le Comité, l'exigence d'une majorité qualifiée de deux tiers des membres semble traduire un effort supplémentaire de légitimation de l'interprétation contenue dans le rapport périodique. Certes, lorsqu'une telle majorité ne peut être atteinte, le rapport d'évaluation peut être adopté à une majorité simple en exposant l'opinion de la minorité. Il s'agit ainsi de reconnaître la possibilité pour la minorité de formuler une « opinion séparée »<sup>1370</sup>. Les opinions séparées englobent en réalité plusieurs « variantes », à savoir les opinions dissidentes et les opinions concordantes<sup>1371</sup>. En ce qui concerne le Comité d'experts, nous ne pouvons pas savoir si l'opinion de la minorité évoquée dans le Règlement intérieur concerne ces deux variantes ou juste l'une d'elles. Toujours est-il que bien que cette possibilité n'ait jamais été utilisée, elle traduit une certaine volonté d'assurer la transparence<sup>1372</sup> de l'interprétation retenue par le Comité d'experts et se rapproche ainsi du fonctionnement de certaines juridictions internationales<sup>1373</sup>.

Par exemple, l'article 74 du Règlement intérieur de la Cour européenne des droits de l'Homme dispose que « [t]out juge qui a pris part à l'examen de l'affaire par une chambre ou par la Grande Chambre a le droit de joindre à l'arrêt soit l'exposé de son opinion séparée, concordante ou dissidente, soit une simple déclaration de dissentiment ». Il en est de même pour le Règlement de la Cour internationale de justice<sup>1374</sup>. On peut également évoquer l'adoption à huis clos des rapports

---

<sup>1369</sup> *Ibidem*, p.75.

<sup>1370</sup> Voir sur ce point Mastor (W.), *Les opinions séparées des juges constitutionnels*, Economica, Presses universitaires de Marseille, 2005, 361 p.

<sup>1371</sup> *Ibidem*, pp.17-18.

<sup>1372</sup> Cette transparence est mise en avant comme un avantage de la possibilité d'avoir recours à des opinions séparées par les juges. Voir Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *op. cit.*, p.411.

<sup>1373</sup> A l'exception de la Cour de justice de l'Union européenne.

<sup>1374</sup> Article 95, paragraphe 2 : « Tout juge peut, s'il le désire, joindre à l'arrêt l'exposé de son opinion individuelle ou dissidente ; un juge qui désire faire constater son accord ou son dissentiment sans en donner les motifs peut le faire sous la forme d'une déclaration. La même règle s'applique aux ordonnances de la Cour ».

d'évaluation de l'organe chargé du suivi qui se rapproche des modalités des délibérations prévues au sein des juridictions internationales<sup>1375</sup>.

**628.** Enfin, s'agissant de l'absence de droit de vote du membre du Comité proposé par l'Etat contrôlé, il s'agit d'une règle assez exigeante qui n'est que rarement prévue par les dispositions régissant le fonctionnement des juridictions internationales. Certes, les rapports d'évaluation sont adoptés d'une manière consensuelle. Dès lors, cette interdiction de voter n'est pas appliquée dans la pratique. Toujours est-il que, formellement, cela traduit la volonté d'imprégner l'interprétation du Comité d'une certaine impartialité et donc de renforcer son autorité. En ce qui concerne les juridictions internationales, la position du juge élu au titre de l'Etat jugé diffère selon la juridiction en cause.

**629.** Dans le cas de la Cour de justice de l'Union européenne, le juge en question ne fait l'objet d'aucun traitement particulier – il ne dispose ni de prérogatives ni de sujétions particulières. Cette indifférence peut s'expliquer par la volonté de mettre en exergue l'indépendance et l'impartialité des juges de la Cour de justice par rapport aux Etats les ayant proposés – confirmant ainsi leur statut de « juges apatrides »<sup>1376</sup>. Ainsi, le Statut de la Cour de justice précise qu'«[u]ne partie ne peut invoquer soit la nationalité d'un juge, soit l'absence, au sein de la Cour ou d'une de ses chambres, d'un juge de sa nationalité pour demander la modification de la composition de la Cour ou d'une de ses chambres »<sup>1377</sup>.

**630.** Il n'en est pas de même pour ce qui est de la Cour internationale de justice. Selon l'article 31 paragraphe 1 du Statut de la Cour, « [l]es juges de la nationalité de chacune des parties conservent le droit de siéger dans l'affaire dont la Cour est saisie »<sup>1378</sup>. Le Statut permet également l'intervention des juges *ad hoc* proposés par les Etats. Cette intervention « se produit lorsque la Cour est saisie d'un différend dans lequel soit l'un des plaideurs seulement a un juge national comme juge permanent, soit aucun des Etats intéressés n'a un juge national siégeant en permanence »<sup>1379</sup>. Bien que ces juges *ad hoc* ne soient pas les représentants des Etats les ayant proposés, ils devraient s'assurer que les arguments factuels et juridiques de ces derniers sont suffisamment compris et pris

---

<sup>1375</sup> Article 35 du Protocole n°3 portant statut de la Cour de justice de l'Union européenne ; Article 54 paragraphe 3 du Statut de la Cour internationale de justice ; Article 22 paragraphe 1 du Règlement de la Cour européenne des droits de l'Homme.

<sup>1376</sup> Bureau (D.), Muir Watt (H.), *Droit international privé. Tome I Partie générale*, P.U.F., 3<sup>ème</sup> éd., 2014, p.684.

<sup>1377</sup> Article 18§4 du Protocole n°3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, annexé au Traité sur l'Union européenne et au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>1378</sup> Statut de la Cour internationale de justice annexé à la Charte des Nations Unies.

<sup>1379</sup> Daillier (P.), Forteau (M.), Pellet (A.), *op. cit.*, p.990.

en compte par les autres juges<sup>1380</sup>. Plusieurs raisons expliquent la possibilité de proposer un juge *ad hoc* devant la Cour internationale de justice. Il s'agirait d'un moyen garantissant l'égalité entre les Etats parties au différend lorsque l'un des juges permanents a la nationalité d'un de ces Etats<sup>1381</sup>. De même, le principe de la juridiction consentie n'est pas étranger à la reconnaissance de cette possibilité<sup>1382</sup> - un Etat serait plus enclin à accepter la juridiction de la Cour « s'il est assuré de voir son approche du problème directement exposée, sinon défendue, par l'un des membres de l'organe de jugement »<sup>1383</sup>. Enfin, l'« acceptabilité »<sup>1384</sup> de l'arrêt par l'Etat n'ayant pas eu gain de cause peut être renforcée par la présence du juge *ad hoc* qu'il a nommé.

**631.** Quant à la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 26 paragraphe 4 de la Convention stipule que « [l]e juge élu au titre d'une Haute Partie contractante partie au litige est membre de droit de la chambre et de la Grande Chambre »<sup>1385</sup>. Cette même disposition admet l'intervention possible des juges *ad hoc* proposés par l'Etat partie au litige. Toutefois, selon l'article 26 paragraphe 3 de la Convention, « [u]n juge siégeant en tant que juge unique n'examine aucune requête introduite contre la Haute Partie contractante au titre de laquelle ce juge a été élu ». En ce qui concerne les affaires relevant de la compétence des comités de trois juges, si le juge « national » n'est pas membre du comité, ce dernier peut « à l'unanimité et à tout moment de la procédure, décider de l'inviter à siéger en son sein en lieu et place de l'un de ses membres »<sup>1386</sup>. Par conséquent, le juge élu au titre de l'Etat jugé dispose d'un statut particulier au sein de la Cour. L'existence de ce statut particulier conduit même certains auteurs à estimer que cette dernière est « résolument organisée de manière à violer, en apparence ou en permanence, les principes d'indépendance, d'impartialité objective et d'égalité des armes »<sup>1387</sup>.

**632.** Si l'on compare le membre du Comité proposé par l'Etat contrôlé aux juges « nationaux », sa position est ambiguë. Certes, il participe à l'élaboration du projet de rapport d'évaluation et à la

---

<sup>1380</sup> *Ibidem*, p.990 ; Schwebel (S.M.), « National Judges and Judges ad hoc » in *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos. Droit et justice*, Pedone, 1999, p.327.

<sup>1381</sup> Scobbie (I.), « “Une hérésie en matière judiciaire” ? : The Role of the Judge *Ad Hoc* in the International Court », L.P.I.C.T., n°3, 2005, p.422.

<sup>1382</sup> *Ibidem*.

<sup>1383</sup> Daillier (P.), Forteau (M.), Pellet (A.), *ibidem*, p.990.

<sup>1384</sup> Scobbie (I.), *ibidem*, p.448. Cette justification de l'existence des juges *ad hoc* devant la Cour internationale de justice est cependant critiquée par l'auteur, pp.450 et s.

<sup>1385</sup> Voir également l'article 26 paragraphe 1, alinéa a du Règlement intérieur de la Cour selon lequel « la chambre comprend pour chaque affaire le président de la section et le juge élu au titre de toute Partie contractante concernée ».

<sup>1386</sup> L'article 53 paragraphe 3 du Règlement intérieur de la Cour européenne des droits de l'Homme ajoute l'obligation de prendre cette décision « à l'unanimité », le texte de la Convention étant silencieux sur ce point. Voir l'article 28 paragraphe 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

<sup>1387</sup> Marguénaud (J.-P.), « L'opinion séparée du juge siégeant à la Cour européenne des droits de l'Homme au titre de l'Etat défendeur », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa. La conscience des droits*, Dalloz, 2011, p.421.

visite dans l'Etat contrôlé. Ce faisant, il joue un rôle dans l'élaboration de l'interprétation de la Charte se rapprochant ainsi de la position des juges « nationaux » dans le cadre de la Cour internationale de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, contrairement à ces derniers, il lui est interdit de voter sur l'interprétation retenue des dispositions du traité. Dès lors, on est en présence de deux facteurs contradictoires qui, paradoxalement, traduisent la même volonté de légitimer l'interprétation du Comité. D'une part, la participation du membre permet de prendre en compte la situation de l'Etat contrôlé et donc de légitimer l'interprétation du traité. D'autre part, l'interdiction du vote de ce membre assure l'impartialité du contrôle et légitime également l'interprétation de la Charte. Cela étant, contrairement aux juges siégeant dans les juridictions internationales<sup>1388</sup>, aucune disposition n'établit des obligations déontologiques ou des incompatibilités pesant sur les membres du Comité.

**633.** Un autre moyen renforçant l'acceptation étatique de l'interprétation du Comité et l'autorité de cette dernière est la consécration de certains « droits de la défense » au profit des Etats.

#### B. Les « droits de la défense »

**634.** Evoquer la notion des « droits de la défense » dans le cadre de la Charte peut paraître étonnant compte tenu de son utilisation principalement dans un contexte processuel<sup>1389</sup>. En effet, en matière pénale, les droits de la défense peuvent être définis comme l'« ensemble des prérogatives qui garantissent à la personne suspecte ou poursuivie la possibilité d'assurer effectivement sa défense dans la procédure pénale »<sup>1390</sup>. D'une manière plus générale, ceux-ci visent à mettre les plaideurs dans la situation de pouvoir défendre leurs prétentions devant le juge<sup>1391</sup>. En somme, ils impliquent « que les plaideurs aient les moyens de soutenir ou de contester la prétention »<sup>1392</sup>. Certes, le Comité

---

<sup>1388</sup> Voir les articles 16 et 17 du Statut de la Cour internationale de justice, partie intégrante de la Charte des Nations Unies en vertu de l'article 92 de cette dernière ; l'article 4 du Règlement de la Cour européenne des droits de l'Homme du 14 novembre 2016 ; l'article 4 du Protocole n°3 sur le Statut de la Cour de justice de l'Union européenne annexé au Traité sur l'Union européenne et au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et le Code de conduite des membres et des anciens membres de la Cour de justice de l'Union européenne entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017 (2016/C 483/01).

<sup>1389</sup> Nous pouvons également noter des manifestations de cette notion dans le cadre de la procédure administrative non-contentieuse. Par exemple, l'article 24 de la Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose que : « Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application des articles 1er et 2 de la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales ».

<sup>1390</sup> Cornu (G.) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p.307.

<sup>1391</sup> Capdepon (Y.), *Essai d'une théorie générale des droits de la défense*, Dalloz, Vol. 122, 2013, p.97.

<sup>1392</sup> *Ibidem*.

d'experts et les Etats ne sont pas des parties ou des plaideurs opposés dans un litige et nous ne nous trouvons pas dans une configuration tripartite caractérisant un procès : le Comité, un Etat et une autre partie. Toutefois, plusieurs possibilités permettant aux Etats de se prononcer sur l'interprétation retenue par le Comité d'experts existent. Ces possibilités se rapprocheraient ainsi du second volet de la définition, à savoir les moyens mis à disposition des Etats afin de « contester », ou en tout cas de se prononcer sur l'interprétation retenue par l'organe chargé du suivi. L'existence de ces moyens permet au Comité d'experts, à l'instar d'autres organes chargés du suivi au sein du Conseil de l'Europe<sup>1393</sup>, de se préserver « contre les critiques d'arbitraire »<sup>1394</sup> qui pourraient lui être adressées permettant ainsi le renforcement de l'autorité de l'interprétation retenue par le Comité.

**635.** L'une de ces possibilités permet aux Etats de se prononcer sur les informations recueillies par le Comité au moment de sa visite sur place. Il faut rappeler<sup>1395</sup> que lors de cette visite, l'organe chargé du suivi rencontre les représentants des locuteurs des langues régionales ou minoritaires, sans que les représentants étatiques soient présents lors de cette réunion. Suite à celle-ci, une seconde réunion est organisée avec les représentants de l'Etat contrôlé<sup>1396</sup>. Cette réunion permet à l'Etat de prendre position quant aux informations reçues par le Comité de la part des locuteurs. Cependant, aucune rencontre permettant une confrontation directe entre les locuteurs et l'Etat n'est organisée lors de la visite sur place.

**636.** Ensuite, les Etats peuvent réagir à l'interprétation du Comité contenue dans son rapport d'évaluation. Selon l'article 16, paragraphe 3 du traité, le rapport d'évaluation « sera accompagné des observations que les Parties seront invitées à formuler ». Quant à l'article 18, paragraphe 3 du Règlement intérieur du Comité, il précise que l'Etat a « la possibilité de réagir au rapport [...] dans un délai de deux mois ». Il s'agit d'observations qui « sont annexées au rapport, mais celui-ci n'est plus modifié »<sup>1397</sup>. Les Etats se sont largement emparés de cette possibilité. En effet, on ne compte que deux rapports d'évaluation sur les trente-cinq étudiés à la suite desquels les Etats n'ont pas souhaité réagir<sup>1398</sup>.

---

<sup>1393</sup> Voir sur ce point Ailincăi (M.), *op. cit.*, pp.193 et s.

<sup>1394</sup> *Ibidem*, p.194.

<sup>1395</sup> Partie II, Titre I, Chapitre I.

<sup>1396</sup> Oeter (S.), « The European Charter for Regional or Minority Languages », *op. cit.*, p.139.

<sup>1397</sup> Woehrling (J-M.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Un commentaire analytique, Editions du Conseil de l'Europe, op. cit.*, p.267.

<sup>1398</sup> Rapport CE Allemagne, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi ; Rapport CE Hongrie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi.

**637.** A travers leurs observations, les Etats entendent se prononcer sur plusieurs éléments contenus dans les rapports du Comité d'experts. Par exemple, ils peuvent contester certaines informations indiquées par l'organe chargé du suivi. Il en est ainsi pour l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 8.1.b.ii) de la Charte en Slovaquie. Selon cette disposition, les Etats s'engagent « à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement primaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ». Dans son évaluation, le Comité précise que, par rapport au cycle d'évaluation précédent, le nombre d'établissements offrant un enseignement en ukrainien ainsi que le nombre de matières enseignées dans cette langue avaient baissé<sup>1399</sup>. Le commentaire des autorités précise que celles-ci sont en désaccord « avec la conclusion du Comité d'experts qui relève le nombre en diminution des matières enseignées en ukrainien »<sup>1400</sup>.

Dans d'autres hypothèses, les Etats entendent préciser leur propre interprétation de la Charte face à celle du Comité d'experts. Par exemple, l'une des conclusions de l'organe chargé du suivi en ce qui concerne la Hongrie note « un recul sur le plan de l'éducation dans le cas de l'arménien »<sup>1401</sup>, langue protégée uniquement au titre de la Partie II du traité. Face à cette conclusion, les autorités soulignent « que le groupe d'enfants de langue arménienne en âge de fréquenter l'école est statistiquement indétectable en Hongrie ; il n'y a donc pas de véritable demande de la part de cette minorité nationale ». Dès lors, on pourrait estimer que l'Etat subordonne la mise en place d'un enseignement dans ou de cette langue régionale ou minoritaire à l'existence d'une demande de la part du groupe linguistique.

**638.** Les Etats peuvent également fournir des observations dans les rapports périodiques postérieurs aux rapports du Comité. Cette hypothèse ne découle pas d'une disposition du traité. Elle est impliquée par le schéma pour les rapports périodiques à soumettre tous les trois ans. Ce dernier précise qu'en ce qui concerne « les engagements que le Comité d'experts a estimé non respectés »<sup>1402</sup>, l'Etat doit indiquer les mesures adoptées « pour [leur] donner effet »<sup>1403</sup>. De même, pour ce qui est des « encouragements et [des] recommandations encadrées du Comité d'experts »<sup>1404</sup>, les Etats devraient « rendre compte de manière détaillée des mesures législatives et/ou pratiques »<sup>1405</sup> adoptées. L'interprétation de l'article 7.1.d) de la Charte en Allemagne fournit une illustration de

---

<sup>1399</sup> Rapport CE Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §369.

<sup>1400</sup> *Ibidem*, Commentaires des autorités slovaques, p.139.

<sup>1401</sup> Rapport CE Hongrie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, Conclusion E, p.136.

<sup>1402</sup> Schéma révisé pour les rapports périodiques à soumettre tous les trois ans par les Etats Parties, 6 mai 2009, MIN-LANG (2009) 8, p.3.

<sup>1403</sup> *Ibidem*.

<sup>1404</sup> *Ibidem*.

<sup>1405</sup> *Ibidem*.

cette hypothèse. Cet article stipule que les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée ». Dans son second rapport d'évaluation, le Comité d'experts a constaté que « les langues régionales ou minoritaires restent [...] largement absentes des médias, faute de mesures positives visant à promouvoir leur visibilité »<sup>1406</sup>. Dès lors, l'organe chargé du suivi « répète qu'une telle promotion peut prendre des formes diverses et ne va pas nécessairement à l'encontre de la liberté des médias »<sup>1407</sup>. Dans son troisième rapport périodique, l'Etat se réfère à cette interprétation du Comité<sup>1408</sup> et réitère que, dans ce domaine, « [l]es possibilités dont disposent les autorités fédérales et étatiques pour mettre en place des mesures d'incitation économique visant à renforcer la promotion du bas allemand langue régionale et des langues minoritaires sont limitées »<sup>1409</sup>.

**639.** Ces manifestations différentes des « droits de la défense » permettent aux Etats de se prononcer sur l'interprétation du Comité d'experts. Certes, la comparaison de ces manifestations avec cette notion principalement déployée dans un contexte juridictionnel est limitée. Le Comité et les Etats contrôlé ne peuvent pas être qualifiés de parties opposées dans le cadre d'un litige. Toujours est-il que l'existence de ces possibilités d'intervention au profit des Etats vient légitimer l'interprétation du Comité en lui donnant une « aura » d'objectivité.

Le renforcement de la légitimité de l'interprétation du Comité et de l'acceptation étatique de celle-ci ne prend pas uniquement la voie procédurale. On assiste également à un renforcement substantiel de cette interprétation.

## **II. Le renforcement substantiel de l'acceptation étatique**

**640.** Le renforcement procédural de l'acceptation étatique est principalement poursuivi par l'organe chargé du suivi. Le renforcement substantiel de l'acceptation étatique de l'interprétation du Comité est poursuivi tant par ce dernier (A) que par d'autres organes du Conseil de l'Europe (B). Il manifeste également une certaine tendance à l'institutionnalisation du système de la Charte en renforçant l'autorité de l'interprétation fournie par le Comité d'experts.

---

<sup>1406</sup> Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §31.

<sup>1407</sup> *Ibidem*.

<sup>1408</sup> Rapport Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.17

<sup>1409</sup> *Ibidem*, p.13.



## A. Le renforcement substantiel par le Comité d'experts

**641.** Le Comité d'experts utilise deux moyens visant à renforcer l'acceptation étatique de son interprétation et, corrélativement, l'autorité de cette dernière. D'une part, il s'agit de l'emploi de la technique du « précédent » (1). D'autre part, l'organe chargé du suivi entend « assister » les Etats dans la mise en œuvre nationale de la Charte en leur proposant des solutions visant à remédier les difficultés constatées (2).

### 1) *La technique du « précédent »*

**642.** A l'instar de la notion de « droits de la défense »<sup>1410</sup>, il peut paraître étonnant d'évoquer l'emploi de la technique du précédent dans un contexte non-juridictionnel. Toutefois, bien que généralement rattachée aux décisions de justice<sup>1411</sup>, la notion de « précédent » peut être définie d'une manière extensive. Une telle définition est proposée par le *Vocabulaire juridique* dirigé par Gérard Cornu : « Antécédent ; décision antérieure prise comme référence ; relativement à une décision à prendre, solution déjà adoptée par le passé dans une affaire ou des circonstances semblables »<sup>1412</sup>. Cette notion « désigne soit une décision administrative, soit une décision juridictionnelle (précédent jurisprudentiel) qui peut avoir, selon les systèmes juridiques, valeur d'exemple, autorité de fait ou caractère obligatoire (*stare decisis*) »<sup>1413</sup>. Ainsi, pour les juridictions, la technique du précédent ou la doctrine « stare decisis », implique « [l]'obligation de s'en tenir aux règles qui ont été posées par les juges, de respecter les précédents judiciaires »<sup>1414</sup>. Il s'agit d'une obligation qui peut être imposées tant aux juridictions inférieures à celle ayant adopté la décision juridictionnelle ou à cette juridiction elle-même<sup>1415</sup>.

**643.** Certes, les rapports d'évaluation du Comité d'experts ne peuvent pas être qualifiés de « décisions administratives » ou « juridictionnelles ». De même, nous ne sommes pas en présence d'une règle qui obligerait le Comité à respecter ce qu'il a interprété précédemment. Ainsi, l'organe chargé du suivi peut modifier l'interprétation qu'il a retenu d'une obligation de la Charte au cours

---

<sup>1410</sup> Voir *supra* n°634.

<sup>1411</sup> Voir par exemple, Pros-Phalippon (C.), « La référence aux précédents de la juridiction », in Deumier (P.) (dir.), *Le raisonnement juridique*, Dalloz, 2013, p.33.

<sup>1412</sup> Cornu (G.) (dir.), *op. cit.*, p.779.

<sup>1413</sup> *Ibidem*.

<sup>1414</sup> David (R.), Jauffret-Spinosi (C.), Goré (M.), *Les grands systèmes de droit contemporain*, Dalloz, 12<sup>ème</sup> ed., 2016, p.302.

<sup>1415</sup> *Ibidem*.



des cycles de suivi. Ce fut le cas lors du contrôle de la mise en œuvre nationale des articles 10.2.e) et f) en Hongrie. A travers ces dispositions, les Etats s'engagent à permettre et/ou à encourager l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans les débats des assemblées des collectivités locales et régionales. Lors du premier cycle de suivi, le Comité a estimé « qu'une simple possibilité légale était suffisante pour que ces dispositions soient respectées »<sup>1416</sup>. Or, l'organe chargé du suivi précise qu'il « doit [...] reconsidérer son approche dans ce domaine »<sup>1417</sup>. En effet, « conformément à la pratique qu'il a adoptée depuis lors, le Comité d'experts considère qu'une telle possibilité, purement légale, signifie que l'engagement n'est respecté que de manière formelle et qu'il faudrait, pour qu'il soit pleinement respecté, un degré correspondant d'application pratique »<sup>1418</sup>.

**644.** Toutefois, il s'avère que l'organe chargé du suivi s'appuie sur l'interprétation déjà retenue dans des rapports d'évaluation concernant d'autres Etats que celui soumis à son évaluation. A travers le recours à cette technique, le Comité semble mettre en lumière la cohérence<sup>1419</sup> de son interprétation. Ainsi, ses « précédents » seraient les « supports de légitimation »<sup>1420</sup> de l'interprétation qu'il fournit. Cette hypothèse peut être illustrée par le contrôle de la mise en œuvre de l'article 7.1.c) en Espagne. Selon cette disposition, les Etats s'engagent à fonder leur pratique, leur politique et leur législation sur le principe de « la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder ». Pour le Comité, « l'action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires visant à leur sauvegarde prend plusieurs formes, parmi lesquelles la création d'un cadre juridique pour la promotion de ces langues, la mise en place d'organes chargés d'assurer cette promotion et l'octroi de ressources financières suffisantes »<sup>1421</sup>. Or, l'organe chargé du suivi se réfère explicitement, pour appuyer son interprétation, au second rapport d'évaluation sur l'Allemagne, sur la Suède et au troisième rapport d'évaluation sur la Norvège<sup>1422</sup>. Ce faisant, le Comité d'experts semble mettre en exergue l'idée selon laquelle son interprétation n'est pas « dirigée contre » l'Etat contrôlé mais qu'il s'agit d'une interprétation constante de la Charte.

---

<sup>1416</sup> Rapport CE Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §106.

<sup>1417</sup> *Ibidem*.

<sup>1418</sup> *Ibidem*.

<sup>1419</sup> En ce qui concerne les juridictions, voir Pros-Phalippon (C.), *op. cit.*, p.55.

<sup>1420</sup> *Ibidem*, p.57. L'auteur évoque l'utilisation du précédent en tant que « support de légitimation » lors de l'élaboration d'une jurisprudence nouvelle. Toutefois, la recherche d'une légitimation des décisions juridictionnelles à travers l'emploi de la technique du précédent semble aller au-delà de cette hypothèse.

<sup>1421</sup> Rapport CE Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §103.

<sup>1422</sup> *Ibidem*.

**645.** Enfin, bien qu'il s'agisse d'une hypothèse rare, l'organe chargé du suivi peut se référer à des précédents « externes »<sup>1423</sup>. Il en était ainsi lors du contrôle de la mise en œuvre nationale de l'article 7.1.f) en Slovaquie. Cet article stipule que les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la mise à disposition de formes et de moyens adéquats d'enseignement et d'étude des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés ». Se prononçant sur la « pratique de l'inscription injustifiée des enfants roms dans des écoles ou des classes spéciales »<sup>1424</sup>, le Comité « note que les autorités slovaques intensifient leurs efforts pour [l']abolir »<sup>1425</sup>. Cependant, il constate qu'« à l'heure actuelle et dans la pratique, le nombre d'enfants roms dans ces classes reste anormalement élevé »<sup>1426</sup>. Sur ce point, il se réfère explicitement au Quatrième avis sur la République slovaque du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales<sup>1427</sup>.

Une telle utilisation rare des « précédents externes », et notamment de l'interprétation fournie par le Comité consultatif de la Convention-cadre peut paraître étonnante. En effet, l'article 13 du Règlement intérieur du Comité précise que ce dernier « peut, si approprié, coopérer ainsi que procéder à des échanges d'informations avec »<sup>1428</sup> le Comité consultatif. Or, cette volonté de coopération ne se traduit pas par une prise en compte systématique de l'interprétation du Comité consultatif.

**646.** L'emploi de la technique du précédent par l'organe chargé du suivi entend ainsi légitimer son interprétation et renforcer l'acceptation étatique de cette dernière. Il en est également ainsi de la volonté du Comité d'assister les Etats lors de la mise en œuvre nationale de la Charte.

## **2) La fonction d'assistance**

**647.** Le Comité n'hésite pas à suggérer aux Etats l'adoption de certains comportements spécifiques. Ce faisant, il indique aux Etats ce qu'il considère comme étant une mise en œuvre satisfaisante de la Charte (a). Cela révèle sa particularité par rapport aux mécanismes juridictionnels qui n'assistent les Etats que d'une manière en principe exceptionnelle (b).

---

<sup>1423</sup> Bouix (C.), « La référence aux précédents externes à l'ordre de juridictions », in Deumier (P.) (dir.), *Le raisonnement juridique*, Dalloz, 2013, p.59.

<sup>1424</sup> Rapport CE Slovaquie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §59.

<sup>1425</sup> *Ibidem*.

<sup>1426</sup> *Ibidem*.

<sup>1427</sup> *Ibidem*, note de bas de page 9.

<sup>1428</sup> Règlement intérieur, 24 juin 2016.

a) L'indication habituelle du contenu nécessaire de la mise en œuvre nationale

**648.** Evoquant d'une manière générale l'objectif des mécanismes de suivi, le Professeur Florence Benoît-Rohmer estime que ceux-ci ne cherchent « pas tellement à sanctionner un Etat qui viendrait à manquer à l'un des objectifs fixés par la Convention, mais plutôt à l'encourager à exécuter correctement ses engagements »<sup>1429</sup>. La fonction d'assistance des mécanismes de suivi participe à cet « objectif d'une exécution effective des obligations internationales »<sup>1430</sup>.

**649.** Le Comité d'experts de la Charte s'inscrit dans ce schéma. A travers sa fonction d'assistance, l'organe chargé du suivi peut indiquer à l'Etat les mesures concrètes ou normatives qu'il devrait intégrer dans la mise en œuvre nationale du traité. Or, l'assistance apportée par le Comité ne peut pas être dé耦lée de son interprétation. En effet, cette assistance pourrait être considérée comme un moyen indirect de légitimation de son interprétation. Lorsque son interprétation diffère de celle de l'Etat, le Comité ne se limite pas au constat de non-respect de la Charte. Il donne des indications à l'Etat pour que celui-ci puisse « rejoindre » plus facilement l'interprétation qu'il fournit.

**650.** A ce titre, on peut évoquer l'exemple du contrôle de la mise en œuvre de l'article 10.1.a.v) en Allemagne. Celui-ci stipule que les Etats s'engagent « à veiller à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent soumettre valablement un document rédigé dans ces langues ». Selon les autorités allemandes, la mise en œuvre de cette disposition est assurée par la reconnaissance de son caractère directement applicable<sup>1431</sup>. Ayant une interprétation différente de cette disposition, le Comité « réaffirme que les autorités doivent impérativement prendre des mesures proactives pour encourager les locuteurs du bas allemand à profiter de la possibilité de soumettre des documents dans cette langue »<sup>1432</sup>. Puisque l'Etat n'a pas adopté de telles mesures, l'organe chargé du suivi conclut au non-respect de cette disposition<sup>1433</sup>. Toutefois, le Comité d'experts indique aux autorités plusieurs exemples de mesures qu'elles pourraient adopter : « une politique de ressources humaines adéquate, des campagnes d'information ou des mesures visant à informer les autorités concernées de leurs obligations »<sup>1434</sup>.

---

<sup>1429</sup> Benoît-Rohmer (F.), « Etude sur les mécanismes de contrôle et de suivi dans les conventions internationales. Propositions pour un mécanisme de contrôle ou de suivi dans le cadre d'une convention-cadre relative à la protection des minorités », *op. cit.*, §70.

<sup>1430</sup> Ailincăi (M.), *op. cit.*, pp.48-49.

<sup>1431</sup> Par exemple, Rapport CE Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §467.

<sup>1432</sup> Rapport CE Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §468.

<sup>1433</sup> *Ibidem*.

<sup>1434</sup> Rapport CE Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §468.

**651.** Le contrôle de la mise en œuvre de l'article 8 en Hongrie peut également être mentionné. En effet, à cette occasion, le Comité a indiqué qu'il conviendrait « de sensibiliser davantage [les parents] aux vertus et aux attraits de l'éducation bilingue »<sup>1435</sup>. Il propose que les autorités envisagent de fournir « régulièrement aux jeunes parents un dossier d'information sur les possibilités d'éducation bilingue ou dans la langue maternelle concernée »<sup>1436</sup>. Le contrôle de la mise en œuvre de l'article 10.2.g) dans cet Etat illustre également l'assistance apportée par l'organe chargé du suivi. Cet article stipule que les Parties s'engagent à permettre et/ou à encourager « l'emploi ou l'adoption, le cas échéant conjointement avec la dénomination dans la (les) langue(s) officielle(s), des formes traditionnelles et correctes de la toponymie dans les langues régionales ou minoritaires ». En Hongrie, le Comité d'experts constate que l'emploi des toponymes officiels en langue minoritaire dans les collectivités locales concernées est non seulement insuffisant mais qu'il ne fait l'objet d'aucun contrôle<sup>1437</sup>. A ce titre, il « estime qu'un organe devrait être désigné pour accomplir cette tâche, par exemple l'autorité chargée des routes et de la circulation »<sup>1438</sup>.

**652.** A travers ces exemples, nous pouvons considérer que la fonction d'assistance du Comité est mise au service de la légitimité de son interprétation. Certes, il se prononce sur l'interprétation des Etats en concluant au respect ou au non-respect de la Charte. Ce faisant, il confronte l'interprétation des Etats à sa propre interprétation du traité. Toutefois, il essaie de renforcer l'acceptation étatique de son interprétation en indiquant aux Etats les mesures qu'ils pourraient adopter afin de respecter les obligations du traité.

b) Le caractère exceptionnel de l'assistance dans le cadre du contrôle juridictionnel

**653.** Cette fonction d'assistance n'est pas propre aux mécanismes de suivi puisqu'on peut la retrouver dans le cadre des mécanismes juridictionnels, bien que cela soit plus exceptionnel. Dans l'affaire *Marckx c. Belgique* de 1979<sup>1439</sup>, la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré que sa décision « déclaratoire pour l'essentiel, [...] laisse à l'Etat le choix des moyens à utiliser dans son ordre juridique interne pour s'acquitter de l'obligation qui découle pour lui »<sup>1440</sup> de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention. En d'autres termes, en vertu du caractère déclaratoire des arrêts de la Cour, « l'Etat partie

---

<sup>1435</sup> Rapport CE Hongrie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §66.

<sup>1436</sup> *Ibidem*.

<sup>1437</sup> Rapport CE Hongrie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §271.

<sup>1438</sup> *Ibidem*.

<sup>1439</sup> Cour eur. dt. H., 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique*, aff. n°6833/74.

<sup>1440</sup> *Ibidem*, §58.

condamné gardera en principe la pleine liberté du choix des moyens à mettre en œuvre en droit interne en vue d'exécuter l'arrêt de condamnation »<sup>1441</sup>. Par conséquent, la Cour se garde d'indiquer ou d'enjoindre à l'Etat l'adoption des mesures nécessaires pour mettre fin à la violation constatée. Toutefois, ce principe fut relativisé par la suite<sup>1442</sup>. En effet, la Cour n'a pas hésité à indiquer à l'Etat la mesure individuelle<sup>1443</sup> ou la mesure générale<sup>1444</sup> à adopter afin de mettre fin à la violation. La technique des arrêts pilotes, désormais prévue par l'article 61-1 du Règlement intérieur de la Cour, vient parachever ce dépassement du principe. A l'occasion d'affaires dites « répétitives »<sup>1445</sup> témoignant d'un problème « structurel »<sup>1446</sup> à la source des violations, le juge « se reconnaît le pouvoir [...] d'adresser des injonctions à l'Etat »<sup>1447</sup>.

**654.** Quant à la Cour de justice de l'Union européenne, elle ne dispose pas d'un pouvoir d'injonction que ce soit dans le cadre du recours en annulation<sup>1448</sup>, du recours en carence<sup>1449</sup> ou encore dans le cadre du recours en constatation de manquement<sup>1450</sup>. En ce qui concerne cette dernière voie de recours, l'arrêt de la Cour de justice « est déclaratoire [...] car la Cour ne peut annuler les dispositions nationales [...] ou prescrire les mesure remédiant au manquement »<sup>1451</sup>. Toutefois, selon le Professeur Denys Simon, ce principe est dépassé par l'existence d'un certain pouvoir d'orientation de la Cour<sup>1452</sup>. On peut y voir la manifestation dans un arrêt *Commission c. Belgique* du 6 mai 1980<sup>1453</sup>. Dans cette affaire, la Commission a introduit un recours en constatation de manquement à l'encontre de l'Etat belge en raison de la non-transposition de plusieurs directives. Le gouvernement belge soutenait qu'une simple pratique administrative pouvait être considérée un moyen de transposition d'une directive. Or, selon la Cour de justice, les directives en cause étaient

---

<sup>1441</sup> Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *Droit européen des droits de l'Homme*, op. cit. p.397.

<sup>1442</sup> Dans ce sens, Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *ibidem*, p.398 ; Sudre (F.), *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., pp.389 et s.

<sup>1443</sup> Par exemple, en matière de détention arbitraire : Cour eur. dt. H., 8 avril 2004, *Assanidzé c. Géorgie*, req. n°71503/01. Dans cette affaire la Cour a considéré « qu'il incombe à l'Etat défendeur d'assurer la remise en liberté du requérant dans les plus brefs délais » (§203).

<sup>1444</sup> Par exemple : Cour eur. dt. H., 11 septembre 2007, *L. c. Lituanie*, req. n°27527/03. La Cour considère que « la demande formulée par le requérant pour dommage matériel sera satisfaite si la loi d'application dont il est question en l'espèce est adoptée dans les trois mois à compter du jour où le présent arrêt sera devenu définitif » (§74).

<sup>1445</sup> Sudre (F.), *Droit européen et international des droits de l'homme*, *ibidem*, p.396.

<sup>1446</sup> *Ibidem*, pp.397-398.

<sup>1447</sup> Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *ibidem*, p.399.

<sup>1448</sup> Rideau (J.), « Recours en annulation. Cas d'ouverture, pouvoirs du juge de l'annulation, contenu, effets et exécution des arrêts d'annulation », *Jurisclasseur Europe Traité*, Fasc.331, 1<sup>er</sup> août 2015, §167.

<sup>1449</sup> Molinier (J.), « Recours en carence », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc.340, 31 mai 2011, §77.

<sup>1450</sup> Simon (D.), « Recours juridictionnels. – Recours en constatation de manquement. – Effet des arrêts de manquement. – Procédures spécifiques », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc.381, 1<sup>er</sup> mars 2011, §5.

<sup>1451</sup> Michel (V.), « Manquement (Recours en constatation de) », *Répertoire Dalloz*, septembre 2012, (actualisation janvier 2015), §66.

<sup>1452</sup> Simon (D.), *ibidem*, §6.

<sup>1453</sup> C.J.C.E., 6 mai 1980, *Commission c. Belgique*, aff. n°102/79.

« destinées à être traduites dans des dispositions internes ayant la même valeur juridique que celles qui s'appliquent dans les Etats membres au contrôle et à la réception des véhicules à moteur ou tracteurs. Il en résulte qu'un Etat membre ne s'est pas acquitté de l'obligation que lui impose l'article 189, alinéa 3, du traité lorsqu'il s'est borné à répondre aux exigences découlant des directives en question au moyen d'une pratique de fait, voire d'une simple tolérance administrative »<sup>1454</sup>. Certes, la Cour ne prescrit pas explicitement à l'Etat les mesures à adopter afin de remédier au manquement constaté. Toutefois, la précision des motifs de l'arrêt peut orienter l'Etat quant à l'identification desdites mesures<sup>1455</sup>.

**655.** La fonction d'assistance du Comité, exercé d'une manière habituelle, lui permet de renforcer substantiellement l'acceptation étatique de son interprétation. Ce renforcement substantiel peut également incomber à d'autres organes du Conseil de l'Europe.

#### B. Le renforcement substantiel par les organes du Conseil de l'Europe

**656.** Le Comité des ministres (1) et, dans une certaine mesure, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe (2) contribuent à la légitimation de l'interprétation du Comité d'experts et au renforcement de son autorité.

##### *1) Le Comité des ministres*

**657.** Selon l'article 16 paragraphe 4 de la Charte, le rapport d'évaluation « contiendra en particulier les propositions du comité d'experts au Comité des Ministres en vue de la préparation, les cas échéant, de toute recommandation de ce dernier à une ou plusieurs Parties ». Ainsi, le traité donne la possibilité au Comité des Ministres d'adresser des recommandations aux Etats ayant fait l'objet du contrôle du Comité d'experts. Dans la pratique, le Comité des Ministres a adressé des recommandations aux Etats lors de chaque cycle de suivi, sans exception<sup>1456</sup>. Ces recommandations, fondées tant sur le contenu de l'instrument de ratification des Etats que sur l'évaluation opérée par le Comité d'experts, viennent légitimer l'interprétation de ce dernier.

---

<sup>1454</sup> *Ibidem*, pt.10.

<sup>1455</sup> Voir en ce sens, Simon (D.), « Recours juridictionnels. – Recours en constatation de manquement. – Effet des arrêts de manquement. – Procédures spécifiques », *op. cit.*, §6.

<sup>1456</sup> Si l'on exclut le Liechtenstein et le Luxembourg – Etats ayant ratifié la Charte sans qu'il y ait des langues régionales ou minoritaires présentes sur leurs territoires.

**658.** En effet, tout d'abord, le Comité des ministres adopte une recommandation générale à l'égard de l'Etat en indiquant qu'il « [r]ecommande que les autorités [de l'Etat concerné] tiennent compte de toutes les observations du Comité d'experts »<sup>1457</sup>. Suite à cette recommandation générale, le Comité des ministres adopte un certain nombre de recommandations spécifiques que l'Etat doit prendre en compte « en priorité ». Les recommandations spécifiques sont fondées sur l'interprétation du Comité d'experts contenue dans l'évaluation de la mise en œuvre nationale de chaque disposition du traité, dans les conclusions générales de son évaluation et dans les propositions de recommandations que le Comité d'experts transmet au Comité des ministres.

**659.** Si l'évaluation de la mise en œuvre nationale de chaque disposition du traité et les conclusions générales du Comité d'experts font partie du rapport d'évaluation publié<sup>1458</sup>, il n'en est pas de même pour ses propositions de recommandations. L'absence de publication de ces dernières rend difficile, voire impossible, l'identification des convergences ou des divergences entre les deux organes en ce qui concerne les recommandations spécifiques. Toutefois, Jean-Marie Woehrling précise que les propositions de recommandations spécifiques du Comité d'experts « correspondent aux conclusions essentielles du rapport et aux mesures concrètes suggérées [...] pour améliorer l'exécution de la Charte »<sup>1459</sup>. De plus, selon le même auteur, les recommandations spécifiques du Comité des ministres « sont très proches des propositions du Comité d'experts »<sup>1460</sup>. Ainsi, le Comité des ministres semble généralement suivre les propositions et l'interprétation du Comité d'experts.

**660.** Par exemple, l'une des conclusions du Comité d'experts lors du cinquième cycle d'évaluation concernant la Croatie soulignait l'insuffisance du temps d'antenne des émissions de télévision consacrées aux minorités nationales de même que l'absence de « dispositions appropriées pour la diffusion d'émissions dans toutes les langues minoritaires à la radio publique »<sup>1461</sup>. L'une des recommandations spécifiques adoptées par le Comité des ministres semble correspondre à cette conclusion puisqu'il estime que les autorités doivent accroître « le temps de diffusion et la régularité des émissions de télévision dans chaque langue minoritaire »<sup>1462</sup>.

---

<sup>1457</sup> Il s'agit d'une phrase que l'on retrouve dans toutes les Recommandations du Comité des ministres.

<sup>1458</sup> Selon l'article 16 paragraphe 3 de la Charte, le rapport d'évaluation du Comité d'experts « pourra être rendu public par le Comité des Ministres ». L'ensemble des rapports du Comité fût publié bien que le traité semble permettre à l'Etat concerné de s'y opposer.

<sup>1459</sup> Woehrling (J-M.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Un commentaire analytique, op. cit.*, p.267.

<sup>1460</sup> *Ibidem.*

<sup>1461</sup> Rapport CE Croatie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, Conclusion G, p.76.

<sup>1462</sup> Recommandation du Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la Croatie, 15 avril 2015, CM/RecChL(2015)2, point 5.



**661.** Dans d'autres hypothèses, nous pouvons nous demander si le Comité des ministres et le Comité d'experts n'ont pas une approche différente quant à la priorité qui devrait être accordée à certaines recommandations spécifiques. Il en est ainsi pour ce qui est de l'Allemagne. On a déjà eu l'occasion de souligner la divergence manifeste d'interprétation qu'oppose le Comité d'experts et cet Etat en ce qui concerne les exigences des articles 8.1.i)<sup>1463</sup> et 10.2.a.v)<sup>1464</sup> du traité. Lors des premiers quatre cycles de suivi, le Comité des ministres a adopté des recommandations spécifiques portant sur la mise en œuvre nationale de ces dispositions<sup>1465</sup>. Or, lors du cinquième cycle de suivi, alors même que l'organe chargé du suivi y faisait référence dans ses conclusions<sup>1466</sup>, le Comité des ministres ne réitère pas ces recommandations<sup>1467</sup>. Ces différences possibles entre l'organe chargé du suivi et le Comité des ministres ne doivent pas étonner outre mesure. Puisque ce dernier est un « organe politique »<sup>1468</sup>, en ce qu'il représente les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>1469</sup>, des facteurs politiques et non seulement juridiques peuvent influencer le contenu des recommandations qu'il adopte.

**662.** Toujours est-il que l'adoption par le Comité des Ministres de recommandations correspondant substantiellement à l'interprétation fournie par le Comité d'experts légitime cette dernière. Surtout, ces recommandations sont adoptées, généralement d'une manière consensuelle<sup>1470</sup>, par l'ensemble des représentants des Etats membres au sein du Comité des ministres. L'inclusion des Etats n'ayant pas ratifié la Charte dans les délibérations portant sur sa mise en œuvre nationale et son évaluation peut contribuer à objectiviser l'interprétation du Comité d'experts. Ainsi, certains auteurs<sup>1471</sup> n'hésitent pas à considérer que les recommandations adoptées peuvent constituer soit un

---

<sup>1463</sup> Selon cette disposition, les Etats s'engagent « à créer un ou plusieurs organe(s) de contrôle chargé(s) de suivre les mesures prises et les progrès réalisés dans l'établissement ou le développement de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires, et à établir sur ces points des rapports périodiques qui seront rendus publics ».

<sup>1464</sup> Selon cette disposition, les Etats s'engagent « à veiller à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent soumettre valablement un document rédigé dans ces langues ».

<sup>1465</sup> Recommandation du Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Allemagne, 4 décembre 2002, RecChL(2002)1, points 2 et 5 ; Recommandation du Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Allemagne, 1<sup>er</sup> mars 2006, RecChL(2006)1, points 4 et 5 ; Recommandation du Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Allemagne, 9 juillet 2008, CM/RecChL(2008)3, points 4 et 5 ; Recommandation du Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Allemagne, 25 mai 2011, CM/RecChL(2011)2, points 6 et 7.

<sup>1466</sup> Rapport CE Allemagne, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, Conclusions M et N, pp.95-96.

<sup>1467</sup> Recommandation du Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Allemagne, 28 mai 2014, CM/RecChL(2014) 5.

<sup>1468</sup> Voir entre autres, Flauss (J.-F.), « L'effectivité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme : du politique au juridique ou vice-versa », R.T.D.H., n°77, 2009, p.29.

<sup>1469</sup> De Vel (G.), *Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe*, Editions du Conseil de l'Europe, 1994, p.15 ; Benoît-Rohmer (F.), Klebes (H.), *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique pan-européen*, Editions du Conseil de l'Europe, 2005, p.54.

<sup>1470</sup> Woehrling (J.-M.), *op. cit.*, p.268.

<sup>1471</sup> Lasagabaster (I.), « Articles 15 to 17. Application of the Charter », *op. cit.*, p.530.



« accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions » soit une « pratique ultérieure suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité », moyens d'interprétation des traités prévue par l'article 31 paragraphe 3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

## 2) *Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe*

**663.** En vertu de l'article 16 paragraphe 5 de la Charte, le Secrétaire général doit présenter un « rapport biennal détaillé à l'Assemblée parlementaire sur l'application de la Charte ». Il s'agit d'une mission originale confiée au Secrétaire général « qui n'a guère d'équivalent dans les autres conventions du Conseil de l'Europe »<sup>1472</sup>. A ce jour, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a présenté sept rapports.

**664.** Ces rapports se fondent largement sur les rapports d'évaluation du Comité d'experts. Ainsi, ils peuvent rappeler les conclusions générales de ces rapports<sup>1473</sup>. Ils peuvent également rappeler l'interprétation fournie par l'organe chargé du suivi d'une manière implicite ou explicite. Par exemple, le Secrétaire général a estimé que certains problèmes nuisant à « l'efficacité de la Charte [...] portent sur des aspects fondamentaux de l'application de la Charte comme le désaccord persistant entre le comité d'experts et certains Etats parties sur les langues couvertes par la Charte »<sup>1474</sup>. A ce titre, le Secrétaire rappelle, implicitement, l'interprétation du Comité<sup>1475</sup> puisqu'il estime que « [l]'une des principales caractéristiques de la Charte est qu'elle s'applique automatiquement à toutes les langues qui sont employées traditionnellement dans un Etat et qui répondent à la définition des langues régionales ou minoritaires énoncée à l'article 1.a de la Charte, qu'elles jouissent déjà – ou pas – d'un statut constitutionnel ou de tout autre statut juridique dans l'Etat en question »<sup>1476</sup>.

Dans ses rapports, le Secrétaire général peut même se prononcer sur les possibles différences pouvant exister entre le Comité des ministres et le Comité d'experts quant à la pertinence de

---

<sup>1472</sup> Woehrling (J-M.), *ibidem*, p.268.

<sup>1473</sup> Voir par exemple, Rapport biennal du Secrétaire général du Conseil de l'Europe à l'Assemblée parlementaire. Application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, 3 mars 2014, Doc.13436, point 2.3 intitulé « Synthèse des observations et recommandations du comité d'experts ».

<sup>1474</sup> Rapport biennal du Secrétaire général du Conseil de l'Europe à l'Assemblée parlementaire. Application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, 24 octobre 2007, Doc.11442.

<sup>1475</sup> Par exemple, Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §15.

<sup>1476</sup> Rapport biennal du Secrétaire général du Conseil de l'Europe à l'Assemblée parlementaire. Application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, 24 octobre 2007, Doc.11442.

certaines recommandations spécifiques. Ainsi, il a encouragé le Comité des ministres « comme il l'a fait la plupart des cas depuis 2001, à suivre les propositions [de recommandations] du Comité d'experts afin de renforcer le mécanisme de suivi »<sup>1477</sup>.

**665.** Les rapports du Secrétaire général sont présentés devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. « Organe délibérant »<sup>1478</sup> du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire est composée de représentants de chaque Etat membre de l'organisation, élus ou désignés parmi les membres des parlements nationaux<sup>1479</sup>. La présentation des rapports biennaux devant cette Assemblée permet ainsi à l'ensemble des députés, et non seulement à ceux des Etats ayant ratifié la Charte, de débattre et de « faire le point sur la mise en œuvre »<sup>1480</sup> de ce traité.

**666.** Les développements qui précèdent semblent démontrer que les rapports du Secrétaire général viennent également légitimer l'interprétation du Comité d'experts afin de renforcer l'acceptation étatique de celle-ci. La présentation de ces rapports devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe y participe également, bien que ce soit d'une manière indirecte. En effet, il apparaît que la mise en œuvre nationale de la Charte et l'interprétation fournie par le Comité d'experts sont prises en compte par la quasi-totalité des organes du Conseil de l'Europe<sup>1481</sup> : le Comité des ministres, l'Assemblée parlementaire et le Secrétaire général.

---

<sup>1477</sup> Rapport biennal du Secrétaire général du Conseil de l'Europe à l'Assemblée parlementaire. Application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, 2 mars 2016, Doc.13993, point 2.

<sup>1478</sup> Article 22 du Statut du Conseil de l'Europe.

<sup>1479</sup> Article 25 du Statut du Conseil de l'Europe.

<sup>1480</sup> Rapport biennal du Secrétaire général du Conseil de l'Europe à l'Assemblée parlementaire. Application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, 16 mars 2012, Doc.12881.

<sup>1481</sup> A l'exception du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe avec lequel aucun contact officiel n'est organisé par le traité.

## CONCLUSION DU CHAPITRE II :

667. Les différents moyens évoqués ci-dessus entendent renforcer l'autorité de l'interprétation du Comité et l'acceptation étatique de celle-ci. L'objectivisation de son fonctionnement et l'utilisation de certaines techniques portant sur la substance de l'interprétation peuvent être analysées comme des moyens visant à rendre cette interprétation qu'il retient des obligations de la Charte plus « acceptable » pour les Etats. Toutefois, malgré l'existence de ces moyens, l'autorité de son interprétation est dépendante de l'acceptation étatique qui se révèle variable. En effet, plusieurs divergences existent entre l'interprétation retenue par les Etats et celle fournie par le Comité d'experts. Certes, les différents moyens utilisés pour développer le rôle de son interprétation révèle une tendance à l'institutionnalisation du système de la Charte. Toutefois, cela ne conduit pas à la remise en cause du caractère principalement « relationnel » de ce système.

## CONCLUSION DU TITRE I :

**668.** Ces éléments mettent en évidence le rôle second de l'interprétation du Comité d'experts dans la construction de la politique publique linguistique. En effet, le système de la Charte est ancré dans un modèle « relationnel »<sup>1482</sup>, car « [c]haque Etat conserve la faculté d'ajuster, selon l'interprétation qu'il fait du traité, son attitude à ce qu'il considère comme conforme aux obligations qui s'imposent à lui »<sup>1483</sup>.

**669.** Le rôle de l'interprétation fournie par le Comité d'experts lors de son contrôle du respect des obligations de la Charte par les Etats est limité par plusieurs éléments qui témoignent de sa dépendance. Ainsi, pour qu'il puisse contrôler et interpréter, l'organe chargé du suivi doit disposer des informations suffisantes portant sur les actes adoptés par les Etats afin de mettre en œuvre les obligations de la Charte ainsi que sur la réalisation factuelle de ces obligations. De même, la mission du Comité, telle qu'elle découle du traité n'est pas de fournir une interprétation faisant foi des obligations de la Charte. L'autorité de l'interprétation fournie par l'organe chargé du suivi est dépendante de son acceptation par les Etats.

Néanmoins, plusieurs moyens sont déployés afin de réduire cette dépendance du Comité à l'égard des Etats. D'une part, certains tendent à orienter et encadrer la communication d'informations par les Etats et le Comité a recours à d'autres sources d'information, notamment l'organisation des visites dans les Etats soumis à son évaluation. D'autre part, plusieurs moyens visent le renforcement de l'autorité de l'interprétation fournie par le Comité d'experts soit d'une manière procédurale soit d'une manière substantielle.

**670.** L'utilisation de ces différents moyens est liée au contenu de l'interprétation qu'il fournit. La recherche d'efficacité de la politique publique linguistique suppose que le Comité dispose des informations sur la réalisation pratique des obligations de la Charte dans les Etats. Autrement dit, il est nécessaire que ces obligations soient effectives pour qu'elles puissent contribuer à l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires. Elle implique également l'utilisation des moyens visant à renforcer l'acceptation étatique des exigences qu'il identifie. Ainsi,

---

<sup>1482</sup> Dupuy (R-J.), « Communauté internationale et disparités de développement : cours général de droit international public », *op. cit.*, pp.45 et s.

<sup>1483</sup> *Ibidem*, p.47.

ces moyens peuvent être analysés comme des manifestations du modèle « institutionnel »<sup>1484</sup> qui vise à limiter le subjectivisme inhérent à la qualification des Etats en tant qu'interprètes authentiques des dispositions de la Charte. Le degré d'« institutionnalisation qui résulte de ces éléments est lié à la recherche d'efficacité de la politique publique linguistique.

---

<sup>1484</sup> *Ibidem*, p.46.

## TITRE II. LA RECHERCHE D'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE PUBLIQUE LINGUISTIQUE PAR L'INTERPRÉTATION DU COMITÉ D'EXPERTS

671. L'examen des rapports d'évaluation confirme que l'interprétation du Comité d'experts participe à la construction de la politique publique linguistique dont le cadre est fixé par la Charte. L'existence de l'interprétation du Comité n'est pas étonnante puisque toute opération de contrôle du respect d'une règle internationale suppose que l'on vérifie l'adéquation entre le comportement du contrôlé et les exigences prescrites par cette norme. Par conséquent, les trois types de contrôle international – le contrôle diplomatique, le contrôle dans le cadre d'un mécanisme de suivi et le contrôle juridictionnel – supposent nécessairement une interprétation des normes internationales. Toutefois, ces trois contrôles semblent ne pas se valoir. On remarque en effet la volonté d'une partie de la doctrine de privilégier le contrôle juridictionnel. En ce sens, on observe que « [l']enthousiasme provoqué par les modes autoritaires d'application du droit incite une grande partie de la doctrine à nourrir une fascination pour la méthode juridictionnelle qui [...] aboutit à des décisions contraignantes, ce qui lui donne une dimension de fermeté »<sup>1485</sup>. Le contrôle juridictionnel est ainsi considéré comme le type de contrôle « idéal »<sup>1486</sup> et « comme le garant ultime de l'effectivité des règles du droit international »<sup>1487</sup> contrairement au contrôle diplomatique et, pour ce qui nous concerne, au contrôle opéré dans le cadre d'un mécanisme de suivi. Or, pour peu que l'on essaie de prendre du recul sur cet *habitus*, se pose la question de savoir si, au-delà des considérations organiques, cette gradation établie entre le contrôle juridictionnel et le contrôle opéré dans le cadre d'un mécanisme de suivi a une influence sur la manière dont les normes sont interprétées. La réponse à cette question est nuancée dans la mesure où l'étude de l'interprétation fournie par le Comité révèle tant l'existence de similitudes que l'existence de différences avec l'interprétation fournie dans le cadre du contrôle de type juridictionnel. Ces éléments de comparaison sont utiles afin d'apprécier la manière dont le Comité d'experts conçoit le rôle de son interprétation des dispositions dans le système de la Charte.

672. Quelle que soit la nature de son contrôle, le Comité est conduit à apporter une appréciation sur la compatibilité des comportements étatiques par rapport à la Charte. A cet égard, tant le constat du respect que celui du non-respect d'une disposition de la Charte renseignent sur l'interprétation du

---

<sup>1485</sup> Ailincăi (M.), *op. cit.*, p.64.

<sup>1486</sup> Malinverni (G.), « Les mécanismes de contrôle international du respect des droits de l'homme », *Cahiers de droit public*, 1989, p.162.

<sup>1487</sup> Ailincăi (M.), *ibidem*.

Comité d'experts. Dans la première situation, l'organe chargé du suivi considère que les comportements étatiques correspondent aux exigences du traité, telles qu'il les interprète, alors que ce n'est pas le cas dans la seconde situation. Ainsi, lorsque le Comité considère que l'Etat doit adopter un comportement ou modifier le contenu d'un comportement existant, il interprète la norme comme exigeant ladite adoption ou modification.

**673.** Dans les deux cas, il s'avère que, à travers son interprétation, le Comité recherche l'efficacité de la politique publique linguistique dont le cadre est fixé par la Charte, à savoir la réalisation de son objectif : la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires. Ainsi, l'objectif de la politique publique linguistique visant à assurer la survie de ces langues et à développer leur utilisation influence les exigences découlant des obligations de la Charte. Afin que les obligations de la Charte puissent atteindre cet objectif, l'organe chargé du suivi fournit une interprétation extensive des obligations conventionnelles (Chapitre I). En effet, à une définition extensive de ces obligations sont censées correspondre une protection et une promotion plus conséquentes des langues régionales ou minoritaires. Si l'interprétation extensive retenue par le Comité peut être expliquée par la recherche d'efficacité de la politique publique linguistique, il s'avère que nous pouvons également identifier les paramètres utilisés par le Comité pour justifier l'interprétation qu'il retient (Chapitre II).

## CHAPITRE I. L'INTERPRETATION EXTENSIVE DES OBLIGATIONS DE LA CHARTE

674. Le Comité d'experts interprète d'une manière large tant les situations qui ont vocation à être concernées par les mesures de protection et de promotion prévues par la Charte que les exigences qui pèsent sur les Etats afin que la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires soient efficaces. Ce faisant, la recherche d'efficacité de la politique publique linguistique influence le contenu de l'interprétation retenue par l'organe chargé du suivi. Ainsi, puisque la politique publique linguistique entend s'emparer et transformer une réalité sociale préexistante, à savoir l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, l'interprétation des dispositions du traité « mises au service » de l'objectif de cette politique publique s'en trouve influencée.

675. En effet, l'existence d'une politique publique suppose que les Etats agissent en profondeur sur la société civile « pour l'influencer dans des directions autres que celles qu'elle risquerait d'emprunter sous l'empire des règles spontanées gouvernant les rapports interindividuels »<sup>1488</sup>. Il en est de même dans le cadre de la Charte puisque les obligations du traité devraient conduire les Etats à provoquer des transformations sur l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. L'interprétation des dispositions de la Charte par le Comité d'experts va dans ce sens. L'objectif de la politique publique linguistique le conduit non seulement à interpréter d'une manière large les réalités auxquelles les obligations du traité ont vocation à s'appliquer (Section I) mais également l'objet de ces obligations (Section II).

---

<sup>1488</sup> Morand (C-A.) (dir.), *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, op. cit., p.5.



## **SECTION I. L'INTERPRETATION EXTENSIVE DU CHAMP D'APPLICATION DES OBLIGATIONS DE LA CHARTE**

676. L'objectif de la politique publique linguistique exerce une influence sur l'interprétation retenue du champ d'application des obligations de la Charte. En effet, cette interprétation le conduit à définir les réalités sociales auxquelles les obligations de la Charte ont vocation à s'appliquer. Dans son interprétation, le Comité d'experts se fonde sur des critères concrets, « visant à serrer au plus près la réalité sociale »<sup>1489</sup> faisant ainsi appel à des notions extra-juridiques. A cet égard, la composition du Comité facilite ce type d'interprétation car ses membres sont tant des juristes que des linguistes permettant ainsi d'intégrer dans la définition du champ d'application de la Charte les apports de plusieurs disciplines.

677. Cette définition « concrète » du champ d'application des obligations peut être qualifiée d'extensive dans la mesure où le Comité a recours à des notions autonomes. Cela le conduit à élargir le nombre de situations pouvant faire l'objet des mesures de protection et de promotion contenues dans le traité et de ne pas faire dépendre l'identification de ces situations des critères utilisés par les Etats. Dès lors, dans le cadre de la Charte, le caractère autonome de l'interprétation du Comité induit une définition extensive de ces réalités (§1). Or, le recours à des notions autonomes n'est pas spécifique au Comité d'experts puisqu'il s'agit d'une technique qui est également utilisée dans le cadre du contrôle international de type juridictionnel. Toutefois, l'utilisation qu'en fait le Comité d'experts comporte certaines spécificités (§2).

### **I. L'identification autonome du champ d'application**

678. L'identification du champ d'application des obligations de la Charte a des conséquences sur la recherche d'efficacité de la politique publique linguistique. En effet, pour que les obligations du traité puissent contribuer à la réalisation de cet objectif encore faut-il qu'elles soient applicables à telle ou telle situation. Par exemple, si l'Etat ne qualifie pas une langue de « langue régionale ou minoritaire », les obligations de la Charte n'ont pas vocation à s'appliquer à cette langue. Dans une telle hypothèse, la question de l'efficacité de la politique publique linguistique n'a pas de sens puisque les obligations visant à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires sont

---

<sup>1489</sup> Chevallier (J.), « La rationalisation de la production juridique », *op. cit.*, p.17.

inapplicables. Or, il s'avère que face à une interprétation étatique restrictive du champ d'application de ces obligations, le Comité s'est employé à définir d'une manière autonome les notions relatives à cette question. La manière dont le Comité interprète ces notions révèle une influence de la politique publique linguistique puisque son objectif de « serrer au plus près la réalité sociale »<sup>1490</sup> afin de la transformer le conduit à donner des définitions du champ d'application de la Charte qui correspondent à cette réalité. Cela se confirme pour ce qui est de la définition des notions guidant l'applicabilité matérielle (A) et spatiale (B) des obligations de la Charte.

#### A. Le champ d'application matériel

**679.** Le contrôle de la mise en œuvre nationale de la Charte conduit le Comité à interpréter la notion de « langue régionale ou minoritaire » ainsi que les domaines dans lesquels le traité a vocation à s'appliquer.

**680.** Selon l'article 1.a) du traité, les langues régionales ou minoritaires sont définies comme les langues « pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de cet Etat ; et différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat ». Le Comité d'experts a eu à interpréter cette disposition de la Charte à plusieurs reprises. Il en était ainsi en Slovénie. L'organe chargé du suivi relève que le croate, le serbe et le bosnien ne sont pas qualifiés par l'Etat en tant que « langues régionales ou minoritaires » puisque les autorités considèrent qu'elles sont des langues des migrants<sup>1491</sup>. Or, l'organe chargé du suivi considère « qu'au sens de la Charte, la situation [de ces langues] devrait être appréciée d'après le critère fondamental énoncé à l'article 1.a de la Charte disposant qu'une langue régionale ou minoritaire, est une langue "pratiquée traditionnellement sur un territoire d'un Etat" »<sup>1492</sup>. A cet égard, certains éléments indiquent une présence ancienne et continue de ces trois langues sur le territoire de la Slovénie<sup>1493</sup>. Par la suite, la présence traditionnelle du croate<sup>1494</sup> et du serbe<sup>1495</sup> fut confirmée par l'organe chargé du suivi permettant leur qualification en tant que « langues régionales ou minoritaires ». En effet, la langue croate<sup>1496</sup> et la langue serbe

---

<sup>1490</sup> *Ibidem*, p.17.

<sup>1491</sup> Rapport CE Slovénie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §36.

<sup>1492</sup> *Ibidem*, §37.

<sup>1493</sup> *Ibidem*, §38 et s.

<sup>1494</sup> Rapport CE Slovénie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §38.

<sup>1495</sup> Rapport CE Slovénie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§18-19.

<sup>1496</sup> Rapport CE Slovénie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §26.

seraient « traditionnellement en usage »<sup>1497</sup> sur le territoire correspondant à cet Etat depuis le XVIème siècle. Il n'en est pas de même de la langue bosnienne. En ce qui concerne cette langue, le Comité d'experts précise que même si des « personnes d'origine bosnienne étaient arrivées sur le territoire de l'actuelle Slovénie à la fin du XIXe siècle »<sup>1498</sup>, « cela n'a pas donné lieu à l'émergence d'une communauté »<sup>1499</sup>. Aux yeux de l'organe chargé du suivi, puisque « [l]a présence bosnienne en Slovénie dans la durée remonte aux années 1950 »<sup>1500</sup>, le bosnien ne peut pas être qualifiée en tant que « langue régionale ou minoritaire »<sup>1501</sup>.

Cet exemple révèle plusieurs facteurs permettant de définir la « pratique traditionnelle » d'une langue. Certes, le Rapport explicatif du traité précise que « la Charte couvre seulement des langues historiques »<sup>1502</sup>. Or, l'appréciation de cette historicité<sup>1503</sup> de la langue est appréciée d'une manière ambiguë puisque le Rapport se limite à préciser qu'il s'agit de langues « parlées depuis une longue période dans l'Etat en question »<sup>1504</sup>. L'interprétation du Comité d'experts apporte plusieurs précisions sur ce point. Tout d'abord, l'organe chargé du suivi considère que la langue doit avoir été parlée avant les années 1950 dans l'Etat. Dès lors, la pratique de la langue devrait dépasser cinq voire six décennies. Ensuite, la précision du Comité selon laquelle « [l]a présence bosnienne en Slovénie dans la durée remonte aux années 1950 »<sup>1505</sup> semble impliquer la nécessité d'une pratique *continue* de la langue dans l'Etat en question. Enfin, il se réfère à « l'émergence d'une communauté »<sup>1506</sup> suite à la présence des locuteurs de la langue sur le territoire de l'Etat. Pour résumer, une langue serait pratiquée traditionnellement si cette pratique est continue, qu'elle dépasse cinq voire six décennies et que les locuteurs de cette langue forment une communauté. Toutefois, une telle conclusion doit être nuancée. En effet, l'analyse de l'interprétation du Comité ne permet pas de déterminer s'il s'agit de facteurs cumulatifs, alternatifs ou des indices permettant de déterminer qu'une langue est pratiquée traditionnellement sur le territoire d'un Etat. Dans le premier cas, nous serions en présence d'une définition relativement stricte contrairement à la seconde hypothèse.

**681.** Il en est de même pour ce qui est de l'interprétation du critère territorial présent dans la définition de la notion de « langue régionale ou minoritaire » lors de l'évaluation de la mise en

---

<sup>1497</sup> Rapport CE Slovénie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §18.

<sup>1498</sup> Rapport CE Slovénie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §20.

<sup>1499</sup> *Ibidem*.

<sup>1500</sup> *Ibidem*.

<sup>1501</sup> *Ibidem* suivi, §21.

<sup>1502</sup> Rapport explicatif, §31.

<sup>1503</sup> Viaut (A.), « Les langues "historiques de l'Europe" et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », *op. cit.*, p.77.

<sup>1504</sup> Rapport explicatif, §31.

<sup>1505</sup> Rapport CE Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §20.

<sup>1506</sup> *Ibidem*.

œuvre de la Charte en Croatie. Dans ses deux premiers rapports d'évaluation<sup>1507</sup>, le Comité d'experts a demandé aux autorités de fournir des informations quant à la question de savoir si le slovène pouvait être qualifié en tant que « langue régionale ou minoritaire ». Au départ, celles-ci ont mis en avant deux arguments réfutant cette qualification. Premièrement, l'Etat a estimé que cette langue n'était pas une langue territoriale. Dès lors, puisque la Croatie s'est prévaluée de la possibilité d'émettre une réserve à l'article 7.5 de la Charte – portant sur la protection des langues dépourvues de territoire – le slovène serait exclu du champ d'application du traité. Néanmoins, l'organe chargé du suivi indique avoir reçu des renseignements indiquant « la présence traditionnelle du slovène comme langue pourvue d'un territoire »<sup>1508</sup>, ce que les autorités croates ont confirmé lors du cycle de suivi ultérieur<sup>1509</sup>. La qualification de cette langue en tant que langue régionale ou minoritaire a donné l'occasion au Comité d'experts d'apporter plusieurs précisions quant à l'interprétation du champ d'application matériel de la Charte. Ainsi, il a estimé que « la réserve ne peut valablement exclure une langue de la protection au titre de la Partie II s'il est possible de définir une aire géographique dans laquelle cette langue connaît une présence traditionnelle »<sup>1510</sup>. Or, pour déterminer si une langue a une assise territoriale, le Comité met en place un faisceau d'indices, comme le laisse penser l'utilisation des termes « par exemple ». Il estime qu'« une langue présente des caractéristiques territoriales dès lors, *par exemple*, qu'une partie significative de la minorité concernée vit dans une aire définie, que cette minorité a fondé des colonies, que des toponymes ont été forgés dans la langue minoritaire et que le nombre de locuteurs vivant dans cette aire est suffisant pour appliquer les dispositions de la Charte (par exemple, pour ouvrir une classe dans la langue minoritaire) »<sup>1511</sup>.

**682.** Deuxièmement, l'Etat croate a estimé « qu'il n'existe aucune municipalité ou ville où la minorité nationale slovène remplit les conditions prévues par la loi pour l'introduction du slovène comme langue d'usage, en l'occurrence constituer un tiers de la population »<sup>1512</sup>. Face à cet argument, le Comité d'experts précise que « [c]'est toutefois la présence traditionnelle et territoriale du slovène en Croatie qui détermine l'application de la Charte à la langue et non le statut de la langue slovène en vertu de la législation croate »<sup>1513</sup>.

---

<sup>1507</sup> Rapport CE Croatie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §11 ; Rapport CE Croatie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §50.

<sup>1508</sup> Rapport CE Croatie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §50.

<sup>1509</sup> Rapport CE Croatie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.36, Conclusion K.

<sup>1510</sup> Rapport CE Croatie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §8.

<sup>1511</sup> *Ibidem*, §8 ; non souligné dans le texte.

<sup>1512</sup> Rapport CE Croatie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §44.

<sup>1513</sup> *Ibidem*.

**683.** Dès lors, les appréciations du Comité fournissent plusieurs indications quant à l'interprétation qu'il retient de la notion de « langue régionale ou minoritaire ». D'une part, il indique certains des indices à prendre en compte lors de l'identification du critère territorial des langues susceptibles d'entrer dans le champ d'application matériel de la Charte. D'autre part, il précise explicitement que la qualification d'une langue en tant que « langue régionale ou minoritaire » n'est pas dépendante des critères éventuellement utilisés par la législation nationale. Cette qualification est opérée d'une manière autonome sur la base des critères prescrits par la Charte et interprétés par l'organe chargé du suivi. Cela correspond à l'affirmation plus générale du Comité d'experts selon laquelle il « est notamment compétent pour évaluer l'application du paragraphe 1 de l'article 2 »<sup>1514</sup> du traité selon lequel toute « Partie s'engage à appliquer les dispositions de la partie II à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire, qui répondent aux définitions de l'article 1 » ; dès lors, il estime avoir pour « mission de veiller à l'application de la Partie II à toutes les langues régionales ou minoritaires qui correspondent à la définition de l'article 1.a »<sup>1515</sup> du traité. On retrouve ce type d'interprétation autonome pour ce qui est de certaines notions relatives aux domaines matériels d'application de la Charte.

#### B. Le champ d'application spatial

**684.** Les références explicites au champ d'application spatial des obligations de la Charte sont nombreuses. Pour cette raison, l'article 1.b) définit le « territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée » comme « l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des différentes mesures de protection et de promotion prévues par la présente charte ». Le Rapport explicatif précise que « [l]es termes utilisés par la charte étant inévitablement assez flexibles à cet égard, c'est à chaque Etat qu'il appartient de préciser, dans l'esprit de la charte, cette notion de territoire des langues régionales ou minoritaire »<sup>1516</sup>.

**685.** L'instrument de ratification croate<sup>1517</sup> contient une déclaration interprétative portant sur l'article 1.b) du traité. Celle-ci énonce qu'« en application de la législation croate, les termes "territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée" se réfèrent aux régions dans

<sup>1514</sup> Rapport CE Slovénie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §16.

<sup>1515</sup> Rapport CE Slovénie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §16 ; Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §77.

<sup>1516</sup> Rapport explicatif, §34.

<sup>1517</sup> Instrument de ratification de la Croatie.

lesquels l'usage officiel d'une langue minoritaire est introduit par arrêtés adoptés par les autorités locales ». Selon la législation croate, une langue peut se voir octroyée un statut « officiel » dans plusieurs hypothèses. Premièrement, lorsque les membres d'une minorité nationale représentent un tiers de la population d'une commune ; deuxièmement, lorsque le statut officiel est prévu dans un accord international ; troisièmement, lorsque les villes et communes ont inscrit le statut officiel dans leurs législations ; quatrièmement, lorsque des collectivités régionales décident dans leurs législations « que des langues et alphabets minoritaires soient en utilisation officielle » dans certaines de leurs villes et communes<sup>1518</sup>. Ces critères prévus par la législation croate ont fait l'objet de critiques de la part du Comité d'experts. En effet, pour ce qui est des deux derniers critères, le Comité estime que cela revient « de facto à laisser à une autorité locale [...] le pouvoir de décider que dans un territoire donné telle langue sera ou non couverte par la Partie III de la Charte dès lors que les critères automatiques ne s'appliquent pas (un tiers de la population ou application d'un accord international) »<sup>1519</sup>. Par conséquent, la possibilité que certaines aires territoriales soient exclues du champ d'application de la Charte « uniquement au motif que la commune ou le comté concerné ne souhaite pas garantir une utilisation officielle et égale »<sup>1520</sup> existe. Les mêmes critiques sont formulées par le Comité d'experts dans les rapports d'évaluation ultérieurs<sup>1521</sup>. Il conclut que la méthode utilisée par la Croatie pour identifier le territoire linguistique en tant que champ d'application spatial des dispositions de la Charte revient à « entraver l'application pleine et entière de la Charte »<sup>1522</sup>. Dès lors, en ce qui concerne la situation des locuteurs des langues régionales ou minoritaires, « cette situation peut créer une certaine confusion et générer un certain sentiment de frustration lorsqu'ils essayent de communiquer dans leur langue avec les tribunaux et les autorités administratives (Articles 9 et 10) »<sup>1523</sup>.

**686.** Face à cette situation, le Comité d'experts a décidé d'évaluer la mise en œuvre de la Partie III du traité même dans des aires géographiques où les langues régionales ou minoritaires n'ont pas un statut officiel selon l'un des critères prévus par la législation croate en se fondant sur la présence traditionnelle des langues et la suffisance du nombre de locuteurs dans lesdites aires. Il en fut ainsi en ce qui concerne la mise en œuvre de l'article 10.2.a. Selon cette disposition, les Parties « s'engagent à permettre et/ou à encourager : l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le cadre de l'administration régionale ou locale ». Or, le Comité a relevé que, à côté des autorités

<sup>1518</sup> Rapport CE Croatie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §55.

<sup>1519</sup> *Ibidem*, §58.

<sup>1520</sup> *Ibidem*, §60.

<sup>1521</sup> Rapport CE Croatie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §52.

<sup>1522</sup> *Ibidem*, §55.

<sup>1523</sup> *Ibidem*.

locales sur les territoires desquels le hongrois avait un statut officiel, « [l]es autres autorités locales situées dans des zones présentant un nombre de locuteurs du hongrois correspondant à cet engagement, notamment Beli Manastir, n'utilisent pas le hongrois »<sup>1524</sup>. La question qui se pose est celle de savoir quels ont été les critères ayant permis à l'organe chargé du suivi d'identifier cette aire géographique en tant que champ d'application spatial de cette disposition. Dans son second rapport d'évaluation, le Comité semble prendre en compte plusieurs critères. Il se fonde sur la proportion de 11% de locuteurs hongrois dans cette ville<sup>1525</sup>, sur le fait que « les Hongrois qui y résident représentent la plus forte concentration de locuteurs du hongrois dans une même ville »<sup>1526</sup>, sur le fait que Beli Manastir « soit le principal centre administratif de la région »<sup>1527</sup> et enfin, sur le fait que cette collectivité « accueille un nombre élevé d'institutions destinées à la minorité hongroise »<sup>1528</sup>. Par conséquent, il semble que le Comité d'experts a utilisé plusieurs indices lui permettant d'identifier le territoire de cette collectivité en tant que champ d'application spatial des obligations du traité.

**687.** L'ensemble des développements évoqués ci-dessus témoigne d'une interprétation autonome du champ d'application de la Charte par le Comité d'experts. Cette interprétation autonome s'inscrit dans la volonté d'élargir le nombre de situations entrant dans le champ d'application des obligations du traité. Ce faisant, il s'avère que le Comité d'experts utilise une technique d'interprétation qui n'est pas étrangère au contrôle de type juridictionnel. Toutefois, la manière dont l'organe chargé du suivi emploie cette technique n'est pas dépourvue de certaines spécificités.

## **II. La spécificité relative de l'identification autonome du champ d'application**

**688.** La question qui se pose est celle de savoir si la définition autonome du champ d'application par le Comité d'experts ne s'apparente pas à une technique utilisée dans le cadre du contrôle juridictionnel, à savoir la technique des « notions autonomes ». L'étude des caractéristiques de cette dernière technique (A) nous permettra de montrer les spécificités de l'identification autonome opérée par le Comité d'experts (B).

---

<sup>1524</sup> Rapport CE Croatie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §196.

<sup>1525</sup> Rapport CE Croatie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §60.

<sup>1526</sup> *Ibidem.*

<sup>1527</sup> *Ibidem.*

<sup>1528</sup> *Ibidem.*



## A. La technique des « notions autonomes » dans le contrôle international de type juridictionnel

**689.** Les « notions autonomes » sont une technique visant à garantir l'effet utile d'une norme juridique lorsque cela correspond à l'objet et au but de cette dernière. La technique des « notions autonomes » a été employée tant par la Cour européenne des droits de l'homme que par la Cour de justice de l'Union européenne. Technique visant à définir le champ d'application des normes, son emploi entend exclure la variation de ces dernières en fonction des interprétations nationales<sup>1529</sup>. Ainsi, « les notions “autonomes” sont comprises comme des notions que la Cour européenne des droits de l'homme détache du contexte juridique national pour les doter d'un sens “européen” valable pour tous les Etats contractants »<sup>1530</sup>. Le juge chargé de l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'Homme a consacré cette technique dès l'arrêt *Engel c. Pays-bas* de 1976<sup>1531</sup> pour ce qui est de la notion d'« accusations en matière pénale » et l'a étendue par la suite à d'autres notions<sup>1532</sup>. Bien que le juge de l'Union emploie rarement l'expression « notion autonome »<sup>1533</sup>, cette technique est loin d'être absente de sa jurisprudence. L'arrêt *Unger*<sup>1534</sup> en est l'une des illustrations les plus anciennes puisque le juge a précisé que « le traité, ayant institué par les articles 48 à 51 la libre circulation “travailleurs” a de ce fait conféré à ce terme une portée communautaire »<sup>1535</sup>.

**690.** L'une des caractéristiques des notions autonomes est leur contenu uniforme et leur effet « uniformisant ». En effet, « [l]e fondement de la théorie des notions autonomes est le double impératif d'efficacité et d'uniformité »<sup>1536</sup>. Pour ce qui est du droit de l'Union, il apparaît que « [l]'attribution d'une signification proprement communautaire aux termes employés par les traités découle de la nécessité d'assurer une interprétation uniforme des normes communautaires »<sup>1537</sup> ainsi que la nécessité d'assurer le « respect de l'égalité entre les sujets du droit de l'Union »<sup>1538</sup>.

<sup>1529</sup> Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *op. cit.*, p.83 ; Sudre (F.), « Le recours aux “notions autonomes” » in Sudre (F.) (dir.), *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p.103.

<sup>1530</sup> Sudre (F.), « Le recours aux “notions autonomes” » in Sudre (F.) (dir.), *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p.94.

<sup>1531</sup> Cour eur. dt. H., 8 juin 1976, *Engel c. Pays-bas*, req. n°5100/71 5101/71 5102/71 5354/72 5370/72.

<sup>1532</sup> Voir sur ce point Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *ibidem*, p.85 ; Sudre (F.), *Droit européen et international des droits de l'homme*, *op. cit.*, p.245.

<sup>1533</sup> Simon (D.), « Les “notions autonomes” en droit de l'Union » in *Mélanges en l'honneur du Professeur H. Oberdorff*, LGDJ, 2015, p.97.

<sup>1534</sup> C.J.C.E., 19 mars 1964, *Unger*, aff.75/63, Rec. Vol. X, p.362.

<sup>1535</sup> *Ibidem*.

<sup>1536</sup> Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *ibidem*, p.83.

<sup>1537</sup> Simon (D.), *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales : morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, *op. cit.*, p.576.

<sup>1538</sup> Simon (D.), « Les “notions autonomes” en droit de l'Union », *op. cit.* p.103.



**691.** Or, le recours des juges à cette technique est justifié par la recherche de l'effet utile ou d'effectivité de la disposition en cause, appréciés eux-mêmes par référence à l'objet et au but de cette dernière. En d'autres termes, c'est au regard de l'objet et du but de la disposition ou du traité que le juge va estimer que son effet utile ne peut être atteint que par le recours à des « notions autonomes ». On peut évoquer à ce titre l'affaire *Chassagnou et autres c. France*<sup>1539</sup> dans laquelle se posait la question de la qualification des Associations communales de chasse agréées en tant qu'« associations » pouvant bénéficier du droit garanti par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Le Gouvernement français estimait que puisque ces ACCA étaient des « structures para-administratives de droit public »<sup>1540</sup> en vertu du droit français, elles n'entraient pas dans le champ d'application de la disposition conventionnelle. Face à cet argument, la Cour a estimé que « la question n'est pas tant de savoir si les ACCA sont, en droit français, des associations privées, des associations publiques ou parapubliques ou des associations mixtes mais de déterminer s'il s'agit d'« associations » au sens de l'article 11 de la Convention »<sup>1541</sup>. Le juge continue en estimant que « [s]i les Etats contractants pouvaient à leur guise qualifier une association de « publique » ou de « para-administrative » pour la faire échapper au champ d'application de l'article 11, cela équivaldrait à leur accorder une latitude qui risquerait de conduire à des résultats incompatibles avec le but et l'objet de la Convention, qui consiste à protéger des droits non pas théoriques et illusoire mais concrets et effectifs »<sup>1542</sup>. Ainsi, c'est parce que l'objet et le but du traité consistent à protéger des droits concrets et effectifs qu'il est nécessaire de définir d'une manière autonome la notion d'association.

**692.** Quant à la Cour de justice, elle a estimé, dans l'arrêt *Linster* par exemple<sup>1543</sup>, qu'« [i]l découle des exigences tant de l'application uniforme du droit communautaire que du principe d'égalité que les termes d'une disposition du droit communautaire qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute la Communauté, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause »<sup>1544</sup>. Ainsi pour ce qui est de la notion de « travailleur », le juge de l'Union a estimé « que l'établissement d'une liberté aussi complète que possible à la circulation des travailleurs, s'inscrivant

---

<sup>1539</sup> Cour eur. dt. H., 29 avril 1999, *Chassagnou et autres c. France*, req. n°25088/94, 28331/95, 28443/95.

<sup>1540</sup> *Ibidem*, §98.

<sup>1541</sup> *Ibidem*, §100.

<sup>1542</sup> *Ibidem*.

<sup>1543</sup> C.J.C.E., 19 septembre 2000, *Grand-Duché de Luxembourg contre Berthe Linster, Aloyse Linster et Yvonne Linster*, aff. C-287/98.

<sup>1544</sup> *Ibidem*, pt.43.

dès lors dans les “fondements” de la Communauté, constitue ainsi le but principal de l’article 51 [ainsi que de l’article 48] »<sup>1545</sup> du traité. Par conséquent, il estime que ces dispositions « seraient donc privées de toute portée et les buts sus-énoncés du traité mis en échec si le contenu d’un tel terme pouvait être unilatéralement fixé et modifié par le droit interne »<sup>1546</sup>. Finalement, l’interprétation de l’objet et du but du traité permet au juge de déterminer que son effet utile ou son effectivité ne saurait être atteint que par le recours à une notion autonome ayant, par définition, un contenu uniforme et un effet uniformisant<sup>1547</sup>.

**693.** Technique permettant aux juges d’étendre le champ d’application des obligations en cause<sup>1548</sup>, il reste à déterminer la manière dont ils élaborent le contenu des notions autonomes. La lecture des arrêts de la Cour européenne des droits de l’Homme et de la Cour de justice de l’Union européenne laisse penser que les juges se livrent à une analyse de droit comparé<sup>1549</sup> afin de déterminer le contenu de la notion autonome en question. Ils se livreraient à la recherche d’un consensus. Ainsi, dans l’affaire *Engel et autres c. Pays-bas*, la Cour a considéré que pour déterminer si une infraction relevait du droit pénal, il fallait « l’examiner à la lumière du dénominateur commun aux législations respectives des divers Etats contractants »<sup>1550</sup>. Quant au juge de l’Union, il a précisé dans l’arrêt *Eurocontrol* de 1976<sup>1551</sup> « qu’il y a donc lieu de considérer la notion visée [matière civile et commerciale] comme une notion autonome qu’il faut interpréter en se référant, d’une part, aux objectifs et au système de la Convention, et, d’autre part, aux principes généraux qui se dégagent de l’ensemble des systèmes de droit nationaux »<sup>1552</sup>. Toutefois, malgré ces affirmations, il n’est pas certain que les juges procèdent systématiquement à une comparaison des législations nationales lors de la définition des notions autonomes<sup>1553</sup>.

---

<sup>1545</sup> C.J.C.E., *Unger, préc.*, p.363.

<sup>1546</sup> *Ibidem*.

<sup>1547</sup> Il convient cependant de préciser que « le renvoi au droit national n’est pas contraire à l’application uniforme » du droit de l’Union par définition. Voir sur ce point Fines (F.), « L’application uniforme du droit communautaire dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes », in *Etudes en l’honneur de Jean-Claude Gautron. Les dynamiques du droit européen en début de siècle*, Pedone, 2004, p.345.

<sup>1548</sup> Sudre (F.), « Le recours aux “notions autonomes” » *op. cit.*, p.109 ; Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *op. cit.*, p.84.

<sup>1549</sup> Sur l’importance du recours à la méthode comparative pour le juge de l’Union européenne, voir Lenaerts (K.), Gutman (K.), « The Comparative Law Method and the European Court of Justice : Echoes Accross the Atlantic », *A.J.C.L.*, Vol. 64, n°4, 2016, pp.844 et s.

<sup>1550</sup> Cour eur. dt. H., *Engel et autres c. Pays-bas, préc.*, §82.

<sup>1551</sup> C.J.C.E., 14 octobre 1976, *LTU Lufttransportunternehmen GmbH & Co. KG contre Eurocontrol*, aff. n°29/76.

<sup>1552</sup> *Ibidem*.

<sup>1553</sup> En ce qui concerne la Cour européenne des droits de l’Homme, voir Sudre (F.), « Le recours aux “notions autonomes” », *op. cit.*, pp.124 et s., Letsas (G.), « The Truth in Autonomous Concepts : How to Interpret the ECHR », *E.J.I.L.*, 2004, Vol. 15, n°2, pp.297 et s., Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *op. cit.*, p.85. En ce qui concerne la Cour de justice de l’Union européenne, voir Charbonneau (L.), « Notions autonomes et intégration européenne », *C.D.E.*, 2013, n°1, pp.54-56.

**694.** La question qui se pose désormais est celle de savoir si la définition autonome du champ d'application de la Charte par le Comité d'experts correspond à la technique des « notions autonomes » employée dans le cadre du contrôle juridictionnel.

#### B. Les spécificités de la technique du Comité d'experts

**695.** La définition autonome du champ d'application de la Charte par l'organe chargé du suivi est revêtue d'une spécificité certaine par rapport à la technique utilisée par les deux juridictions évoquées. Certes, on peut noter plusieurs similitudes. Premièrement, l'interprétation autonome de l'organe chargé du suivi vise à étendre le champ d'application du traité, ce qui correspond à l'emploi de la technique des « notions autonomes » par les deux juridictions européennes. Il s'agit dès lors d'une interprétation qui recherche l'efficacité de la politique publique linguistique dont le cadre est fixé par la Charte. Cela peut être rapproché de « l'impératif d'effectivité »<sup>1554</sup> poursuivi par la Cour européenne des droits de l'Homme à travers l'utilisation des notions autonomes. En effet, « plus les notions-clés de la Convention ont un sens large, plus le champ d'application de la Convention sera large, et plus grande sera la protection européenne »<sup>1555</sup>. A cet égard, on peut remarquer que le Comité d'experts définit les « langues régionales ou minoritaires » ou encore le champ d'application spatial de certaines dispositions de la Charte lorsque certaines langues ou certaines aires géographiques sont exclues par les Etats.

**696.** Toutefois, plusieurs différences existent. On a vu que le recours aux « notions autonomes » par les juges se justifie par la nécessité d'assurer une application uniforme de la Convention européenne des droits de l'Homme ou du droit de l'Union européenne. Autrement dit, l'objet et le but des dispositions nécessitent le recours à des notions autonomes et, par voie de conséquence, une application uniforme. Or, les définitions autonomes du Comité d'experts ne suivent pas la même logique. En effet, lorsqu'il définit le champ d'application de la Charte, ce n'est pas dans l'objectif de garantir une application uniforme du traité : les définitions autonomes de l'organe chargé du suivi n'ont ni le contenu uniforme ni l'effet uniformisant caractéristique des notions autonomes puisqu'elles peuvent varier selon l'Etat soumis à son contrôle.

---

<sup>1554</sup> Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *Droit européen des droits de l'Homme*, Sirey, 2017, p.84.

<sup>1555</sup> *Ibidem*.

**697.** Nous pouvons évoquer l'exemple de la définition des « langues régionales ou minoritaires » et plus particulièrement de la qualification autonome du bosnien et la qualification du tamazight (berbère) et du darija en tant que langues régionales ou minoritaires. Lorsque le Comité d'experts a refusé de qualifier *ex officio* le bosnien en tant que langue régionale ou minoritaire, il a fait référence à plusieurs facteurs comme la pratique continue de la langue, pendant une certaine durée et l'existence d'une communauté formée par les locuteurs de la langue<sup>1556</sup>. Or, lorsque la question de la qualification du tamazight et du darija en tant que langues régionales ou minoritaires s'est posée en Espagne, les facteurs indiqués par l'organe chargé du suivi ont fait l'objet d'une certaine variation. En ce qui concerne le tamazight, le Comité d'experts « croit comprendre que la présence du tamazight (berbère) dans la ville autonome de Melilla a connu des interruptions au cours de l'histoire mais, vu qu'il s'agit d'une langue autochtone de ce territoire, parlée par 40% des citoyens de Melilla, il encourage les autorités à reconnaître la présence de cette langue en tant que langue régionale ou minoritaire »<sup>1557</sup>. Quant au darija, il relève que selon les autorités, cette langue ne constitue pas une langue régionale ou minoritaire « car [elle] n'a pas de présence traditionnelle et continue à Ceuta »<sup>1558</sup>. Pour autant, le Comité précise que « l'obligation de proposer la promotion et la protection d'une langue régionale ou minoritaire dépend uniquement de la présence traditionnelle de la langue dans le territoire »<sup>1559</sup>. Ces exemples témoignent d'une certaine variation de la définition du champ d'application matériel de la Charte. Ainsi, la pratique *continue* de la langue n'a pas un effet déterminant aux fins de la qualification de celle-ci en tant que langue régionale ou minoritaire dans toutes les hypothèses. S'il s'agit d'un facteur pris en compte pour la langue bosnienne il n'en est pas de même pour les deux autres langues. Dès lors, bien que le Comité définisse d'une manière autonome les « langues régionales ou minoritaires », cette définition n'a pas un contenu uniforme.

**698.** Une telle variation de la définition autonome du Comité d'experts peut sembler incohérente. Cependant, on peut également estimer qu'elle témoigne de l'adaptabilité de l'organe chargé du suivi selon le contexte de l'Etat soumis au contrôle et de la réalité sociale qu'il convient d'intégrer dans le champ d'application des obligations de la Charte. Certes, le Comité recherche, à travers sa définition, l'extension du champ d'application matériel du traité afin d'assurer l'efficacité de la politique publique linguistique dont il fixe le cadre. Toutefois, cette recherche d'efficacité n'implique pas nécessairement le recours à des définitions autonomes dont les critères sont invariables. En disant cela, on se rend compte que le contenu des définitions autonomes du Comité n'est pas dicté par la

---

<sup>1556</sup> *Supra* n°680.

<sup>1557</sup> Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §110.

<sup>1558</sup> Rapport CE Espagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §26.

<sup>1559</sup> *Ibidem*, §27.

recherche d'un consensus entre les Etats ayant ratifié la Charte. Celui-ci ne procède pas à une étude comparative des législations ou des pratiques nationales afin de déterminer la définition des « langues régionales ou minoritaires ». Comme le précise le Rapport explicatif du traité, « [l]es auteurs de la charte ont été confrontés au problème des grandes différences qui existent dans les situations des langues régionales ou minoritaires en Europe »<sup>1560</sup>. En effet, toute « langue constitue en fait un cas particulier »<sup>1561</sup>. Une telle diversité peut expliquer l'adaptabilité de l'organe chargé du suivi du traité à l'égard du contenu de la qualification autonome de « langue régionale ou minoritaire ».

**699.** Cela étant, si variation des définitions autonomes il y a, elle n'en est pas moins susceptible de degrés. Ainsi, ce degré de variation semble moindre en ce qui concerne la définition de la notion de « vie publique ». La définition autonome extensive du Comité de cette notion, qui entend englober l'ensemble des domaines couverts par la Partie III de la Charte, se retrouve explicitement ou implicitement à l'égard de la plupart des Etats<sup>1562</sup> étudiés. Toutefois, dans certaines hypothèses, l'organe chargé du suivi semble limiter la définition de cette notion au domaine des médias. Il en est ainsi en Finlande à l'égard de la langue yiddish<sup>1563</sup> et du romani<sup>1564</sup>. En l'occurrence, le Comité d'experts a précisé que l'utilisation limitée de ces deux langues dans la vie publique est en accord avec la volonté des locuteurs<sup>1565</sup>. Cet exemple témoigne également d'une certaine adaptabilité du Comité d'experts dans la définition autonome du champ d'application matériel du traité.

**700.** Les développements qui précèdent révèlent que l'interprétation autonome du champ d'application des obligations de la Charte conduit généralement le Comité à élargir le nombre de situations auxquelles celles-ci ont vocation à s'appliquer. De même, la manière dont l'organe chargé du suivi définit les notions lui permettant cet élargissement révèle une influence de la politique publique linguistique et de son objectif. En effet, la complexité des réalités sociales qu'il s'agit de saisir à travers leur intégration dans le champ d'application des obligations de la Charte rend ce dernier également complexe. Cela peut expliquer l'absence d'uniformité de certaines définitions autonomes retenues par le Comité d'experts qui varient en fonction des réalités qu'il s'agit d'intégrer dans le champ

---

<sup>1560</sup> Rapport explicatif, §19.

<sup>1561</sup> Woehrling (J-M.), *op. cit.*, p.48.

<sup>1562</sup> A l'exception de l'Autriche, voir par exemple Rapport CE Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§80 et s. dans lequel le Comité d'experts n'évoque que le domaine des médias et le domaine de la vie culturelle lors de l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 7.1.d) de la Charte dans le Land de Vienne.

<sup>1563</sup> Rapport CE Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §60.

<sup>1564</sup> *Ibidem*, §51.

<sup>1565</sup> Rapport CE Finlande, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §§37-38.

d'application des obligations de la Charte. L'étude de l'interprétation autonome de l'objet des obligations de la Charte témoigne également d'une influence de la politique publique linguistique et de son objectif.

## SECTION II. L'INTERPRETATION EXTENSIVE DE L'OBJET DES OBLIGATIONS DE LA CHARTE

701. L'interprétation autonome de l'objet des obligations de la Charte participe également à la recherche d'efficacité de la politique publique linguistique tout en étant influencée par celle-ci. Lors de son contrôle, le Comité vérifie que l'interprétation étatique, telle qu'elle résulte de la mise en œuvre nationale, respecte les obligations de la Charte. Or, pour que le Comité d'experts puisse se prononcer sur le respect des obligations, encore faut-il qu'il détermine ce que les obligations exigent de la part des Etats. Il apparaît que le Comité interprète d'une manière extensive ces exigences. Ce caractère extensif traduit une influence de l'objectif de la protection des langues régionales ou minoritaires. En effet, comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, la situation de vulnérabilité de ces langues – due soit à des politiques étatiques restrictives soit à des facteurs socio-économiques – nécessite davantage qu'un encadrement de leur utilisation afin de les protéger et de les promouvoir. L'interprétation du Comité d'experts de l'objet des obligations vient ainsi exiger une intervention *propulsive* des Etats en leur faveur. Dès lors, cette influence se manifeste tant pour ce qui est de l'identification des exigences formelles liées principalement au nombre et au type d'actes étatiques prescrits par les obligations (§1) qu'en ce qui concerne l'identification des exigences substantielles, portant sur le contenu de ces actes (§2).

### I. L'identification des exigences formelles

702. L'interprétation du Comité d'experts de l'objet des obligations de la Charte témoigne de la structure complexe de ces dernières. En effet, pour l'organe chargé du suivi, les obligations exigent l'existence de plusieurs actes étatiques revêtant plusieurs formes afin que les obligations de la Charte puissent se réaliser dans les faits. Cette structure complexe est due à l'effectivité nécessaire des obligations de la Charte afin que celles-ci puissent contribuer à la réalisation de l'objectif de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires. Ainsi, en évoquant les exigences formelles identifiées par le Comité, nous nous référons au type d'obligation que celui-ci identifie. Les critiques précédemment adressées<sup>1566</sup> aux classifications traditionnelles des obligations trouvent également leur pertinence ici. Comme nous l'avons expliqué, la concordance entre ces taxinomies et la structure *complexe* des obligations de la Charte se heurte à plusieurs difficultés. Dès lors, la

---

<sup>1566</sup> *Supra* n° 309 et s.

présentation des types d'obligations identifiés par le Comité d'experts emploiera, à son tour, la classification des obligations concordant davantage à cette structure complexe.

**703.** Il peut s'agir ainsi soit d'obligations à objet simple, prescrivant l'existence d'un acte étatique unique entraînant le respect de l'obligation que des obligations à objet complexe, prescrivant l'existence de plusieurs actes étatiques (A). Nous verrons que le contrôle international de type juridictionnel vient également consacrer ce type d'obligation bien que cette consécration soit davantage implicite (B).

#### A. La consécration d'obligations à objet simple et à objet complexe

**704.** L'interprétation de l'objet des obligations de la Charte conduit le Comité à exiger soit un comportement unique soit plusieurs comportements de la part des Etats. Si l'exigence d'un comportement unique s'avère être ponctuelle (1), celle de plusieurs comportements est plus fréquente (2). La nécessaire effectivité des obligations de la Charte explique tant le caractère marginal de l'exigence d'un seul acte étatique que le caractère fréquent de l'exigence de plusieurs actes étatiques. En effet, l'effectivité des obligations de la Charte exige, dans la plupart des cas, l'adoption de plusieurs actes visant à assurer leur réalisation dans les faits.

##### *1) L'exigence ponctuelle d'un acte unique*

**705.** Une obligation à objet simple prescrit l'adoption d'un seul acte – normatif ou matériel – par l'Etat. Cela peut être illustré par l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 7.1.a) du traité en Finlande. Cet article stipule que les Etats s'engagent à fonder leur pratique, leur législation et leur politique sur le principe de « la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle ». A cet égard, le Comité d'experts fait référence à une modification de la déclaration interprétative de la Finlande enregistrée au Secrétariat général du Conseil de l'Europe selon laquelle cet Etat « déclare, concernant l'article 7, paragraphe 5, qu'[il] s'engage à appliquer, mutatis mutandis, les principes énumérés aux paragraphes 1 à 4 dudit article aux langues romani, au carélien et aux autres langues dépourvues de territoire en Finlande ». Le contrôle de l'organe chargé du suivi se limite à cet acte et il « salue la reconnaissance officielle du



carélien »<sup>1567</sup> par cette modification de la déclaration interprétative. Nous pouvons déduire de cette interprétation du Comité que cette disposition prescrit un seul comportement étatique, en l'occurrence, la modification de la déclaration interprétative précisant le champ d'application matériel du traité. Ainsi, l'article 7.1.a) de la Charte met en place une obligation à objet simple. Que ce résultat soit normatif n'exclut pas nécessairement la recherche d'effectivité par l'interprétation du Comité. L'obligation pesant sur l'Etat viserait l'adoption d'un comportement « performatif ». En effet, « les normes sont souvent des actes performatifs »<sup>1568</sup>. Dans ce cas, « l'affirmation de certains énoncés [...] est susceptible de produire instantanément des effets dans le monde réel »<sup>1569</sup>.

**706.** Il en est de même pour certaines obligations qui, selon l'interprétation du Comité d'experts, prescrivent l'adoption d'un seul comportement étatique que l'on pourrait qualifier de matériel. Nous pouvons évoquer l'interprétation de l'article 7.1.c) du traité. Selon ce dernier, les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder ». Lors de l'évaluation de la mise en œuvre de cette disposition en Slovaquie, le Comité a relevé qu'en 2008, « la standardisation du romani en République slovaque a été solennellement proclamée par le Conseil national »<sup>1570</sup>. Il considère que cette standardisation « représente clairement une “action résolue” de promotion du roman, et félicite les autorités slovaques pour cette réalisation »<sup>1571</sup>.

**707.** Bien que l'on assiste à la consécration d'obligations à objet simple, celle-ci s'avère être ponctuelle. Beaucoup plus fréquente est la consécration d'obligations à objet complexe.

## **2) L'exigence fréquente d'actes multiples**

**708.** Les obligations à objet complexe supposent que plusieurs actes ou prestations s'intègrent dans l'objet d'une même obligation. Plusieurs sous-catégories de ce type d'obligation ont été définies par la doctrine à savoir les obligations *conjonctives*, *alternatives* et *facultatives*. Si l'interprétation du Comité identifie tant des obligations conjonctives (a) que des obligations qui

---

<sup>1567</sup> Rapport CE Finlande, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §32.

<sup>1568</sup> Bétaille (J.), *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, op.cit., p.356.

<sup>1569</sup> Champeil-Desplats (V.), Millard (E.), « Efficacité et énoncé de la norme », in Hammje (P), Janicot (L.), Nadal (S.), (dir.), *L'efficacité de l'acte normatif, Nouvelle norme, nouvelles normativités*, Lextenso, 2013, pp.63-73, disponible en ligne : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00937406/document>.

<sup>1570</sup> Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §32.

<sup>1571</sup> *Ibidem*.

pourraient correspondre à la sous-catégorie des obligations alternatives (b), il n'en est pas de même pour ce qui est des obligations facultatives<sup>1572</sup>. Cette interprétation du Comité d'experts concerne généralement des obligations qui impliquent l'existence d'un résultat concret, à savoir l'utilisation d'une langue régionale ou minoritaire dans tel ou tel domaine.

a) L'identification des obligations conjonctives

**709.** Les obligations conjonctives exigent l'existence cumulative de plusieurs actes étatiques. A ce titre, nous pouvons évoquer l'interprétation de l'article 8 de la Charte relatif au domaine de l'enseignement. Dans son évaluation de cette disposition à l'égard de la Slovaquie, le Comité d'experts a considéré qu'en vertu de cet article « les autorités doivent informer activement les parents et/ou les élèves de la possibilité de suivre un enseignement en langue régionale ou minoritaire et les encourager à s'y inscrire »<sup>1573</sup>. L'exemple de l'évaluation des articles 8.1.a.iii) et iv) en Allemagne relatif à l'enseignement dans les langues régionales ou minoritaires au niveau préscolaire peut également être cité. Le Comité a constaté qu'une « insuffisance manifeste de crédits menace encore la présence du frison dans les écoles maternelles »<sup>1574</sup> et que les autorités « n'ont institué juridiquement aucun programme garantissant la mise en œuvre des dispositions adoptées au titre de l'article »<sup>1575</sup> 8.1.a.iii). Par conséquent, l'organe chargé du suivi « encourage la création d'un cadre juridique et l'attribution des crédits nécessaires pour garantir l'application de cet engagement »<sup>1576</sup>.

**710.** Enfin, l'une des conclusions de l'évaluation du Comité d'experts à l'égard de la Hongrie évoque la situation de la fermeture ou la fusion d'une école dans laquelle l'on dispense un enseignement dans une langue régionale ou minoritaire avec une autre école dans laquelle ce n'est pas le cas. Dans une telle situation le Comité a indiqué qu'« il [fallait] veiller à ce que l'enseignement de la langue en question, et dispensé dans cette langue, soit proposé dans la nouvelle école [et] dans le cas d'une fermeture d'école, veiller à ce que cet enseignement soit proposé dans l'école vers laquelle les élèves doivent se tourner »<sup>1577</sup>. De même, « dans des situations de ce type, il

---

<sup>1572</sup> Voir *Supra* n°369. Les obligations facultatives établissent une hiérarchie entre les actes que les débiteurs peuvent accomplir afin de se libérer de leur engagement. Ainsi, le choix du débiteur d'adopter un second acte ne peut s'exercer que lorsqu'il n'a pas adopté un premier acte exigé par l'obligation.

<sup>1573</sup> Rapport CE Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §209.

<sup>1574</sup> Rapport CE Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §173.

<sup>1575</sup> *Ibidem*.

<sup>1576</sup> Rapport CE Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, Recommandation, p.51.

<sup>1577</sup> Rapport CE Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, Conclusion D, p.33.

faut garantir aux élèves des conditions de ramassage scolaire satisfaisantes pour qu'ils puissent aisément se rendre dans leur nouvelle école » et « si un tel ramassage scolaire ne peut être organisé, la petite école ne doit simplement pas être fermée et les autorités doivent s'appuyer, en tant que critère déterminant pour le financement de telles écoles, sur les coûts fixes plutôt que sur le nombre d'élèves »<sup>1578</sup>.

b) L'identification des obligations alternatives

711. La lecture des rapports d'évaluation laisse penser que l'interprétation du Comité de certaines obligations de la Charte semblent conduire à leur qualification en tant qu'obligations alternatives. Une telle obligation met « le débiteur devant un choix entre plusieurs prestations possibles : il suffit d'en fournir une pour être libéré également de l'autre »<sup>1579</sup>. Cela semble correspondre aux hypothèses dans lesquelles le Comité suggère aux Etats l'adoption de certains actes ou lorsqu'il procède à une énumération des actes que les Etats pourraient adopter.

712. Nous pouvons évoquer le contrôle de la mise en œuvre nationale de l'article 7.1.c) du traité en Espagne. Selon cette disposition, les Parties s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder ». L'interprétation du Comité de cette disposition consiste à énumérer les actes que les Etats devraient adopter. Ainsi, il estime que « l'action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires visant à leur sauvegarde prend plusieurs formes, *parmi lesquelles* la création d'un cadre juridique pour la promotion de ces langues, la mise en place d'organes chargés d'assurer cette promotion et l'octroi de ressources financières suffisantes »<sup>1580</sup>. En ce qui concerne la mise en œuvre de cet article en Catalogne, le Comité se réfère aux « mesures de soutien et d'incitation financière pour la promotion du catalan en faveur des personnes, des entreprises et des institutions : abattements fiscaux, subventions, cours de langue, ateliers de conversation en catalan sur la base du volontariat, etc. »<sup>1581</sup>.

L'évaluation de la mise en œuvre de l'article 9.1.a.ii) en Hongrie semble également correspondre à une obligation alternative. Selon cette disposition, les Etats s'engagent « à garantir à l'accusé le droit de s'exprimer dans sa langue régionale ou minoritaire ». A cet égard, le Comité d'experts se réfère à

---

<sup>1578</sup> *Ibidem*, pp.33-34.

<sup>1579</sup> *Ibidem*.

<sup>1580</sup> Rapport CE Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §103 ; non souligné dans le texte.

<sup>1581</sup> *Ibidem*, §105.

plusieurs dispositions législatives. Ainsi, selon l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiant la loi sur la procédure pénale « dans les procédures pénales, chacun peut utiliser, oralement ou par écrit, sa langue maternelle, une langue régionale ou minoritaire spécifiée un traité international »<sup>1582</sup>. Quant à l'article 114 de cette même loi, il indique que « pendant la procédure, on doit avoir recours à un interprète si la personne n'ayant pas le hongrois pour langue maternelle souhaite utiliser celle-ci ou une langue régionale ou minoritaire »<sup>1583</sup>. De même, selon l'article 339, paragraphe 2, « les frais de traduction et d'interprétation sont pris en charge par l'Etat dans les cas où ils sont liés à l'emploi d'une langue minoritaire »<sup>1584</sup>. Malgré ces dispositions, l'Etat a indiqué « n'avoir enregistré aucune demande relative à l'utilisation d'une langue régionale ou minoritaire » dans les procédures pénales »<sup>1585</sup>. Or, l'organe chargé du suivi considère que « cette obligation n'est pas soumise à la demande »<sup>1586</sup> des locuteurs. Ainsi, « pour que l'article 9 soit respecté de manière effective, un cadre juridique autorisant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les rapports avec les autorités [judiciaires] doit s'accompagner de mesures destinées à compenser les obstacles pratiques, *telles que* des mesures organisationnelles visant à permettre aux autorités judiciaires de traiter les communications en langue [régionale ou minoritaire] et à informer de ces possibilités les parties potentiellement intéressées »<sup>1587</sup>. L'Etat devrait ainsi inciter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires à travers la mise en place d'une signalétique bilingue ou multilingue dans les tribunaux par exemple<sup>1588</sup>.

**713.** La question qui se pose est celle de savoir si l'ensemble des hypothèses dans lesquelles le Comité suggère l'adoption de certains actes révèle l'existence d'obligations alternatives. Puisque le Comité se limite à suggérer l'adoption de certains actes aux Etats, nous pourrions répondre positivement à cette question. L'Etat serait ainsi placé devant l'alternative de choisir l'un de ces actes ou encore un acte non mentionné par l'organe chargé du suivi afin de respecter l'obligation. Toutefois, l'exemple précédent révèle que le seul facteur rédactionnel ne semble pas pouvoir conduire à la qualification d'une obligation en tant qu'obligation alternative. En effet, le Comité estime que l'existence de plusieurs actes est nécessaire afin que l'article 9 soit respecté : un cadre juridique autorisant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, des mesures accompagnant ce cadre juridique destinées à surmonter les obstacles pratiques s'élevant devant cette utilisation *comme* des

---

<sup>1582</sup> Rapport CE Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §108.

<sup>1583</sup> *Ibidem*.

<sup>1584</sup> *Ibidem*.

<sup>1585</sup> *Ibidem*, §110.

<sup>1586</sup> *Ibidem*, §107.

<sup>1587</sup> *Ibidem* ; non souligné dans le texte.

<sup>1588</sup> *Ibidem*.

mesures organisationnelles, et l'information des parties de la possibilité d'utiliser ces langues. Ainsi, nous sommes en présence de plusieurs actes dont l'existence cumulée est susceptible de conduire au constat du respect de l'obligation.

**714.** L'interprétation de l'objet des obligations de la Charte vient ainsi identifier des exigences formelles portant sur le nombre et le type d'acte dont l'existence est requise. L'exigence fréquente d'obligations à objet complexe, à savoir des obligations exigeant l'adoption de plusieurs actes étatiques témoignent de la nécessité d'assurer une effectivité de ces obligations afin qu'elles puissent contribuer à l'objectif de la politique publique linguistique dont le cadre est fixé par le traité. Or, une interprétation telle que celle du Comité consistant à exiger tant des obligations à objet simple que des obligations à objet complexe n'est pas absente du contrôle international de type juridictionnel. Cela étant, en raison des caractéristiques de ce dernier, cette interprétation est moins explicite.

B. La consécration des obligations à objet simple et à objet complexe par le contrôle international de type juridictionnel

**715.** La comparaison entre l'interprétation de l'objet des obligations retenue par le Comité d'experts et la manière dont les juridictions internationales interprètent les obligations ne saurait faire oublier le rôle différent de ces acteurs ainsi que la fonction de l'interprétation qu'ils fournissent. En effet, l'interprétation fournie dans le cadre du contrôle international de type juridictionnel vise, directement ou indirectement, à contribuer à la résolution d'un litige alors que ce n'est pas le cas pour ce qui est de l'interprétation du Comité. Certes, comme nous avons pu le constater, le contrôle du Comité peut prendre en compte certaines situations individuelles. Toutefois, le contrôle du Comité et son interprétation ont davantage une dimension « collective »<sup>1589</sup> ou générale qu'individuelle. Cette différence peut expliquer le caractère ponctuel de l'exigence d'un acte unique dans l'interprétation du Comité, contrairement au caractère fréquent de cette exigence dans l'interprétation fournie par les juridictions internationales (1). Cela étant, les juridictions internationales peuvent également consacrer des obligations à objet complexe, bien que cette consécration soit souvent implicite (2).

---

<sup>1589</sup> Cette dimension « collective » ne correspond pas à l'existence de droits *collectifs* dont l'existence serait exigée par le Comité.

### 1) *L'exigence d'un acte unique*

**716.** La Cour européenne des droits de l'Homme a eu l'occasion de consacrer une obligation à objet simple dans un arrêt *X et Y c. Pays-bas*<sup>1590</sup> de 1985. En l'espèce, il s'agissait d'une jeune fille handicapée habitant dans un foyer pour enfants atteints de déficience mentale qui fit l'objet d'un abus sexuel de la part de M. B, gendre de la directrice du foyer en question. M.X., le père de la fille décida de porter plainte au nom de sa fille. Toutefois, le parquet décida de ne pas poursuivre M. B ; décision que le père attaqua devant une juridiction néerlandaise. Cette dernière débouta le père en estimant qu'aucune disposition du Code pénal néerlandais n'autorisait celui-ci à porter plainte pour les faits subis par sa fille bien que la plainte de celle-ci n'aurait pas pu être acceptée par la police en raison de son état. Le juge national reconnaissait « une lacune de la loi, personne n'ayant en l'occurrence qualité pour porter plainte, mais on ne pouvait la combler par une interprétation extensive au détriment de B »<sup>1591</sup>. La question qui s'est posée devant la Cour était celle de savoir si l'impossibilité d'ouvrir des poursuites pénales contre M. B constituait une violation de l'article 8 relatif à la protection de la vie privée et familiale. Pour les juges, bien que des recours civils étaient disponibles, ils les ont estimés insuffisants. Dès lors, « [s]eule une législation criminelle peut assurer une prévention efficace, nécessaire en ce domaine »<sup>1592</sup>. Or, en raison de la lacune des dispositions du Code pénal, la Cour a conclu à la violation de l'article 8 de la Convention<sup>1593</sup>. Cette interprétation de l'article 8 revient à consacrer une obligation qui prescrit l'adoption d'un seul comportement, à savoir une législation pénale permettant aux personnes placées dans la situation de l'espèce à porter plainte.

**717.** Quant à la Cour de justice de l'Union européenne, le recours en manquement lui donne l'occasion de consacrer des obligations exigeant une unique prestation de la part de l'Etat. Prenons comme exemple l'arrêt *Commission c. Grèce* du 4 mai 2017<sup>1594</sup>. Cet arrêt concernait la compatibilité entre une législation grecque avec l'article 63 du TFUE relatif à la libre circulation des capitaux. La législation prévoyait que le taux d'imposition des dons effectués au profit des personnes morales sans but lucratif pouvait dépendre du lieu d'établissement de ces dernières. Ainsi, le taux pouvait différer selon que les personnes morales étaient établies ou non en Grèce. Un taux préférentiel était mis en place au profit des legs dont bénéficiaient les personnes morales établies dans cet Etat. En ce qui concerne les dons effectués au profit des personnes morales établies dans un autre Etat membre,

<sup>1590</sup> Cour eur. dt. H., Affaire *X et Y c. Pays-bas*, préc.

<sup>1591</sup> *Ibidem*, §12.

<sup>1592</sup> *Ibidem*, §27.

<sup>1593</sup> *Ibidem*, §30.

<sup>1594</sup> C.J.U.E., 4 mai 2017, *Commission c. Grèce*, aff. C-98/16.

ceux-ci pouvaient bénéficier du taux préférentiel que sous réserve d'une condition de réciprocité de la part de l'Etat en question. La Commission considérait que cette législation qui subordonnait l'application du taux préférentiel à la condition de réciprocité était contraire à la libre circulation des capitaux qui « interdit de façon générale les restrictions aux mouvements de capitaux entre les Etats membres »<sup>1595</sup>. La Cour de justice considère qu'« en adoptant et en maintenant en vigueur une législation qui prévoit un taux préférentiel des droits de succession pour les legs effectués en faveur d'organismes sans but lucratif qui sont établis dans d'autres Etats membres de l'Union ou de l'EEE, sous réserve de réciprocité, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 63 TFUE ou de l'article 40 de l'accord EEE »<sup>1596</sup>. Nous pouvons considérer que cet arrêt consacre une obligation à objet simple. Certes, le juge n'indique pas expressément le comportement qu'est exigé de la part de la Grèce. Cela ne fait que confirmer l'absence, en principe, d'un pouvoir d'injonction de la Cour de justice<sup>1597</sup>. Toutefois, cette dernière considère que l'article 63 TFUE s'oppose à l'adoption et au maintien, en d'autres termes à l'existence<sup>1598</sup>, de la législation grecque. Dès lors, afin de respecter l'obligation prescrite par cette disposition et d'exécuter l'arrêt, l'Etat ne semble avoir d'autre solution que de modifier sa législation en supprimant la condition de réciprocité en question. Cela revient à consacrer, implicitement, une obligation à objet simple.

## 2) *L'exigence d'actes multiples*

**718.** L'interprétation des juges revient également à consacrer des obligations à objet complexe exigeant l'adoption de plusieurs actes de la part des Etats. Pour ce qui est de la Cour européenne des droits de l'Homme, cela peut être illustré par l'affaire *Calvelli et Ciglio c. Italie*<sup>1599</sup>. En l'espèce, un nouveau-né décéda deux jours après sa naissance. Les parents ont déposé plainte contre le médecin et un procès a débuté contre celui-ci, accusé d'homicide par imprudence. Or, la Cour précise que, « les poursuites pénales engagées à l'encontre du médecin mis en cause se sont soldées par une prescription découlant des défaillances procédurales ayant retardé notamment la phase d'enquête et d'instruction de l'affaire »<sup>1600</sup>. Par conséquent, les requérants ont allégué une violation de l'article 2 de la Convention qui stipule que « [l]e droit de toute personne à la vie est protégé par la loi ». La

---

<sup>1595</sup> *Ibidem*, §29.

<sup>1596</sup> *Ibidem*, §51.

<sup>1597</sup> Simon (D.), « Recours juridictionnels. – Recours en constatation de manquement. – Effet des arrêts de manquement. – Procédures spécifiques », *op. cit.*, §5.

<sup>1598</sup> Voir Meunier (H.), *Les normes internationales qui prescrivent l'existence ou l'inexistence d'une règle interne*, *op.cit.*

<sup>1599</sup> Cour eur. dt. H., Grande Chambre, 17 janvier 2002, *Calvelli et Ciglio c. Italie*, req. n°32967/96.

<sup>1600</sup> *Ibidem*, §54.



Cour a considéré que « [m]ême si la Convention ne garantit pas en tant que tel le droit à l'ouverture de poursuites pénales contre des tiers, [...] le système judiciaire efficace exigé par l'article 2 peut comporter, et dans certaines circonstances doit même comporter, un mécanisme de répression pénale »<sup>1601</sup>. Néanmoins, « si l'atteinte au droit à la vie ou à l'intégrité physique n'est pas volontaire, l'obligation positive découlant de l'article 2 de mettre en place un système judiciaire efficace n'exige pas nécessairement dans tous les cas un recours de nature pénale »<sup>1602</sup>, puisque « pareille obligation peut être remplie aussi, par exemple, si le système juridique en cause offre aux intéressés un recours devant les juridictions civiles »<sup>1603</sup>. En l'occurrence, la législation italienne prévoyait tant une action de nature pénale que la possibilité d'intenter une action devant les juridictions civiles. Ainsi, pour les juges, « le système italien offre aux justiciables des moyens qui, sur le plan théorique, répondent aux exigences de l'article 2 »<sup>1604</sup>. Cependant, ils précisent également que l'article 2 « veut non seulement que les mécanismes de protection prévus en droit interne existent en théorie mais aussi, et surtout, qu'ils fonctionnent effectivement en pratique dans des délais permettant de conclure l'examen au fond des affaires concrètes qui leur sont soumises »<sup>1605</sup>. Dès lors, plusieurs comportements sont exigés des Etats. D'une part, la mise en place d'un recours de nature pénale et/ou civile. D'autre part, des comportements qui permettent d'assurer, en pratique, le fonctionnement de ces recours. Depuis 2004 et l'affaire *Broniowski c. Pologne*<sup>1606</sup> qui met en place la technique des arrêts pilotes<sup>1607</sup>, la consécration des obligations exigeant plusieurs prestations de la part des Etats est devenue encore plus explicite<sup>1608</sup>.

**719.** En ce qui concerne la Cour de justice de l'Union européenne, nous pouvons évoquer l'arrêt en manquement *Commission c. France*<sup>1609</sup>, connu également sous le nom de l'affaire de la « guerre de la fraise ». En l'espèce, des agriculteurs français avaient commis plusieurs actes de violence à l'encontre de produits agricoles en provenance des autres Etats membres. Il s'agissait d'actes de destruction de ces produits, des actes visant à intimider les camionneurs et les grandes surfaces mettant en vente lesdits produits etc. Pour la Commission, la passivité des autorités françaises face à ces actes équivalait à un manquement aux articles 30 et 5 du traité CEE. Le premier de ces articles interdit les restrictions quantitatives à l'importation des produits des autres Etats membres ainsi que

---

<sup>1601</sup> *Ibidem*, §51.

<sup>1602</sup> *Ibidem*.

<sup>1603</sup> *Ibidem*.

<sup>1604</sup> *Ibidem*, §53.

<sup>1605</sup> *Ibidem*.

<sup>1606</sup> Cour eur. dt. H., Grande Chambre, 22 juin 2004, *Broniowski c. Pologne*, req. n°31443/96.

<sup>1607</sup> Sur cette technique, voir Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *op.cit.*, pp.416 et s.

<sup>1608</sup> Dans l'affaire *Broniowski*, voir principalement les §§189-194.

<sup>1609</sup> C.J.C.E., 9 décembre 1997, *Commission c. France*, aff. C-265/95.



les mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives<sup>1610</sup>. Quant au second, il stipule que « [l]es Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté »<sup>1611</sup>. Le juge précise que « l'article 30 ne prohibe [...] pas les seules mesures d'origine étatique qui, en elles-mêmes, créent des restrictions au commerce entre les Etats membres, mais peut également trouver à s'appliquer lorsqu'un Etat membre s'est abstenu de prendre les mesures requises pour faire face à des entraves à la libre circulation des marchandises dues à des causes qui ne sont pas d'origine étatique »<sup>1612</sup>. Dès lors, cette disposition « impose [...] aux Etats membres non seulement de ne pas adopter eux-mêmes des actes ou des comportements susceptibles de constituer un obstacle aux échanges mais également, en liaison avec l'article 5 du traité, de prendre toutes mesures nécessaires et appropriées pour assurer sur leur territoire le respect de cette liberté fondamentale »<sup>1613</sup>. Certes, la Cour estime que qu'il n'appartient pas aux institutions communautaires de prescrire aux Etats membres « les mesures qu'ils doivent adopter et appliquer effectivement pour garantir la libre circulation des marchandises sur leur territoire »<sup>1614</sup>. En effet, les Etats, « seuls compétents pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure, jouissent [...] d'une marge d'appréciation pour déterminer quelles sont, dans une situation donnée, les mesures les plus aptes à éliminer les entraves à l'importation des produits »<sup>1615</sup>. Toujours est-il que selon la Cour, il lui appartient « de vérifier, dans les cas dont elle est saisie, si l'Etat membre concerné a pris des mesures propres à assurer la libre circulation des marchandises »<sup>1616</sup>. Or, la vérification opérée par la Cour revient à identifier les comportements que l'Etat français aurait dû adopter afin de satisfaire aux exigences imposées par le traité. Elle précise que les actes de violence ont concerné « avant tout certaines périodes de l'année [...] et qu'il existe, en outre, des endroits particulièrement exposés où des incidents se sont produits à plusieurs reprises au cours d'une même année »<sup>1617</sup>. Toutefois, malgré cette fréquence et cette prévisibilité, « il n'a pas été contesté que, lors de tels incidents, les forces de l'ordre françaises soit n'ont pas été présentes sur les lieux, malgré le fait que, dans certains cas, les autorités compétentes avaient été prévenues de l'imminence de manifestations d'agriculteurs, soit ne sont pas intervenues, même dans des cas où elles étaient beaucoup plus nombreuses que les auteurs de troubles »<sup>1618</sup>. Le juge précise également qu'« il est

---

<sup>1610</sup> Désormais article 34 TFUE.

<sup>1611</sup> Désormais article 4§3 al. 2 TUE.

<sup>1612</sup> *Ibidem*, pt. 30.

<sup>1613</sup> *Ibidem*, pt. 32.

<sup>1614</sup> *Ibidem*, pt. 34.

<sup>1615</sup> *Ibidem*, pt. 33.

<sup>1616</sup> *Ibidem*, pt. 35.

<sup>1617</sup> *Ibidem*, pt. 45.

<sup>1618</sup> *Ibidem*, pt. 48.

constant que seul un très petit nombre de personnes ayant participé à ces troubles graves à l'ordre public a été identifié et poursuivi »<sup>1619</sup>, alors même « qu'un certain nombre d'actes de vandalisme ont été filmés par les caméras de télévision, que les manifestants ont souvent agité à visage découvert et que les groupements d'agriculteurs, auteurs de manifestations violentes, sont connus des services de l'ordre »<sup>1620</sup>. A travers ces différents éléments, nous pouvons identifier les prestations ou les comportements qui étaient exigés de la part de l'Etat français : la présence de forces de l'ordre françaises ainsi que leur intervention, l'identification et la poursuite des individus ayant participé aux troubles en question. Certes, l'identification de ces exigences par le juge de l'Union n'est qu'implicite. De même, nous ne pouvons pas affirmer que l'adoption de l'ensemble de ces comportements aurait entraîné l'absence du constat de manquement puisque certaines exigences, bien qu'identifiées, sont difficilement quantifiables comme, par exemple, le nombre de personnes qui auraient dû être poursuivies.

**720.** Toujours est-il que, contrairement au Comité d'experts, la consécration d'obligations à objet simple et à objet complexe est moins explicite. Cette réticence des juridictions s'explique par l'autorité déclaratoire reconnue à leurs arrêts. Ce caractère déclaratoire, reconnu dès l'arrêt *Humblet*<sup>1621</sup> par la Cour de justice de l'Union et dès l'arrêt *Marckx c. Belgique*<sup>1622</sup> par la Cour européenne des droits de l'Homme, signifie que les juridictions se limitent à déclarer la violation (ou l'absence de violation) d'une obligation trouvant sa source dans le droit de l'Union ou bien de la Convention, celles-ci n'ayant pas la compétence d'annuler ou d'abroger les comportements étatiques qui entraînent la violation en question. Ce caractère déclaratoire « signifie également que l'Etat partie condamné gardera en principe la pleine liberté du choix des moyens à mettre en œuvre en droit interne en vue d'exécuter l'arrêt de condamnation »<sup>1623</sup>. Il s'agit d'une limite qui peut s'expliquer par le principe de l'autonomie institutionnelle et procédurale ou le principe de subsidiarité selon le juge qu'est en cause<sup>1624</sup>.

Cependant, qu'il s'agisse du juge de l'Union ou du juge de la Convention, on a pu assister à une relativisation de ce principe. En ce qui concerne le premier, il a déployé plusieurs techniques permettant cette relativisation dans le cadre du recours en manquement<sup>1625</sup> comme « le soin apporté à

---

<sup>1619</sup> *Ibidem*, pt. 50.

<sup>1620</sup> *Ibidem*, pt. 49.

<sup>1621</sup> C.J.C.E., 19 décembre 1960, *Humblet*, aff. 6/60, pt.2.

<sup>1622</sup> Cour eur. dt. H., *Marckx c. Belgique*, préc., §58.

<sup>1623</sup> Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *op. cit.*, §767.

<sup>1624</sup> *Ibidem*, p.415 et note de bas de page 4.

<sup>1625</sup> Voir Guiot (F.-V), *La distinction du fait et du droit par la Cour de justice de l'Union européenne. Recherche sur le pouvoir juridictionnel*, L.G.D.J., 2016, pp.770 et s.

la motivation précise de ses décisions »<sup>1626</sup>. Quant au second, la technique sus-évoquée des « arrêts pilotes » en constitue une illustration. Toutefois, il ne s'agit là que des exceptions au principe de l'autorité déclaratoire.

Or, le Comité d'experts n'est pas soumis à ces contraintes puisqu'il ne s'agit pas d'une juridiction. Sa mission n'est pas de trancher un litige ou de participer d'une manière directe ou indirecte à sa résolution. La mission de l'organe chargé du suivi étant « avant tout »<sup>1627</sup> celle d'assister les Etats afin qu'ils respectent les obligations, l'identification explicite des comportements exigés participe à cette mission.

**721.** L'interprétation du Comité, qui se déploie à l'occasion de son contrôle, lui permet ainsi d'identifier les exigences formelles pesant sur les Etats au titre des obligations de la Charte. Elle permet également d'identifier le contenu des comportements qui sont exigés, ou, pour le dire autrement, les exigences substantielles pesant sur les Etats. L'identification de ces dernières est également influencée par l'existence de la politique publique linguistique qui doit conduire les Etats à intervenir non seulement pour assurer la survie des langues régionales ou minoritaires mais également pour développer leur utilisation par les locuteurs.

## **II. L'identification des exigences substantielles**

**722.** L'interprétation du Comité ne se limite pas à l'identification du nombre et éventuellement du type (normatif/matériel) de comportements étatiques. En effet, le Comité d'experts identifie également le contenu des actes étatiques dont l'existence est exigée par la Charte. La question qui se pose est celle de savoir comment la politique publique linguistique influence l'identification de ces exigences par le Comité. L'étude des rapports d'évaluation révèle que celle-ci conduit le Comité à exiger une intervention des Etats de type *propulsif* en faveur des langues régionales ou minoritaires (A). Cela étant, nous pouvons également constater que l'interprétation du Comité vient également exiger que l'intervention des Etats soit *cohérente* (B). Sur ce dernier point, l'influence de la politique publique linguistique est plus limitée.

---

<sup>1626</sup> *Ibidem*, p.772.

<sup>1627</sup> Ailincăi (M.), *Le suivi du respect des droits de l'Homme au sein du Conseil de l'Europe. Contribution à la théorie du contrôle international*, op. cit., p.49.

A. L'exigence d'une action étatique *propulsive* en faveur des langues régionales ou minoritaires

723. L'interprétation du Comité revient à consacrer, à l'instar de ce que l'on a pu constater pour l'interprétation étatique<sup>1628</sup>, un rôle *propulsif* que l'Etat est censé endosser en protégeant et en promouvant les langues régionales ou minoritaires. Ainsi, la politique publique linguistique, qui implique une « l'action volontariste des pouvoirs publics pour améliorer une situation sociétale jugée insatisfaisante »<sup>1629</sup>, à savoir la situation vulnérable des langues régionales ou minoritaires, exerce une influence sur l'interprétation retenue par le Comité d'experts. Afin d'améliorer la situation de ces langues, les Etats ne doivent plus seulement se contenter d'encadrer leur utilisation, bien que cela soit nécessaire, (1) mais également de l'orienter (2).

1) *L'encadrement nécessaire de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires*

724. L'interprétation du Comité vient exiger, explicitement ou implicitement, la consécration de certains droits et/ou obligations d'utiliser les langues régionales ou minoritaires. Cette interprétation du Comité peut paraître étonnante compte tenu du caractère *objectif* de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires mis en avant par le texte du traité et par son rapport explicatif. Selon ce dernier, le traité « vise à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires, non les minorités linguistiques [...]. La charte ne crée pas de droits individuels ou collectifs pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires »<sup>1630</sup>. Le Comité d'experts lui-même n'a pas hésité à préciser que l'« [u]ne des principales caractéristiques de la Charte est qu'elle ne prévoit [pas] en tant que tels de droits pour les locuteurs d'une langue minoritaire dont l'application dépendrait en grande partie de leur invocation par les intéressés »<sup>1631</sup>. Toujours est-il qu'en raison de l'adaptabilité du Comité au modèle étatique de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires<sup>1632</sup>, son interprétation l'amène à exiger la consécration formelle de certains droits et obligations (a) ainsi que la nécessité de concrétiser ces derniers (b).

---

<sup>1628</sup> Voir *Supra* n°395 et s.

<sup>1629</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p.71.

<sup>1630</sup> Rapport explicatif, §11.

<sup>1631</sup> Rapport CE Bosnie-Herzégovine, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §26.

<sup>1632</sup> *Infra* n°781.

a) La consécration formelle des droits et/ou obligations

**725.** L'interprétation de certaines obligations du traité permet au Comité d'exiger que les comportements étatiques garantissent formellement la possibilité d'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Nous pouvons évoquer l'exemple de l'évaluation de la mise en œuvre nationale de l'article 9.a.ii) et iii) de la Charte en Slovaquie. Selon ces dispositions, les Etats s'engagent, dans les procédures pénales « à garantir à l'accusé le droit de s'exprimer dans sa langue régionale ou minoritaire ; et/ou à prévoir que les requêtes et les preuves, écrites ou orales, ne soient pas considérées comme irrecevables au seul motif qu'elles sont formulées dans une langue régionale ou minoritaire ». Se référant au second rapport périodique, le Comité d'experts estime que « les lois pertinentes limitent encore le droit d'utiliser une langue minoritaire dans la procédure pénale par le recours aux services d'un interprète ou d'un traducteur aux affaires dans lesquelles la personne concernée ne maîtrise pas la langue de la procédure [...] ou ne parle pas ou ne comprend pas la langue de la procédure »<sup>1633</sup>. Dès lors, l'organe chargé du suivi considère que ces engagements sont partiellement respectés et « recommande vivement aux autorités slovaques de garantir le droit de l'accusé d'utiliser le romani dans la procédure pénale, qu'il maîtrise ou pas le slovaque »<sup>1634</sup>.

**726.** De la même manière, le Comité d'experts peut évaluer favorablement un comportement étatique obligeant certains médias à diffuser des émissions dans les langues régionales ou minoritaires. Ce fut le cas lors du contrôle de la mise en œuvre de l'article 7.1.d) en Autriche. Celui-ci stipule que les Etats s'engagent à fonder leur législation, leur pratique et leur politique sur « la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée ». A cet égard, le Comité s'est félicité de la modification de la Loi relative à la société de radiodiffusion autrichienne en 2001 qui a inclut la diffusion des émissions dans ces langues dans la mission de service public de cette dernière<sup>1635</sup>. En effet, l'article 5 de cette législation autrichienne dispose que « [d]ans le cadre des émissions diffusées [par la société de radiodiffusion], une part raisonnable doit être réservée aux langues des minorités nationales »<sup>1636</sup>.

**727.** Une autre hypothèse dans laquelle l'interprétation du Comité revient à exiger la mise en place d'une obligation portant sur l'utilisation des langues régionales ou minoritaires concerne l'article

---

<sup>1633</sup> Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §83.

<sup>1634</sup> *Ibidem*, §85.

<sup>1635</sup> Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §69.

<sup>1636</sup> Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §69, note de bas de page n°2.

8.1.b.iii) du traité qui prescrit aux Etats de « prévoir, dans le cadre de l'éducation primaire, que l'enseignement des langues régionales ou minoritaires concernées fasse partie intégrante du curriculum ». Pour ce qui est de la mise en œuvre de cette disposition en Allemagne, le Comité d'experts précise que sur la base des « informations recueillies auprès des locuteurs de bas allemand [dans le Land de Brême], les programmes scolaires ne comportent toujours pas d'exigence générale concernant l'utilisation du bas allemand en classe »<sup>1637</sup>. Or, il estime que « [d]ans la pratique, cette situation ne favorise pas l'enseignement du bas allemand mais, au mieux, son utilisation occasionnelle en salle de classe »<sup>1638</sup>. Dès lors, l'organe chargé du suivi constate le non-respect de cette obligation puisque « dans l'offre actuelle, le bas allemand n'est pas enseigné en tant que matière distincte ni comme partie intégrante du curriculum »<sup>1639</sup>.

**728.** Si l'interprétation du Comité d'experts revient à exiger des comportements étatiques consacrant formellement des droits et des obligations portant sur l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, elle ne s'y limite pas. En effet, l'organe chargé du suivi exige également que l'Etat adopte d'autres comportements permettant la concrétisation de ces droits et obligations.

*b) La concrétisation nécessaire des droits et/ou obligations*

**729.** Il s'agit d'une hypothèse qui peut être illustrée par l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 10.1.a.i) en Finlande. Cet article stipule que les Etats s'engagent dans les circonscriptions administratives de l'Etat « à veiller à ce que ces autorités administratives utilisent les langues régionales ou minoritaires ». Selon le Comité d'experts, la législation finlandaise « semble apporter une base juridique solide à l'emploi du suédois, et met les pouvoirs publics dans l'obligation de s'adresser à un individu, en premier lieu, dans la langue qu'il préfère »<sup>1640</sup>, à savoir en finnois ou en suédois. Cependant, le Comité estime que « l'adoption de la loi ne signifie pas nécessairement que les agents publics maîtrisent désormais le suédois »<sup>1641</sup>. Dès lors, il considère que « [d]es mesures concrètes doivent être prises pour que des employés soient disponibles afin d'utiliser la langue le cas échéant, ou pour dispenser la formation requise »<sup>1642</sup>. A cet égard, les difficultés relevées par

---

<sup>1637</sup> Rapport CE Allemagne, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §343.

<sup>1638</sup> *Ibidem*.

<sup>1639</sup> Rapport CE Allemagne, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §344.

<sup>1640</sup> Rapport CE Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §82.

<sup>1641</sup> Rapport CE Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §82.

<sup>1642</sup> *Ibidem*.

l'organe chargé du suivi relatives au nombre insuffisant d'agents publics maîtrisant le suédois l'ont conduit à prononcer le respect formel de l'obligation dans plusieurs de ses rapports d'évaluation<sup>1643</sup>. Nous pouvons également évoquer l'évaluation de la mise en œuvre des articles 9.1.a.i), b.i), c.i) et d) de la Charte en Slovaquie. Ces dispositions engagent les Etats à prévoir à ce que les procédures pénales, civiles et administratives soient menées dans les langues régionales ou minoritaires sans que le recours éventuel à des interprètes ou à des traductions entraîne des coûts supplémentaires pour les justiciables. Le Comité d'experts évoque l'article 5 de la Loi sur les tribunaux qui dispose que « [d]ans les secteurs où résident les communautés nationales autochtones italienne et hongroise, les activités des tribunaux sont également conduites en italien ou en hongrois si une partie qui réside sur ce territoire parle l'italien ou le hongrois »<sup>1644</sup>. Cependant, l'organe chargé du suivi relève l'utilisation insuffisante du hongrois devant les tribunaux due au nombre insuffisant de juges et d'avocats susceptibles de mener les procédures dans cette langue<sup>1645</sup>. Si, par la suite, le problème du nombre de juges fut résolu, il n'en est pas de même en ce qui concerne les avocats<sup>1646</sup>. Dès lors, le Comité « encourage les autorités slovaques à résoudre ce problème [...] notamment en simplifiant la reconnaissance des diplômes obtenues en Hongrie, ainsi que les démarches pour l'obtention d'équivalences en Slovaquie »<sup>1647</sup>. Toutefois, malgré ces difficultés, il prononce le respect des obligations.

**730.** L'interprétation du contenu de l'objet des obligations de la Charte vient également consacrer la nécessité d'adopter des comportements étatiques orientant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires.

## ***2) L'orientation nécessaire de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires***

**731.** Plusieurs hypothèses témoignent d'une interprétation du Comité d'experts qui revient à exiger l'adoption de comportements visant à orienter l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. A ce titre, nous pouvons évoquer l'exemple de l'évaluation de l'article 8.1.a.iii) de la Charte en Croatie qui stipule que les Etats s'engagent à prévoir soit une éducation préscolaire assurée dans les langues régionales ou minoritaires soit qu'une partie substantielle de l'éducation préscolaire

---

<sup>1643</sup> Rapport CE Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §84 ; Rapport CE Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§126-127 ; Rapport CE Finlande, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §159.

<sup>1644</sup> Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §117.

<sup>1645</sup> *Ibidem*, §121.

<sup>1646</sup> Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§88-91.

<sup>1647</sup> *Ibidem*, §90.

soit dispensée dans ces langues « aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant ». Constatant l'absence d'éducation préscolaire en ruthène, en ukrainien et en slovaque, l'organe chargé du suivi prononce le non-respect de l'obligation. Certes, les autorités ont informé le Comité du manque d'intérêt des locuteurs de ces trois langues pour la mise en place d'une éducation préscolaire<sup>1648</sup>. Toutefois, celui-ci a considéré qu'il était nécessaire d'adopter des « dispositions particulières pour assurer l'éducation [dans ou des] langues régionales ou minoritaires, et ce même en l'absence de demande »<sup>1649</sup>. Pour le Comité d'experts, « [l]a disponibilité de l'offre stimule souvent la demande »<sup>1650</sup>. Par conséquent, « si cet enseignement est porté à la connaissance du public, il fera alors l'objet de demandes »<sup>1651</sup>.

**732.** Cette orientation peut également prendre la forme d'une incitation financière, prenant par exemple la forme de subventions. Cela ressort de l'évaluation du Comité d'experts de la mise en œuvre de l'article 12.1.d) de la Charte en Espagne et plus particulièrement dans la Communauté autonome de Navarre. Selon cette disposition, les Etats s'engagent, dans le domaine des activités et équipements culturels, « à veiller à ce que les organismes chargés d'entreprendre ou de soutenir diverses formes d'activités culturelles intègrent dans une mesure appropriée la connaissance et la pratique des langues et des cultures régionales ou minoritaires dans les opérations dont ils ont l'initiative ou auxquelles ils apportent un soutien ». Lors du 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, le Comité a considéré que cette obligation était respectée puisque l'Institut de langue basque a apporté une aide financière « à un certain nombre d'organismes culturels et artistiques qui mènent des activités dans le contexte de la langue basque »<sup>1652</sup>. Ce même type de comportement incitant financièrement l'utilisation des langues régionales ou minoritaires fut approuvé par l'organe chargé du suivi lorsqu'il a évalué la mise en œuvre de 10.2.g) en Hongrie. Cet article stipule que les Parties s'engagent à permettre et/ou à encourager l'emploi ou l'adoption des toponymes dans les langues régionales ou minoritaires. Le Comité d'experts se réfère au financement alloué par les autorités hongroises « en faveur du bilinguisme des noms de rues et de places et d'autres panneaux d'indication [et] salue cette mesure d'incitation financière »<sup>1653</sup>. Toutefois, malgré cette initiative, il considère que le nombre faible de collectivités locales ayant adopté des toponymes en langues régionales ou minoritaires, l'emploi de ces toponymes uniquement à l'entrée des localités et trop rarement sur les bâtiments publics, voire l'absence d'emploi en ce qui concerne le nom des rues ou

---

<sup>1648</sup> Rapport CE Croatie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §74.

<sup>1649</sup> *Ibidem*, §75.

<sup>1650</sup> *Ibidem*.

<sup>1651</sup> *Ibidem*.

<sup>1652</sup> Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§470-471.

<sup>1653</sup> Rapport CE Hongrie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §151.



les indications de transports publics, ainsi que l'absence d'un suivi de l'emploi des toponymes ne permettent pas de conclure au respect de l'obligation<sup>1654</sup>.

B. L'exigence d'une action étatique *cohérente* en faveur des langues régionales ou minoritaires

**733.** La cohérence est définie comme une « harmonie, [un] rapport logique, [l']absence de contradiction dans l'enchaînement des parties »<sup>1655</sup> d'une chose. Pour le Comité d'experts, l'intervention des Etats en faveur des langues régionales ou minoritaires doit non seulement être *propulsive* mais elle doit également être *cohérente*. En d'autres termes, les obligations du traité exigent qu'il n'y ait pas de contradictions entre les différents actes étatiques relevant de leur mise en œuvre. Il apparaît que l'exigence de cohérence de l'intervention étatique en faveur de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires est double (1). L'influence de la politique publique linguistique sur l'identification de cette exigence de cohérence n'est pas manifeste contrairement à l'exigence d'une intervention étatique propulsive.

Toujours est-il que nous pouvons nous demander si une telle exigence de cohérence est également imposée par le contrôle international de type juridictionnel ou s'il s'agit d'une particularité du contrôle opéré dans le cadre d'un mécanisme de suivi ? A cet égard, bien que cette exigence ne soit pas étrangère au contrôle juridictionnel, elle s'avère peu fréquente et son contenu ne correspond que partiellement à celle identifiée par le Comité (2).

**1) *La double exigence de cohérence***

**734.** D'une part, le Comité exige une cohérence *instantanée* de la mise en œuvre nationale (a). En d'autres termes, le Comité exige que les actes étatiques relevant simultanément de la mise en œuvre nationale d'une obligation ne soient pas contradictoires. D'autre part, le Comité exige une cohérence *successive* de la mise en œuvre nationale (b). Dit autrement, le Comité exige que les actes que les Etats entendent intégrer dans la mise en œuvre nationale ou les actes qu'ils entendent modifier ne contredisent pas les comportements précédemment intégrés dans la mise en œuvre nationale de la Charte.

---

<sup>1654</sup> *Ibidem*, §§151-152.

<sup>1655</sup> Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/coh%C3%A9rence>.

a) L'exigence d'une cohérence instantanée

**735.** Le contrôle opéré par le Comité d'experts, et l'interprétation qui en découle, témoigne de la recherche d'une cohérence, d'une absence de contradiction entre les actes étatiques relevant simultanément ou d'une manière synchrone de la mise en œuvre nationale de la Charte. Or, la cohérence exigée par l'organe chargé du suivi consiste, *in fine*, à confronter l'Etat à son propre droit. Pour le dire autrement, à travers l'exigence de cohérence, le Comité exige que l'Etat respecte son propre droit.

**736.** A ce titre, nous pouvons évoquer l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 10.2.b) de la Charte en Autriche. Celui-ci stipule que les Etats s'engagent « à permettre et/ou à encourager : la possibilité pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires de présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues » devant les autorités locales et régionales. Pour ce qui est de la mise en œuvre de cette disposition à l'égard du slovène dans le Land de Carinthie, le Comité évoque une décision V 91/99-11 de la Cour constitutionnelle dans laquelle celle-ci a estimé qu'une commune qui ne figurait pas dans l'Ordonnance concernant l'emploi du slovène comme langue officielle pouvait néanmoins être qualifiée en tant que « circonscription administration à population mixte » permettant dès lors l'emploi du slovène comme langue officielle<sup>1656</sup>. Or, le Comité relève que les autorités fédérales n'ont pris aucune mesure « pour appliquer cette décision en modifiant l'Ordonnance »<sup>1657</sup> et considère que « l'application de la décision ne concernerait pas seulement »<sup>1658</sup> la commune en question mais d'autres municipalités également. Cela conduit le Comité à conclure au non-respect de cette disposition<sup>1659</sup>. Dans cet exemple, une confrontation de l'Etat avec ses propres règles internes peut être constatée. Par conséquent, l'organe chargé du suivi met en cause la contradiction existant entre la décision de la Cour constitutionnelle et l'absence de mesure prise par le Gouvernement fédéral afin de donner effet à cette décision.

**737.** L'évaluation de la mise en œuvre de l'article 10 en Croatie a également donné l'occasion au Comité d'exiger une cohérence entre les actes étatiques. Il faut rappeler<sup>1660</sup> que, dans cet Etat, l'utilisation des langues régionales ou minoritaires avec les autorités publiques est dépendante de la reconnaissance de « l'emploi officiel et à égalité » de ces langues selon plusieurs critères mis en

---

<sup>1656</sup> Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §255.

<sup>1657</sup> *Ibidem*.

<sup>1658</sup> *Ibidem*.

<sup>1659</sup> *Ibidem*, §256.

<sup>1660</sup> *Supra* n°685 et s.

place par la législation croate. En ce qui concerne le slovaque, l'organe chargé du suivi a noté que dans « la seule municipalité où des membres de la minorité nationale slovaque représentent plus du tiers de la population »<sup>1661</sup>, le conseil municipal a décidé de ne pas reconnaître ce statut à la langue slovaque<sup>1662</sup>. Or, l'article 12 de la Loi sur les droits des minorités nationales dispose que l'officialité est reconnue lorsque les membres de la minorité en question atteignent ce seuil d'un tiers de la population d'une municipalité<sup>1663</sup>. Dans le 4<sup>ème</sup> rapport d'évaluation, le Comité d'experts se réfère à l'adoption du Plan d'action pour la mise en œuvre de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales, adopté en 2008, qui vise, entre autres, la « supervision de l'application des lois et des statuts réglementant l'utilisation des langues et des alphabets des minorités dans les unités d'autonomie locale et régionale »<sup>1664</sup>. A ce titre, le Comité mentionne plusieurs contrôles opérés par le ministère de l'Administration publique « en rapport avec l'harmonisation des lois et des statuts réglementant l'utilisation des langues et des alphabets des minorités »<sup>1665</sup>. Il s'agit des contrôles consistant à vérifier que ces statuts sont conformes avec les prescriptions de la Loi sur les droits des minorités nationales. Si l'organe chargé du suivi a été informé de l'harmonisation de certains statuts avec cette loi, il a également « appris que plusieurs statuts n'ont toujours pas été mis en conformité avec la législation »<sup>1666</sup>. Par conséquent, le Comité d'experts a encouragé « les autorités croates à poursuivre leurs efforts pour faire en sorte que les statuts soient conformes à la loi constitutionnelle et appliqués »<sup>1667</sup>. Il précise également que « les autorités ne semblent [...] pas prendre en compte les compétences en langues régionales ou minoritaires dans leur politique de ressources humaines, bien que l'article 22 de la loi constitutionnelle impose que les membres des minorités nationales soient représentés notamment dans les services de l'administration de l'Etat »<sup>1668</sup>. Ainsi, l'interprétation du Comité revient à imposer à l'Etat une exigence de cohérence entre les comportements adoptés et elle revient à confronter l'Etat à son propre droit.

**738.** Nous pouvons également évoquer l'article 8.1.a.i) de la Charte selon lequel les Etats s'engagent « à prévoir une éducation préscolaire assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ». La Slovaquie a choisi cette disposition pour la langue ruthène. Le Comité d'experts précise que sur la base des informations reçues des autorités slovaques et celles issues de sa visite sur

---

<sup>1661</sup> Rapport CE Croatie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §145.

<sup>1662</sup> *Ibidem*.

<sup>1663</sup> Rapport CE Croatie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §55.

<sup>1664</sup> Rapport CE Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §166.

<sup>1665</sup> *Ibidem*, §167.

<sup>1666</sup> *Ibidem*, §168.

<sup>1667</sup> *Ibidem*, §171.

<sup>1668</sup> *Ibidem*, §174.

place, aucun établissement préscolaire pratiquant le ruthène comme langue d'enseignement n'existait<sup>1669</sup>. Par conséquent, l'organe chargé du suivi conclut au non-respect de l'obligation<sup>1670</sup>. Or, dans la présentation de la législation pertinente en matière d'éducation, la Slovaquie se réfère à plusieurs dispositions<sup>1671</sup> (constitutionnelles, législatives) qui octroient aux minorités nationales ou ethniques un droit à l'éducation dans leur propre langue. Dès lors, on peut relever une contradiction entre la reconnaissance par certains comportements étatiques d'un droit à l'éducation dans une langue régionale ou minoritaire et l'absence de concrétisation individuelle de la disposition conventionnelle.

b) L'exigence d'une cohérence successive

**739.** Il s'avère que le Comité exige que les nouveaux comportements intégrés par les Etats dans la mise en œuvre nationale ne contredisent pas les comportements qui y étaient précédemment intégrés. Pour le dire autrement, l'organe chargé du suivi exige que les Etats ne diminuent pas le niveau de protection des langues régionales ou minoritaires mis en place antérieurement par la mise en œuvre nationale. Ce faisant, il confronte l'Etat au droit qu'il avait antérieurement mis en place. L'exigence d'une cohérence *successive* de la mise en œuvre nationale vise à éviter que l'Etat revienne sur le degré de protection précédemment mis en place. Cela peut être rapproché de l'effet *cliquet* caractérisant certains droits constitutionnellement garantis en France. En effet, dans certaines hypothèses, le Conseil constitutionnel s'assure « que les garanties antérieurement accordées pour l'exercice d'un droit ou d'une liberté ont été remplacées par des garanties sinon équivalentes du moins suffisantes »<sup>1672</sup>.

**740.** Nous pouvons évoquer l'exemple de l'évaluation de l'article 7.1.b) en Finlande. Selon cette disposition, les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe du « respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue régionale ou minoritaire ». Le Comité d'experts se réfère à un projet de

---

<sup>1669</sup> Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §379 ; confirmé par Rapport Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.81.

<sup>1670</sup> Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §380.

<sup>1671</sup> L'article 34, paragraphe 2 de la Constitution slovaque dispose que : « Outre le droit de maîtriser la langue nationale, les citoyens membres d'une minorité nationale ou d'un groupe ethnique ont aussi, dans des conditions définies par la loi, les droits suivants : a) le droit à une éducation dans leur langue », cité in Rapport Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, pp.13-14.

<sup>1672</sup> Hamon (F.), Troper (M.), *Droit constitutionnel*, L.G.D.J., 37<sup>ème</sup> éd., 2016, p.828 ; Voir pour une discussion de cette notion Vidal-Naquet (A.), *Les « garanties légales des exigences constitutionnelles » dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Editions Panthéon-Assas, L.G.D.J., 2007, pp.220 et s.

réforme des structures et services administratifs qui pourrait entraîner la fusion de certaines communes habitées par des populations parlant la langue sâme ou la langue suédoise<sup>1673</sup>. Or, cette fusion « risque de porter la proportion de locuteurs de langues minoritaires à un niveau inférieur au taux nécessaire pour la mise en œuvre intégrale de leurs droits linguistiques »<sup>1674</sup>. Par conséquent, il invite les autorités à prendre les mesures appropriées afin d'éviter ce risque<sup>1675</sup>.

Le Comité d'experts a également exigé une telle cohérence successive des comportements étatiques lors de l'évaluation de la mise en œuvre des articles 8.1.a.i), 8.1.b.i) et 8.1.c.i) en Espagne à l'égard du galicien. Selon ces dispositions, l'Etat s'est engagé à prévoir une éducation préscolaire, un enseignement primaire et secondaire assuré dans les langues régionales ou minoritaires. L'organe chargé du suivi s'est référé à un décret adopté en 2007 par la Communauté autonome de Galice qui prévoyait qu'au moins 50% de l'enseignement primaire et secondaire devait être dispensé en galicien<sup>1676</sup>. Or, un changement de législation a eu lieu en 2010 et le nouveau décret dispose désormais « qu'en théorie, les disciplines doivent être enseignées en galicien, en anglais et en castillan, à raison d'un tiers pour chacune des langues »<sup>1677</sup>. Face à ce changement, le Comité a invité « les autorités à prendre des mesures pour veiller à ce que l'introduction du modèle trilingue obligatoire n'ait pas un impact disproportionné sur l'enseignement en galicien »<sup>1678</sup>. A l'occasion du quatrième cycle d'évaluation, il a souligné que le nouveau décret limitait « l'enseignement en galicien à un maximum de 50% dans le but final de le ramener à un tiers »<sup>1679</sup> et qu'une telle « politique est clairement en contradiction avec les engagements pris par les autorités au titre de la charte, qui exigent que l'enseignement soit dispensé principalement en galicien »<sup>1680</sup>.

En ce qui concerne l'article 9 de la Charte qui porte sur l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le domaine de la justice, le Comité d'experts a eu à se prononcer sur les limites apportées à cette utilisation par la fusion de certains tribunaux. Ce fut le cas en Croatie lorsque deux tribunaux ont fusionné, la juridiction de l'un englobant une ville dans laquelle le serbe avait un statut d'officialité alors que ce n'était pas le cas pour le second. Le Comité a précisé que depuis cette fusion, « les locuteurs serbes s'inquiètent que leur langue et l'alphabet cyrillique ne puissent plus être utilisés »<sup>1681</sup> devant le tribunal né de la fusion. Ces craintes des locuteurs n'étaient pas infondées puisque les autorités ont déclaré que le « nombre de locuteurs de langue minoritaire [dans la

---

<sup>1673</sup> Rapport CE Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§33 et s.

<sup>1674</sup> *Ibidem*, §35.

<sup>1675</sup> *Ibidem*, §37 ; Voir également Rapport CE Finlande, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §38.

<sup>1676</sup> Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §949 se référant au Rapport Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.474.

<sup>1677</sup> Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §951.

<sup>1678</sup> *Ibidem*.

<sup>1679</sup> Rapport CE Espagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §640.

<sup>1680</sup> *Ibidem*.

<sup>1681</sup> Rapport CE Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §161.

juridiction du nouveau tribunal] ne justifie pas l'emploi de langues minoritaires conformément à l'article 9 »<sup>1682</sup>. Or, pour l'organe chargé du suivi, « [c]e tribunal étant maintenant également compétent pour un territoire dans lequel le serbe connaît un usage co-officiel [...] la possibilité d'utiliser cette langue doit être assurée devant ce tribunal, conformément aux engagements de la Croatie en vertu de la Charte »<sup>1683</sup>.

**741.** Cette exigence de cohérence successive peut être liée, d'une manière indirecte, à l'existence de la politique publique linguistique. En effet, elle révèle que cette dernière peut entrer en contradiction avec d'autres politiques publiques menées par les Etats, ce qui pose le problème de leur coordination<sup>1684</sup>. Or, dans une telle situation, le Comité considère que les autorités doivent prendre en compte l'objectif de la politique publique linguistique lorsqu'ils prennent des décisions relevant d'autres politiques publiques pouvant avoir un impact sur l'utilisation des langues régionales ou minoritaires.

**742.** Les développements qui précèdent témoignent de l'identification d'une double exigence de cohérence par le Comité d'experts. Celle-ci, et notamment l'exigence de cohérence *instantanée*, revient à confronter l'Etat à son propre droit. En effet, l'organe chargé du suivi n'hésite pas à inviter l'Etat à respecter sa propre législation. Quant à l'interprétation déployée dans le cadre du contrôle international de type juridictionnel, elle consacre également une exigence de cohérence. Cela étant, il s'agit d'une hypothèse relativement peu fréquente et la cohérence exigée ne correspond pas toujours à celle résultant de l'interprétation du Comité d'experts.

## ***2) La consécration d'une exigence de cohérence par le contrôle juridictionnel***

**743.** L'interprétation fournie par les juges revient également à imposer aux Etats une exigence de cohérence. Ainsi, dans certaines hypothèses, le texte d'une disposition invite le juge à vérifier que l'Etat respecte son propre droit. Il en est ainsi de l'article 5§1 de la Convention européenne des droits de l'Homme qui stipule que « [t]oute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et *selon les voies légales* »<sup>1685</sup>. Cette dernière condition portant sur le respect des voies légales « renvoie formellement à la législation nationale et implique

---

<sup>1682</sup> Rapport CE Croatie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §381.

<sup>1683</sup> *Ibidem*.

<sup>1684</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, *op. cit.*, pp.113 et s.

<sup>1685</sup> Non souligné dans le texte.

la conformité aux normes internes de fond et de procédure »<sup>1686</sup>. Dans l'affaire *Wassink c. Pays-Bas*<sup>1687</sup>, la Cour a considéré qu'« [e]n matière de "régularité" d'une détention, y compris l'observation des "voies légales", la Convention renvoie pour l'essentiel à la législation nationale et consacre l'obligation d'en observer les normes de fond comme de procédure, mais elle exige de surcroît la conformité de toute privation de liberté au but de l'article 5 (art. 5): protéger l'individu contre l'arbitraire »<sup>1688</sup>.

De même, plus récemment, dans l'affaire *Kanagaratman et autres c. Belgique*<sup>1689</sup>, le juge a estimé que « [s]'il incombe au premier chef aux autorités nationales, notamment aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne, il en va autrement dans les matières où la Convention renvoie directement à ce droit : en ces matières, la méconnaissance du droit interne entraîne celle de la Convention, de sorte que la Cour peut et doit exercer un certain contrôle pour rechercher si le droit interne – dispositions légales ou jurisprudence – a été respecté »<sup>1690</sup>.

**744.** Cela étant, nous pouvons retrouver des hypothèses dans lesquelles l'interprétation des juges revient à confronter les Etats à leur propre droit en dehors de toute formulation explicite prévue par les dispositions en cause. Cela étant, cette confrontation n'équivaut pas substantiellement à l'exigence de cohérence résultant de l'interprétation fournie par le Comité d'experts. En effet, la cohérence exigée par l'organe chargé du suivi exige principalement que l'Etat respecte son propre droit. Or, la cohérence exigée par les juridictions porte sur l'existence concomitante soit de normes contradictoires soit de normes dont l'une va à l'encontre des objectifs poursuivis par l'autre.

**745.** Par exemple, pour ce qui est de la Cour européenne des droits de l'Homme nous pouvons évoquer l'affaire *Costa et Pavan c. Italie*<sup>1691</sup> dans laquelle ce fut l'incohérence du droit italien qui conduisit le juge à conclure à la violation de l'article 8 de la Convention. En l'espèce, les requérants, porteurs sains de la mucoviscidose, ont eu un premier enfant qui a été atteint par cette maladie. Lors d'une seconde grossesse, ils ont décidé d'effectuer un diagnostic prénatal qui révéla que le fœtus était atteint par la même pathologie. Puisqu'ils désiraient avoir un enfant qui n'était pas atteint par cette pathologie, la requérante a subi une interruption médicale de grossesse. Par la suite, les deux parents ont voulu avoir accès aux techniques de procréation médicalement assistée et à un diagnostic génétique préimplantatoire afin de déterminer que l'embryon n'était pas porteur de la mucoviscidose.

---

<sup>1686</sup> Sudre (F.), *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., p.528.

<sup>1687</sup> Cour eur. dt. H., 27 septembre 1990, *Wassink c. Pays-bas*, req. n°12535/86.

<sup>1688</sup> *Ibidem*, §24.

<sup>1689</sup> Cour eur. dt. H., 13 décembre 2011, *Kanagaratman et autres c. Belgique*, req. n°15297/09.

<sup>1690</sup> *Ibidem*, §81.

<sup>1691</sup> Cour eur. dt. H., 28 août 2012, *Costa et Pavan c. Italie*, req. n°54270/10.



Or, la législation italienne interdit le recours à ce type de diagnostic à toute personne tout en autorisant le recours à une interruption médicale de grossesse lorsque le fœtus est atteint par cette maladie.

Par conséquent, les requérants se plaignaient du « manque de proportionnalité [de l'interdiction prévue] à la lumière de ce que le système législatif italien les autorise de procéder à une [interruption médicale de grossesse] lorsque le fœtus devait être atteint par la pathologie dont ils sont porteurs »<sup>1692</sup>. La Cour estime que « le système législatif italien en la matière manque de cohérence »<sup>1693</sup>. En effet, cette incohérence « consiste à interdire de vérifier par un diagnostic préimplantatoire si un embryon *in vitro* est atteint d'une maladie incurable génétiquement transmissible tout en autorisant l'élimination *in utero* d'un fœtus lorsqu'un examen prénatal a établi qu'il était affecté par cette même maladie »<sup>1694</sup>. Pour le dire autrement, cela revient « à préférer le sacrifice d'un fœtus qui est dans le ventre d'une femme à celui d'un embryon qui n'est encore que dans une éprouvette »<sup>1695</sup>. Par conséquent, le juge considère qu'eu égard à « l'incohérence du système législatif italien en matière de [diagnostic génétique préimplantatoire], l'ingérence dans le droit des requérants au respect de leur vie privée et familiale a été disproportionnée »<sup>1696</sup>.

**746.** En ce qui concerne la Cour de justice de l'Union européenne, sa jurisprudence portant sur la compatibilité des restrictions étatiques en matière de jeux d'argent et de hasard avec la libre prestation de services et la liberté d'établissement revient également à imposer une exigence de cohérence. En effet, le juge de l'Union a accepté que les Etats puissent justifier de telles restrictions par certaines raisons impérieuses d'intérêt général comme la protection des consommateurs ou la lutte contre la fraude et la criminalité. Toutefois, ces restrictions doivent contribuer à la réalisation de ces objectifs d'une manière « cohérente et systématique ». Cela ne fut pas le cas dans l'arrêt *Gambelli*<sup>1697</sup>. En l'espèce, plusieurs personnes ont fait l'objet de poursuites pénales en raison des activités de collecte et de transmission de données en matière de paris interdites par la législation italienne. En effet, ces personnes, à travers leurs agences établies en Italie, collectaient et transmettaient des paris à une société établie au Royaume-Uni alors que la loi mettait en place un monopole en matière de paris sportifs. Si la Cour a considéré que la législation italienne constituait

---

<sup>1692</sup> *Ibidem*, §60.

<sup>1693</sup> *Ibidem*, §64.

<sup>1694</sup> Marguénaud (J.-P.), « Le désir des parents de procréer un enfant indemne de la maladie génétique dont ils sont porteurs », R.T.D.civ., 2012, p.698.

<sup>1695</sup> Marguénaud (J.-P.), « Le désir des parents de procréer un enfant indemne de la maladie génétique dont ils sont porteurs », R.T.D.civ., 2012, p.698.

<sup>1696</sup> Cour eur. dt. H., *Costa et Pavan c. Italie*, *ibidem*, §71.

<sup>1697</sup> C.J.C.E., 6 novembre 2003, *Piergiorgio Gambelli e.a.*, aff. C-243/01.



une restriction tant à la liberté d'établissement qu'à la libre prestation de services<sup>1698</sup>, encore fallait-il déterminer si cette restriction pouvait être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général et si elle était proportionnée. Selon le juge, si cette restriction peut être justifiée « par des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la protection des consommateurs et la prévention de la fraude et de l'incitation des citoyens à une dépense excessive liée au jeu, encore faut-il que les restrictions fondées sur de tels motifs et sur la nécessité de prévenir les troubles à l'ordre social soient propres à garantir la réalisation desdits objectifs en ce sens que ces restrictions doivent contribuer à limiter les activités de paris d'une manière cohérente et systématique »<sup>1699</sup>. Or, le juge ayant procédé au renvoi de la question préjudicielle a estimé « que l'Etat italien poursuit sur le plan national une politique de forte expansion du jeu et des paris dans le but d'obtenir des fonds, tout en protégeant »<sup>1700</sup> le monopole mis en place. Par conséquent, la Cour de justice considère que « dans la mesure où les autorités d'un Etat membre incitent et encouragent les consommateurs à participer aux loteries, aux jeux de hasard et aux jeux de paris afin que le trésor public en retire des bénéfices sur le plan financier, les autorités de cet Etat ne sauraient invoquer l'ordre public social tenant à la nécessité de réduire les occasions de jeu pour justifier des mesures telles que celles en cause au principal »<sup>1701</sup>. Certes, cette position fut relativisée par la suite puisque le juge a accepté qu'une « politique d'expansion contrôlée des activités de jeux de hasard »<sup>1702</sup> pouvait être cohérente avec les objectifs visés « en dirigeant les consommateurs vers l'offre émanant des opérateurs autorisés, offre censée être à la fois à l'abri d'éléments criminels et conçue pour mieux sauvegarder les consommateurs contre des dépenses excessives et l'assuétude au jeu »<sup>1703</sup>. Toujours est-il que l'interprétation du juge revient à imposer aux Etats une exigence de cohérence lorsqu'ils entendent apporter des restrictions dans ce domaine.

**747.** Enfin, l'arrêt *Francesca Sorge c. Poste italienne SpA*<sup>1704</sup> illustre également ce type d'hypothèse. En l'occurrence, il s'agissait de l'interprétation de la Directive de 1999 concernant l'accord CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée<sup>1705</sup>. Le paragraphe 3 de la huitième clause de l'accord-cadre annexé à cette directive dispose que « [l]a mise en œuvre du présent accord ne constitue pas une justification valable pour la régression du niveau général de protection des

---

<sup>1698</sup> *Ibidem*, pt.59.

<sup>1699</sup> *Ibidem*, pt.67.

<sup>1700</sup> *Ibidem*, pt.68.

<sup>1701</sup> *Ibidem*, pt.69.

<sup>1702</sup> C.J.U.E., 11 juin 2015, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft e.a. contre Magyar Állam*, aff. C-98/14, pt.68.

<sup>1703</sup> *Ibidem*, pt.69.

<sup>1704</sup> C.J.U.E., 24 juin 2010, *Francesca Sorge c. Poste italienne SpA*, aff. C-98/09.

<sup>1705</sup> Directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée.

travailleurs dans le domaine couvert par le présent accord ». En Italie, cette directive fut transposée par un décret législatif qui a modifié les dispositions d'une loi de 1962 qui formulait les conditions dans lesquelles on pouvait avoir recours à un contrat de travail à durée déterminée et plus particulièrement, à un contrat de remplacement. Avec cette modification, la validité de ce type de contrat n'était plus dépendante de la mention de certains éléments formels. Dès lors, la question qui s'est posée était celle de savoir si la modification apportée par le décret législatif à travers la suppression de l'obligation de mentionner ces éléments constituait une « régression du niveau général de protection des travailleurs ». Selon la Cour de justice, « dès lors qu'il appartient exclusivement aux juridictions nationales d'interpréter le droit national, c'est à ces dernières qu'il incombe de déterminer dans quelle mesure les modifications susmentionnées, apportées par le décret législatif n° 368/2001 au droit national antérieur, tel qu'il résultait de la loi n° 230/1962, ont entraîné une réduction de la protection des travailleurs ayant conclu un contrat de travail à durée déterminée, en comparant, à cet effet, le degré de protection accordé respectivement par chacune de ces dispositions du droit national »<sup>1706</sup>. Toutefois, elle précise également qu'il lui appartient de fournir certaines précisions au juge ayant procédé au renvoi préjudiciel afin qu'il puisse déterminer si la modification en question constitue une « régression » du niveau général de protection des travailleurs<sup>1707</sup>. Ainsi, le juge estime que « seule une réduction d'une ampleur de nature à affecter globalement la réglementation nationale relative aux contrats à durée déterminée est susceptible de relever »<sup>1708</sup> de la clause de non-régression prévue par la directive.

Or, pour qu'il y ait une affectation globale du niveau de protection des travailleurs, il fournit plusieurs indications au juge national. En effet, il ne faut pas que la modification n'affecte qu'une catégorie restreinte de travailleurs. Cela semble être le cas en l'occurrence puisque la Cour précise « que les modifications apportées par le décret législatif n° 368/2001 au droit national antérieur affectent non pas tous les travailleurs ayant conclu un contrat de travail à durée déterminée mais seulement ceux qui en ont conclu un pour remplacer un autre salarié »<sup>1709</sup>.

De même, elle indique « que, selon l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du décret législatif n° 368/2001, le contrat à durée déterminée doit être écrit et doit indiquer les raisons du recours à ce contrat. À défaut, l'indication de la date de fin du contrat sera sans effet. La loi n° 230/1962 se limitait à prévoir que la durée du contrat devait être mentionnée par écrit, sans que soit indiquée la raison objective de la conclusion de ce contrat, sauf en cas de remplacement d'un salarié »<sup>1710</sup>.

---

<sup>1706</sup> C.J.U.E., *Francesca Sorge c. Poste italiana SpA*, *ibidem*, pt.36.

<sup>1707</sup> *Ibidem*, pt.37.

<sup>1708</sup> *Ibidem*, pt.42.

<sup>1709</sup> *Ibidem*, pt.44.

<sup>1710</sup> *Ibidem*, pt.45.

Enfin, l'appréciation de ce caractère global doit également prendre en compte les garanties que la modification de la législation a prévu pour assurer la protection des travailleurs employés sous contrat à durée déterminée « telles que les mesures préventives de l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs et celles visant à interdire les discriminations exercées à l'encontre des travailleurs ayant conclu de tels contrats »<sup>1711</sup>. Sur la base de ces éléments, la Cour considère que la modification législative ne constitue pas une régression du niveau général de protection des travailleurs<sup>1712</sup>.

Certes, d'un point de vue formel, la Cour de justice ne fournit que des indications au juge de renvoi auquel il appartiendra de déterminer si la modification législative n'a pas constitué une régression du niveau général de protection des travailleurs. Toutefois, les indications qu'elle fournit sont fondées, au moins en partie, sur le texte des dispositions nationales. Dès lors, d'un point de vue matériel, nous pourrions considérer que le juge procède, implicitement, à une vérification de la cohérence du droit interne en la matière.

**748.** Les exemples qui précèdent révèlent que l'exigence de cohérence n'est pas étrangère au contrôle international de type juridictionnel. Cela étant, les hypothèses dans lesquelles les juges imposent ce type d'exigence s'avèrent relativement peu fréquentes. De même, la substance de cette exigence diffère partiellement de celle résultant de l'interprétation du Comité. Il y aurait ainsi une certaine spécificité de l'interprétation fournie par le Comité d'experts qui pourrait s'expliquer par le contexte dans lequel cette interprétation voit le jour. En effet, les juges fournissent leur interprétation à l'occasion d'un litige. En d'autres termes, l'interprétation juridictionnelle poursuit l'objectif de trancher un litige, directement ou indirectement<sup>1713</sup>. Dès lors, la question qu'est posée aux juges est celle de savoir si, dans une situation donnée, un acte étatique a violé une obligation internationale. Or, dans ces circonstances, la confrontation de l'Etat à son propre droit, voire la question de la légalité interne du comportement étatique en cause, n'est que rarement prise en compte par le juge. Généralement, le juge confronte le comportement étatique à l'obligation internationale, telle qu'il l'interprète, pour déterminer si la violation alléguée par l'une des parties au litige se vérifie.

L'interprétation du Comité d'experts ne s'inscrit pas dans ce type de contexte. Ce n'est point à l'occasion d'un litige que l'organe chargé du suivi doit se prononcer sur le respect d'une obligation de la Charte. Il ne fournit pas son interprétation afin de répondre à la prétention d'une partie selon laquelle une obligation de la Charte a été violée. Dès lors, le Comité détermine *in globo*, d'une

---

<sup>1711</sup> *Ibidem*, pt.46.

<sup>1712</sup> *Ibidem*, pt.47.

<sup>1713</sup> Nous pensons au renvoi des questions préjudicielles par les juges des Etats membres de l'Union à la Cour de justice.

manière générale, si l'Etat respecte une obligation, indépendamment de telle ou telle situation particulière qui pourrait se présenter. Puisqu'il n'est pas lié par une quelconque prétention des parties à un litige, son contrôle peut dépasser la simple confrontation du comportement étatique avec les exigences de la Charte pour intégrer la vérification de la cohérence de ce comportement étatique.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I :

749. L'étude de l'interprétation retenue par le Comité d'experts des dispositions de la Charte apparaît non seulement autonome par rapport à celle des Etats mais qu'elle est également extensive. En effet, pour que les obligations de la Charte participent à la réalisation de l'objectif de la politique publique linguistique, il est nécessaire qu'elles aient vocation à s'appliquer à un nombre élargi de situations linguistiques et qu'elles conduisent au développement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires.

750. En effet, l'objectif de la politique publique linguistique suppose que les Etats se saisissent de la question de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires afin de l'orienter « dans un sens jugé plus conforme à l'intérêt général que le développement spontané des comportements guidés par le marché »<sup>1714</sup>. L'interprétation du Comité des obligations de la Charte témoigne de cette idée puisqu'il exige une intervention étatique qui ne se contente pas d'encadrer cette utilisation mais qui vient la *propulser*. Il est nécessaire que l'intervention des Etats transforme le comportement linguistique des individus. Or, cette exigence d'agir sur le réel<sup>1715</sup> conduit le Comité à définir « le réel » en ayant recours à des critères ou des notions « venant d'ailleurs »<sup>1716</sup> ; l'organe de suivi nourrit ainsi son appréciation en ayant recours à des disciplines autres que le droit. Ainsi, l'interprétation du Comité d'experts des obligations de la Charte recherche l'efficacité de la politique publique linguistique et, d'une manière synchrone, cette recherche d'efficacité, consubstantielle à toute politique publique, influence le contenu de son interprétation.

751. Or, si cette influence permet d'expliquer le contenu de l'interprétation des dispositions de la Charte fournie par le Comité d'experts, elle ne nous renseigne pas sur les paramètres que le Comité utilise afin de justifier son interprétation.

---

<sup>1714</sup> Morand (C-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p.71.

<sup>1715</sup> Chevallier (J.), *L'Etat post-moderne*, op. cit., p.123.

<sup>1716</sup> Morand (C-A.), *ibidem*, p.98.

## CHAPITRE II. LES PARAMETRES JUSTIFIANT L'INTERPRETATION EXTENSIVE DU COMITE D'EXPERTS

**752.** Si la recherche d'efficacité de la politique publique explique le caractère extensif de l'interprétation des obligations de la Charte, il reste encore à comprendre les paramètres sous-jacents à cette interprétation du Comité d'experts.

**753.** Le recours à ces éléments, et même leur choix, s'explique au regard de la nécessaire acceptation étatique de l'interprétation du Comité d'experts, étudiée précédemment<sup>1717</sup>. En effet, l'interprétation fournie par l'organe chargé du suivi est irriguée par une logique de subsidiarité. Puisque le Comité entend *persuader* les Etats d'accepter son interprétation, il fait preuve d'une certaine retenue quant à la remise en cause du droit interne relevant de la mise en œuvre des obligations de la Charte. Ce faisant, il adapte son interprétation au régime étatique de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires. Pour autant, cette adaptabilité n'équivaut pas à une diminution des exigences pesant sur les Etats. Certes, les Etats définissent le contenu de ces régimes en interprétant les dispositions de la Charte et le Comité d'experts ne remet en cause cette définition que rarement. Néanmoins, ce dernier se fonde sur plusieurs éléments qui témoignent d'une approche duale, à la fois concrète et abstraite, pour justifier une interprétation extensive et autonome de la Charte. Ainsi, le Comité justifie son interprétation en se fondant tant sur la concrétisation nécessaire des obligations de la Charte que sur la nécessité d'une compatibilité abstraite des actes étatiques avec les obligations de la Charte

**754.** Ces deux tendances caractérisent tant les paramètres utilisés systématiquement par le Comité d'experts afin de justifier son interprétation (Section I) que les paramètres qu'il mobilise d'une manière plus ponctuelle (Section II).

---

<sup>1717</sup> *Supra* n°557 et s.

## SECTION I. LES PARAMETRES JUSTIFIANT SYSTEMATIQUEMENT L'INTERPRETATION DU COMITE D'EXPERTS

755. Deux paramètres justifient d'une manière systématique l'interprétation extensive fournie par le Comité d'experts. D'une part, il apparaît que l'effectivité des obligations de la Charte, à savoir leur réalisation factuelle, justifie l'identification des exigences pesant sur les Etats (§1). Cette considération permet ainsi au Comité de conclure à l'absence de réalisation ou à la réalisation insuffisante des obligations de la Charte. D'autre part, et de manière *a priori* paradoxale, la retenue du Comité quant à la remise en cause du droit interne constitue également un paramètre qui justifie son interprétation. En effet, il est fréquent que l'organe chargé du suivi utilise le droit interne afin de justifier ses exigences (§2).

756. L'utilisation systématique de ces deux paramètres met en lumière tant l'approche duale – concrète et abstraite – que la logique de subsidiarité qui irriguent l'interprétation fournie par le Comité d'experts. Cela révèle également les particularités de son interprétation dues à la configuration du système de la Charte. En effet, le rôle de l'interprétation du Comité n'est que second car cette interprétation doit être acceptée par les Etats. Ainsi, lorsqu'il interprète d'une manière extensive les obligations du traité, le Comité doit persuader les Etats de l'accepter en justifiant ce caractère extensif.

### I. L'effectivité nécessaire des obligations de la Charte

757. L'interprétation extensive du Comité des obligations de la Charte vise la recherche d'efficacité de la politique publique linguistique. Or, pour que les obligations du traité contribuent à la protection et à la promotion des langues régionales ou minoritaires, il est nécessaire qu'elles aient des effets dans la pratique, qu'elles reçoivent une traduction dans le monde réel.

La prise en compte de l'effectivité en tant que paramètre d'interprétation n'est pas étrangère au contrôle de type juridictionnel. Ainsi, dans l'arrêt *Van Duyn*<sup>1718</sup>, la Cour de justice s'est fondée sur la règle de l'effet utile lorsqu'elle a reconnu l'invocabilité des directives par les particuliers en estimant que « particulièrement dans les cas où les autorités communautaires auraient, par directive, obligé les Etats membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli

---

<sup>1718</sup> C.J.C.E., 4 décembre 1974, *Yvonne Van Duyn c. Home Office*, aff. 41/74.

si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de le prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire »<sup>1719</sup>. Quant à la Cour européenne des droits de l'Homme elle a estimé dès l'affaire *Airey c. Irlande*<sup>1720</sup> que « [l]a Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs »<sup>1721</sup>. En l'occurrence, pour déterminer si le droit d'accès à un tribunal de la requérante fut violé, la Cour a recherché « si la comparution devant la High Court sans l'assistance d'un conseil serait efficace, en ce sens que Mme Airey pourrait présenter ses arguments de manière adéquate et satisfaisante »<sup>1722</sup>. Toutefois, il ne faut pas déduire de ces deux exemples qu'il y a une équivalence entre l'effet utile et l'effectivité. En ce qui concerne l'effet utile, celui-ci guide l'interprétation fournie par le juge : face à plusieurs interprétations possibles d'une norme, le juge choisira celle qui est susceptible de garantir l'effet utile de cette norme. L'effectivité mise en avant par la Cour européenne des droits de l'homme a une autre fonction. Il s'agit davantage d'une modalité de contrôle de l'application de la norme : il faut qu'il y ait un effet pratique de la norme pour qu'elle soit respectée donc le juge va vérifier l'existence de cet effet pratique.

**758.** L'utilisation de l'effectivité des obligations de la Charte par le Comité correspond à la seconde hypothèse. Ainsi, pour que ces obligations soient respectées par les Etats, il faut qu'elles se réalisent dans la pratique (A). Cela étant, cette réalisation factuelle, si elle est nécessaire, est également insuffisante. En effet, les Etats doivent garantir l'effectivité à travers l'adoption de certains actes normatifs (B). Ce faisant, le Comité conjugue ainsi une approche concrète et une approche abstraite lorsqu'il identifie les exigences pesant sur les Etats.

#### A. L'exigence nécessaire de réalisation concrète de l'obligation

**759.** Pour le Comité, il est nécessaire que les obligations du traité aient des effets dans la pratique. Lors de l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 10.1.c)<sup>1723</sup> de la Charte en Allemagne, l'organe chargé du suivi a précisé que « [m]algré la formulation du présent engagement, selon laquelle les Parties s'engagent "à permettre" aux autorités administratives de rédiger des documents dans une langue régionale ou minoritaire, à la lumière des objectifs fixés par la Charte, l'Etat est tenu de

---

<sup>1719</sup> *Ibidem*, pt.12.

<sup>1720</sup> Cour eur. dt. H., 9 octobre 1979, *Airey c. Irlande*, req. n°6289/73.

<sup>1721</sup> *Ibidem*, §24.

<sup>1722</sup> *Ibidem*.

<sup>1723</sup> Selon cette disposition, les Etats s'engagent « à permettre aux autorités administratives (de l'Etat) de rédiger des documents dans une langue régionale ou minoritaire ».



prendre des mesures proactives pour veiller à un certain degré *d'utilisation concrète de la langue* dans les documents rédigés par les autorités administratives »<sup>1724</sup>.

En affirmant que les obligations de la Charte doivent se réaliser concrètement, le Comité justifie l'identification des actes que les Etats doivent adopter afin d'assurer cette réalisation. Ainsi, l'identification des exigences pesant sur les Etats est justifiée par l'effectivité des obligations de la Charte.

**760.** Lorsqu'il contrôle la mise en œuvre nationale de la Charte, le Comité peut ainsi indiquer expressément la nécessité de cette réalisation. Nous pouvons évoquer l'exemple de l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 10.1.a.iv) en Allemagne. Selon cette disposition, les Etats s'engagent « à veiller à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues » devant les autorités administratives de l'Etat. En ce qui concerne la mise en œuvre de cette disposition à l'égard du bas sorabe dans le Land de Brandebourg, le Comité d'experts a précisé qu'afin « que cet engagement soit respecté de manière effective, un cadre juridique autorisant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives doit s'accompagner, dans les administrations, de mesures destinées à compenser les obstacles pratiques »<sup>1725</sup>. En l'occurrence, l'organe chargé du suivi constate que « l'utilisation, à l'oral ou à l'écrit, du bas sorabe dans les rapports avec les autorités administratives du Land de Brandebourg demeure exceptionnelle, bien que ces autorités respectent leurs obligations légales en cas de demande des usagers »<sup>1726</sup>. Il ajoute cependant que les autorités n'envisagent l'adoption d'aucune mesure concrète « consistant par exemple à veiller à ce que les autorités administratives disposent de suffisamment d'employés parlant le bas sorabe, ou à proposer aux fonctionnaires en exercice des possibilités de formation linguistique »<sup>1727</sup>. Dès lors, en raison du caractère exceptionnel de l'utilisation de cette langue dans ce domaine et de l'absence de mesures visant à développer cette utilisation, le Comité conclut au caractère purement formel du respect de l'obligation.

**761.** L'exemple du contrôle de la mise en œuvre de l'article 9.1.a.ii) et iii) en Slovaquie est également révélateur de cette hypothèse. Ces dispositions stipulent que les Etats s'engagent, dans les procédures pénales, « à garantir à l'accusé le droit de s'exprimer dans sa langue régionale ou

---

<sup>1724</sup> Rapport CE Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §647, non souligné dans le texte. Voir également Rapport CE Allemagne, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §594.

<sup>1725</sup> Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §203.

<sup>1726</sup> *Ibidem*, §204.

<sup>1727</sup> *Ibidem*.

minoritaire » et « à prévoir que les requêtes et les preuves, écrites ou orales, ne soient pas considérées comme irrecevables au seul motif qu'elles sont formulées dans une langue régionale ou minoritaire ». En ce qui concerne la réalisation factuelle de ces obligations, le Comité précise « que, dans un certain nombre de cas, il a été fait appel à des interprètes de l'allemand pour des ressortissants étrangers »<sup>1728</sup>. Cela étant, les nationaux locuteurs de l'allemand, langue régionale ou minoritaire, ont indiqué au Comité n'avoir pas pu s'exprimer dans cette langue lors des procédures pénales. Par conséquent, l'organe chargé du suivi « réitère la nécessité [...] d'encourager un certain degré de mise en œuvre dans la pratique, par exemple en plaçant des panneaux signalétiques bilingues ou multilingues dans ou sur les bâtiments des tribunaux, et en joignant des informations aux annonces publiques ou aux citations à comparaître »<sup>1729</sup>. Il conclut *in fine* au non-respect des obligations en question<sup>1730</sup>.

**762.** Enfin, l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 11.1.a.iii) en Hongrie offre également une illustration de la prise en compte de l'effectivité des obligations dans l'identification des exigences qui découlent de la Charte. Cet article stipule que les Etats s'engagent « dans la mesure où la radio et la télévision ont une mission de service public : à prendre les dispositions appropriées pour que les diffuseurs programment des émissions dans les langues régionales ou minoritaires ». La législation hongroise « garantit que les locuteurs d'une langue minoritaire disposent d'une radio et d'une télévision de service public diffusant dans leur langue minoritaire »<sup>1731</sup>. De même, dans la pratique, tant la télévision publique hongroise que la radio publique diffusent des émissions dans les langues régionales ou minoritaires<sup>1732</sup>. Toutefois, le Comité d'experts a constaté plusieurs difficultés tenant à la durée des émissions de télévision en langues régionales ou minoritaires ainsi qu'aux horaires de diffusion et de rediffusion de ces dernières entraînant le respect partiel de l'obligation. En ce qui concerne la radio, le Comité a considéré que la diffusion des émissions sur des fréquences inadaptées aux postes de radio modernes entraînait le non-respect de l'obligation. Par conséquent, l'organe chargé du suivi a encouragé les autorités hongroises « à renforcer l'offre et augmenter la durée et les tranches horaires des émissions de télévision en langue minoritaire et, en particulier, à veiller à ce que les rediffusions de toutes les émissions nationales soient programmées à une heure où la majorité des locuteurs de chacune des langues régionales ou minoritaires peut les regarder »<sup>1733</sup>. De même, il

---

<sup>1728</sup> Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §333.

<sup>1729</sup> *Ibidem*.

<sup>1730</sup> *Ibidem*, §334.

<sup>1731</sup> Rapport CE Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §63 ; Rapport CE Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §171.

<sup>1732</sup> Rapport CE Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §172.

<sup>1733</sup> *Ibidem*, §175.

a demandé « instamment aux autorités hongroises d’attribuer une fréquence adaptée pour la diffusion des émissions de radio dans les langues minoritaires »<sup>1734</sup>.

Cet exemple révèle que ce n’est pas seulement l’absence de toute réalisation qui guide l’identification des exigences mais également l’insuffisance de celle-ci.

**763.** Ainsi, l’exigence d’effectivité des obligations de la Charte constitue ainsi un paramètre utilisé par le Comité d’experts afin de justifier son interprétation. En d’autres termes, l’absence ou l’insuffisance de réalisation des obligations conduit le Comité à exiger l’adoption d’autres actes étatiques. Cependant, il s’avère que le Comité conjugue cette approche concrète avec une approche abstraite puisque la réalisation factuelle des obligations n’est pas suffisante pour respecter les obligations de la Charte. Il est nécessaire que cette réalisation soit garantie à travers l’adoption de certaines normes, ce qui peut être analysé comme une exigence de sécurité juridique.

#### B. L’exigence supplémentaire de sécurité juridique

**764.** La nécessité de garantir juridiquement la réalisation factuelle des obligations de la Charte suppose l’adoption ou la modification de plusieurs actes normatifs par les Etats. Nous pouvons évoquer l’exemple de l’évaluation de la mise en œuvre de l’article 10.2.b) de la Charte en Slovaquie. Cet article stipule que les Etats s’engagent « à permettre et/ou à encourager : la possibilité pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires de présenter des demandes orales ou écrites dans » des langues régionales ou minoritaires devant les collectivités régionales ou locales. Il s’agit d’une disposition qui est mise en œuvre en Slovaquie par une loi qui subordonne la possibilité d’utiliser la langue régionale ou minoritaire avec les autorités locales ou régionales aux municipalités dans lesquelles les locuteurs du hongrois représentent au moins 20% de la population. Le Comité estime que malgré une certaine utilisation *de facto* du hongrois même dans les municipalités où les locuteurs ne parviennent pas à atteindre le pourcentage exigé, « officiellement [...] les locuteurs du hongrois ne sont pas autorisés à soumettre des demandes orales ou écrites en hongrois dans les municipalités où ils représentent moins de 20% de la population mais sont néanmoins en nombre suffisant aux fins du présent engagement »<sup>1735</sup>. Il conclut au respect partiel de cette disposition<sup>1736</sup>. Dès lors, l’existence de la réalisation concrète de l’obligation (ici, l’utilisation *de facto* du hongrois) ne conduit pas le Comité à conclure à son respect.

---

<sup>1734</sup> *Ibidem*.

<sup>1735</sup> Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §222.

<sup>1736</sup> *Ibidem*, §223.

**765.** Ce type de situation s'est également présenté lors du contrôle de la mise en œuvre de l'article 9.1.a. ii) et iii) du traité dans ce même Etat. Selon ces dispositions, les Parties s'engagent « à garantir à l'accusé le droit de s'exprimer dans sa langue régionale ou minoritaire » et « à prévoir que les requêtes et les preuves, écrites ou orales, ne soient pas considérées comme irrecevables au seul motif qu'elles sont formulées dans une langue régionale ou minoritaire ». Le Comité précise qu'« [e]n ce qui concerne la situation concrète, le deuxième rapport périodique énonce qu'il a été fait appel à des interprètes du hongrois dans plusieurs affaires concernant des personnes appartenant à la minorité nationale hongroise »<sup>1737</sup>. Ainsi, il constate « la mise en œuvre pratique de cet engagement »<sup>1738</sup>. Toutefois, l'organe chargé du suivi précise également que « les lois pertinentes limitent encore le droit d'utiliser une langue minoritaire dans la procédure pénale par le recours aux services d'un interprète ou d'un traducteur aux affaires dans lesquelles la personne concernée ne maîtrise pas la langue de la procédure [...] ou ne parle pas ou ne comprend pas la langue de la procédure »<sup>1739</sup>. Selon la législation étatique, la possibilité d'utiliser une langue régionale ou minoritaire dans les procédures pénales semble donc subordonnée à l'absence de maîtrise du slovaque<sup>1740</sup>. Par conséquent, le Comité d'experts prononce le respect partiel de ces deux dispositions<sup>1741</sup>.

**766.** Cette interprétation du Comité peut être rapprochée de celle retenue par le juge de l'Union européenne et par le juge de la Convention européenne des droits de l'Homme. En effet, les célèbres affaires du *Code du travail maritime français*<sup>1742</sup>, jugée par la Cour de justice et *Dudgeon*<sup>1743</sup>, jugée par la Cour européenne des droits de l'Homme retiennent une interprétation similaire. Dans la première affaire, le juge communautaire a estimé que l'existence d'une législation prévoyant des quotas d'emploi fondés sur la nationalité était constitutive d'un manquement à la libre circulation des travailleurs, alors même que ladite législation n'était plus appliquée dans la pratique. Selon le juge, « le maintien [...] du texte du code du travail maritime donne lieu à une situation de fait ambiguë, en maintenant, pour les sujets de droit concernés, un état d'incertitude quant aux possibilités qui leur sont réservées de faire appel au droit communautaire »<sup>1744</sup>. Dans l'affaire *Dudgeon*, la Cour européenne des droits de l'Homme a été amenée à se prononcer sur le fait de savoir si une législation britannique qui proscrivait les pratiques homosexuelles masculines, sous peine de poursuites pénales,

<sup>1737</sup> Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §202.

<sup>1738</sup> *Ibidem*.

<sup>1739</sup> *Ibidem*, §201.

<sup>1740</sup> *Ibidem*.

<sup>1741</sup> *Ibidem*, §203.

<sup>1742</sup> C.J.C.E., 4 avril 1974, *Commission c. France*, aff. 167/73.

<sup>1743</sup> Cour eur. dt. H., 22 octobre 1981, *Dudgeon c. Royaume-Uni*, req. n°7525/76.

<sup>1744</sup> C.J.C.E., *Commission c. France, ibidem*, pt.41.

violait le droit au respect de la vie privée du requérant. La Cour a estimé que « [p]ar son maintien en vigueur, la législation attaquée représente une ingérence permanente dans l'exercice du droit du requérant au respect de sa vie privée (laquelle comprend sa vie sexuelle) »<sup>1745</sup>. Elle précise également qu'« [o]n ne saurait prétendre que la législation en cause demeure lettre morte en la matière »<sup>1746</sup> puisque « les autorités n'ont point pour politique déclarée de ne pas se prévaloir de la loi, bien qu'elles ne semblent pas avoir engagé de poursuites ces dernières années »<sup>1747</sup>. Dans les deux affaires, bien que la réalisation concrète de l'obligation ne fût pas en cause, les juges ont considéré que celle-ci n'était pas respectée en raison du comportement des autorités normatives étatiques.

767. Dès lors, l'identification des exigences du traité est déterminée par la nécessité d'assurer l'effectivité des obligations de la Charte. Cela étant, il s'avère que le Comité identifie des exigences pesant sur les Etats alors même qu'une réalisation concrète et observable existe. Dans cette hypothèse, l'organe chargé du suivi prend également en compte le droit étatique lorsqu'il interprète la Charte, puisque celui-ci ne garantit pas cette effectivité. Cependant, il ne s'agit pas de la seule hypothèse dans laquelle le droit interne constitue un paramètre justifiant l'interprétation fournie par le Comité d'experts. En effet, ce dernier ménage le droit interne ce qui peut le conduire à l'utiliser afin de justifier son interprétation.

## **II. La retenue du Comité quant à l'incompatibilité du droit interne avec les obligations de la Charte**

768. L'étude des rapports d'évaluation témoigne d'une tendance du Comité visant à ménager le droit étatique. En effet, compte tenu du nombre important de législations étatiques relevant de la mise en œuvre des obligations, nous pouvons considérer que son interprétation ne remet que rarement en cause leur compatibilité avec les obligations de la Charte (A). Plus fréquente est la situation dans laquelle le Comité considère que le respect du droit interne commande l'identification des exigences (B). La mobilisation rare de l'incompatibilité du droit étatique et celle fréquente de la nécessité de son respect témoignent d'une certaine adaptation de l'interprétation du Comité au droit étatique (C) et de l'existence d'une logique de subsidiarité irriguant l'interprétation fournie par l'organe chargé du suivi.

---

<sup>1745</sup> Cour eur. dt. H., *Dudgeon c. Royaume-Uni*, *ibidem*, §41.

<sup>1746</sup> *Ibidem*.

<sup>1747</sup> *Ibidem*.

## A. L'incompatibilité rare du droit interne avec les obligations de la Charte

**769.** La tendance du Comité visant à ménager le droit étatique explique la remise en cause rare de ce dernier par l'interprétation des dispositions de la Charte. Toutefois, lorsque le Comité considère que la législation nationale est incompatible avec une obligation du traité, cette incompatibilité le conduit à exiger certains comportements de la part de l'Etat, à savoir soit de modifier la législation en cause soit de la laisser inappliquée. Dès lors, nous sommes en présence d'une certaine forme de circularité puisque l'incompatibilité du droit étatique justifie l'identification de plusieurs exigences par le Comité. Pour le dire autrement, la norme contrôlée devient un élément d'interprétation de la norme de référence. En somme, puisque le droit étatique est incompatible avec les exigences substantielles de l'obligation, cette obligation exige sa modification.

Nous pouvons ainsi noter une différence entre l'interprétation du Comité d'experts et celle généralement retenue par certaines juridictions internationales. En effet, comme nous avons pu le noter précédemment<sup>1748</sup>, dans le contrôle juridictionnel le juge prendra normalement soin à ne pas se substituer à l'autorité nationale pour déduire les conséquences du constat d'incompatibilité. Or, l'organe chargé du suivi précisent davantage ces conséquences.

**770.** Cette utilisation de l'incompatibilité du droit national peut être illustrée par l'exemple de l'évaluation de l'article 9 relatif à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires en Espagne. Nous avons déjà évoqué la divergence entre le Comité et l'Etat espagnol quant à la compatibilité d'un des actes étatiques relevant de la mise en œuvre de cette disposition<sup>1749</sup>. En l'occurrence, le paragraphe 2 de l'article 231 de la loi organique sur le système judiciaire prévoit que les procédures judiciaires peuvent être menées dans une langue co-officielle, si aucune des parties à la procédure ne s'y oppose en raison de sa méconnaissance de la langue en question. L'organe chargé du suivi considère « que le premier des engagements que l'Espagne a pris dans les trois domaines en question (les procédures pénale, civile et administrative) requiert des autorités judiciaires qu'elles mènent la procédure dans la langue régionale ou minoritaire concernée si une partie en fait la demande, même lorsque l'autre partie ne comprend pas cette langue, par exemple en ayant recours aux services d'interprètes ou de traducteurs »<sup>1750</sup>. Or, pour le Comité, la loi organique sur le système judiciaire ne garantit pas « qu'en Catalogne les procédures se déroulent systématiquement en catalan dès qu'un

---

<sup>1748</sup> *Supra* n°653.

<sup>1749</sup> *Supra* n°617.

<sup>1750</sup> Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §230.

locuteur de cette langue le demande »<sup>1751</sup>. Par conséquent, en raison de cette incompatibilité, le Comité encourage l'Etat « à modifier le cadre juridique afin d'indiquer expressément que les autorités judiciaires pénales, civiles et administratives [...] mèneront les procédures [dans l'une des langues régionales ou minoritaires] à la demande d'une des parties »<sup>1752</sup>. Ainsi, l'incompatibilité de la législation espagnole conduit l'organe chargé du suivi à identifier la modification de celle-ci en tant qu'exigence.

Nous pouvons également évoquer l'évaluation du champ d'application spatial de l'article 10 de la Charte en Slovaquie. Il faut rappeler<sup>1753</sup> que selon la législation de cet Etat, le champ d'application spatial de cette disposition équivaut aux municipalités dans lesquelles les citoyens appartenant à une minorité nationale représentent au moins 20% de la population. Selon le Comité d'experts, le seuil de 20% « équivaut à une réserve territoriale, ce qui est incompatible avec la Charte »<sup>1754</sup>. Or, cette incompatibilité du droit étatique conduit l'organe chargé du suivi à identifier plusieurs exigences. D'une manière générale, il « recommande vivement aux autorités slovaques de déterminer, en coopération avec les locuteurs, les territoires dans lesquels les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire représentent moins de 20% de la population mais sont traditionnellement présents en nombre suffisant aux fins des engagements souscrits par la République slovaque en vertu de l'article 10, *et d'appliquer l'article 10 dans lesdits territoires* »<sup>1755</sup>. Le Comité a également constaté qu'« aucune mesure n'a été prise pour fournir aux locuteurs du romani une base légale leur permettant de présenter [...] des demandes orales ou écrites en cette langue aux autorités des régions où leur nombre est suffisant »<sup>1756</sup>, même si inférieur à 20%. Dès lors, il a recommandé aux autorités « *de prendre les mesures législatives et organisationnelles nécessaires pour que les locuteurs du romani puissent présenter des demandes orales ou écrites dans cette langue dans toutes les municipalités où leur nombre est suffisant, y compris dans celles où ils représentent moins de 20% de la population mais sont néanmoins en nombre suffisant aux fins du présent engagement* »<sup>1757</sup>. L'incompatibilité de la législation slovaque conduit le Comité à identifier deux exigences. D'une part, comme dans l'exemple précédent, la nécessité soit d'adopter une législation, soit de modifier la législation existante afin de permettre aux locuteurs des langues régionales ou minoritaires de présenter des demandes orales ou écrites indépendamment du seuil de 20% actuellement en place.

---

<sup>1751</sup> Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §231.

<sup>1752</sup> Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, Recommandation, p.41. Voir également Rapport CE Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, Recommandation, p.33.

<sup>1753</sup> Partie II, Titre I, Chapitre II, Section I, §1, B, 1.

<sup>1754</sup> Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §42 ; Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §12.

<sup>1755</sup> Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, Recommandation, p.7, non souligné dans le texte.

<sup>1756</sup> *Ibidem*, §99.

<sup>1757</sup> *Ibidem*, Recommandation, p.22, non souligné dans le texte.



D'autre part, le Comité d'experts estime que les autorités doivent appliquer l'article 10 de la Charte même dans les municipalités où le seuil de 20% n'est pas atteint par les locuteurs des langues régionales ou minoritaires mais que leur nombre est cependant suffisant. Or, cela revient à exiger que les autorités laissent inappliquée la législation slovaque en vigueur qui met en place ledit seuil. Si cette exigence ne serait qu'une conséquence du principe de primauté de la Charte en droit interne<sup>1758</sup>, toujours est-il que l'interprétation du Comité d'experts semble être davantage guidée par le souci d'indiquer comment lever l'incompatibilité de la législation slovaque avec l'article 10 du traité.

**771.** L'incompatibilité du droit étatique avec la Charte semble dès lors constituer un élément guidant l'interprétation du Comité d'experts et les exigences qui en découlent. Toutefois, ces hypothèses s'avèrent assez rares. Plus fréquente est la situation dans laquelle le Comité mobilise la nécessité du respect du droit interne en tant que paramètre justifiant l'identification des exigences pesant sur les Etats.

#### B. Le recours au droit interne dans la justification de l'interprétation des dispositions de la Charte

**772.** Cette hypothèse concerne deux situations. D'une part, bien qu'il s'agisse d'un cas singulier, le Comité estime que son interprétation de la Charte est compatible avec le droit interne (1). Pour le dire autrement, le respect de la Charte est compatible avec le respect du droit national. D'autre part, les exigences identifiées sont justifiées par la nécessité de respecter le droit interne (2).

Dans ces situations, bien que le droit interne ne soit pas incompatible avec la Charte, le Comité constate que les obligations du traité ne sont pas effectives. Toutefois, au lieu d'utiliser uniquement la nécessaire effectivité des obligations de la Charte pour justifier les exigences qu'il identifie, l'organe chargé du suivi va également mobiliser le respect du droit interne à cette fin. Cela révèle la tendance du Comité à ménager le droit étatique et de *persuader* les Etats d'accepter l'interprétation extensive qu'il fournit de la Charte.

---

<sup>1758</sup> A ce titre nous pouvons noter une similarité avec l'arrêt *Simmenthal* (C.J.C.E., 9 mars 1978, *Administration des finances de l'État contre Société anonyme Simmenthal*, aff. 106/77) rendu par la Cour de justice des Communautés européennes dans lequel cette dernière a considéré qu'« en vertu du principe de la primauté du droit communautaire, les dispositions du traité et les actes des institutions directement applicables ont pour effet, dans leurs rapports avec le droit interne des Etats membres [...] de rendre inapplicable de plein droit, du fait même de leur entrée en vigueur, toute disposition contraire de la législation nationale existante » (pt.18).



### 1) *La compatibilité des exigences conventionnelles avec le droit interne*

773. L'étude des rapports d'évaluation a révélé l'existence d'une hypothèse dans laquelle le Comité se réfère à la compatibilité de son interprétation avec le droit interne de l'Etat. Il s'agit de l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 11.1.b.ii) en Allemagne, évoquée précédemment<sup>1759</sup>. Selon cette disposition, les Etats s'engagent «à encourager et/ou à faciliter l'émission de programmes de radio dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière». L'Etat a considéré qu'il « n'[avait] qu'une influence limitée sur les radiodiffuseurs privés »<sup>1760</sup>. Il a fondé sa position sur l'article 5 de la Loi fondamentale qui dispose que « [l]a liberté de la presse et la liberté d'informer par la radio, la télévision et le cinéma sont garanties »<sup>1761</sup>. Cette disposition interdirait d'exiger des radiodiffuseurs privés la mise en place d'une programmation dans les langues régionales ou minoritaires<sup>1762</sup>. Or, face à cet argument de l'Etat, le Comité d'experts a considéré que « la promotion de la radiodiffusion en langues régionales ou minoritaires par le biais d'incitations financières [...] n'affecterait en rien la position des autorités, *pas plus qu'elle n'enfreindrait la législation allemande* »<sup>1763</sup>.

774. Ainsi, le Comité d'experts souligne la compatibilité du droit interne avec l'interprétation qu'il développe des obligations de la Charte afin de faciliter son acceptation par l'Etat. Il utilise cette compatibilité comme un élément visant à persuader l'Etat d'accepter son interprétation ce qui correspond également à un ménagement du droit interne. Toutefois, une telle utilisation du droit étatique implique deux choses. D'une part, cela amène le Comité à affirmer la compatibilité de son interprétation avec le droit étatique. D'autre part, cette référence de l'organe chargé du suivi à la compatibilité « interne » de sa propre interprétation suppose également une interprétation du droit étatique en question. En effet, le Comité considère que l'Etat devrait inciter financièrement la radiodiffusion des langues régionales ou minoritaires et que cette incitation serait autorisée par la législation allemande – plus particulièrement par l'article 5 de la Loi fondamentale.

775. Or, cette interprétation du droit interne s'avère spécifique au contrôle opéré par le Comité d'experts. En effet, le contrôle opéré tant par la Cour de justice de l'Union européenne que par la Cour européenne des droits de l'Homme exclut formellement une interprétation du droit étatique.

---

<sup>1759</sup> *Supra*, n°608.

<sup>1760</sup> Rapport Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.53.

<sup>1761</sup> Rapport Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.53.

<sup>1762</sup> *Ibidem*.

<sup>1763</sup> Rapport CE Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §164, non souligné dans le texte.

Ainsi, le juge de l'Union a précisé dès l'arrêt *Dekker*<sup>1764</sup> de 1965 que, dans le cadre du renvoi préjudiciel, « l'interprétation du droit national des Etats membres sortirait du cadre des attributions dévolue à la Cour »<sup>1765</sup> par le traité. Quant au juge de Strasbourg, il a indiqué dans l'affaire *Gorzelik c. Pologne*<sup>1766</sup> « que c'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne, le rôle de la Cour se limitant à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation »<sup>1767</sup>. Par conséquent, le contrôle opéré dans un cadre juridictionnel entend déterminer si le droit étatique, tel qu'il est interprété par les autorités étatiques<sup>1768</sup>, est compatible ou non avec la norme internationale en cause.

**776.** Le contrôle opéré par l'organe chargé du suivi s'éloigne de ce modèle fondé sur l'idée de subsidiarité. Dans l'exemple évoqué, le Comité procède à une interprétation du droit étatique contredisant l'interprétation retenue par les autorités allemandes. Toutefois, il ne s'agit là que d'une hypothèse singulière d'invocation du droit national au cœur de l'opération d'interprétation des dispositions issues de la Charte. La plupart du temps, le Comité justifie les exigences qu'il identifie par la nécessité de respecter le droit interne.

## **2) La justification des exigences par la nécessité de respecter le droit interne**

**777.** La nécessité de respecter le droit interne peut également constituer un élément guidant l'interprétation du Comité d'experts et l'identification des exigences qui en découle. Certes, dans ces hypothèses, l'organe chargé du suivi pourrait se fonder uniquement sur la réalisation pratique nécessaire de l'obligation afin de justifier son interprétation. Cependant, la volonté de persuader les Etats d'accepter son interprétation le conduit à utiliser cet élément complémentaire. En d'autres termes, les actes étatiques ne seraient pas seulement exigés par la Charte, mais encore par le droit interne lui-même<sup>1769</sup>. Ce faisant, le Comité s'attache à proposer une argumentation de nature à favoriser l'acceptation par l'Etat de son interprétation.

---

<sup>1764</sup> C.J.C.E., 1<sup>er</sup> décembre 1965, *Adrianus Dekker c. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, aff. 33/65.

<sup>1765</sup> *Ibidem*, p.1116.

<sup>1766</sup> Cour eur. dt. H., 17 février 2004, *Gorzelik et autres c. Pologne*, req. n°44158/98.

<sup>1767</sup> *Ibidem*, §100.

<sup>1768</sup> En ce qui concerne une interprétation par la pratique administrative de l'Etat, voir C.J.C.E., 21 janvier 2010, *Commission c. Allemagne*, aff. C-546/07, pt.40.

<sup>1769</sup> Dans ce cas, la compatibilité du droit interne – ou de certaines dispositions – avec la Charte est considérée comme acquise, soit explicitement soit implicitement.

Les exigences précédemment développées portant sur la concrétisation nécessaire des droits linguistiques reconnus par les Etats<sup>1770</sup> ou encore l'exigence de cohérence instantanée<sup>1771</sup> témoignent de l'utilisation de cet élément dans le cadre de l'interprétation fournie par l'organe chargé du suivi.

**778.** A ce titre, nous pouvons évoquer l'interprétation du Comité de plusieurs obligations relatives à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le domaine économique et social en Slovénie. Par exemple, en évaluant la mise en œuvre de l'article 13.2.a)<sup>1772</sup>, le Comité constate qu'« un décret municipal impose l'emploi de l'italien [langue régionale ou minoritaire] dans les ordre de paiement »<sup>1773</sup>. Or, au moment de la visite de l'organe chargé du suivi dans cet Etat, « des représentants des italophones ont signalé que l'usage de l'italien est autorisé pour la rédaction d'ordres de paiement ou d'autres documents financiers, mais ont montré au Comité d'experts que cette possibilité n'est pas mise en œuvre et que tous les documents financiers ne sont rédigés qu'en slovène »<sup>1774</sup>. Compte tenu de cette situation, le Comité a estimé dans ses conclusions que l'Etat doit « manifestement adopter une méthode plus volontaire pour garantir une application systématique de la législation et valoriser le caractère bilingue des zones concernées »<sup>1775</sup>.

L'évaluation de la mise en œuvre de l'article 10.1.a.i) en Finlande mobilise le droit étatique d'une manière similaire. Cet article stipule que les Etats s'engagent « à veiller à ce que [les autorités administratives de l'Etat central] utilisent les langues régionales ou minoritaires ». A cet égard, le Comité d'experts a considéré que « [l]a Loi sur les langues semble apporter une base juridique solide à l'emploi du suédois, et met les pouvoirs publics dans l'obligation de s'adresser à un individu, en premier lieu, dans la langue qu'il préfère »<sup>1776</sup>. Toutefois, il considère que « l'adoption de la loi ne signifie pas nécessairement que les agents publics maîtrisent désormais le suédois »<sup>1777</sup>. Ainsi, il estime que l'Etat devrait adopter des mesures concrètes « pour que des employés soient disponibles afin d'utiliser la langue le cas échéant, ou pour dispenser la formation requise »<sup>1778</sup> en raison des difficultés soulevées par l'absence de fonctionnaires ayant des compétences en suédois. Par conséquent, il conclut au respect formel de l'obligation et « attend de recevoir des données

---

<sup>1770</sup> *Supra* n°729.

<sup>1771</sup> *Supra* n°734 et s.

<sup>1772</sup> Cet article stipule que les Etats s'engagent « à définir, par leurs réglementations financières et bancaires, des modalités permettant, dans des conditions compatibles avec les usages commerciaux, l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la rédaction d'ordres de paiement (chèques, traites, etc.) ou d'autres documents financiers, ou, le cas échéant, à veiller à la mise en œuvre d'un tel processus ».

<sup>1773</sup> Rapport CE Slovénie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §206.

<sup>1774</sup> *Ibidem*.

<sup>1775</sup> *Ibidem*, Conclusion G, p.38.

<sup>1776</sup> Rapport CE Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §82.

<sup>1777</sup> *Ibidem*.

<sup>1778</sup> *Ibidem*.

complémentaires relatives à *l'application de la loi sur les langues* »<sup>1779</sup> lors du prochain cycle de suivi. Cet exemple témoigne, certes d'une manière implicite, de l'utilisation de la nécessité du respect du droit étatique dans l'interprétation du Comité puisqu'il faut que les dispositions de la loi sur les langues puissent se concrétiser. L'effectivité attendue des obligations de la Charte se reporte sur une exigence d'effectivité des dispositions normatives nationales (comme vu dans le § ci-dessus). Une telle mobilisation du droit étatique par l'interprétation du Comité d'experts est très fréquente. En effet, « d'habitude, les rapports d'évaluation de l'organe chargé du suivi se réfèrent au droit interne afin d'évaluer le respect des engagements par les Etats »<sup>1780</sup>. Il s'agit d'une astuce « intelligente d'utiliser des paramètres qui émanent directement des Etats plutôt que d'insister sur des exigences imposées d'en haut par la Charte »<sup>1781</sup>.

**779.** Les développements qui précèdent témoignent d'une certaine retenue du Comité d'experts quant à la remise en cause de la compatibilité du droit étatique avec les obligations de la Charte. Cela lui permet ainsi d'utiliser le droit étatique comme un paramètre visant à justifier les exigences qu'il identifie à travers son interprétation. Cette configuration témoigne d'une certaine adaptation de l'interprétation du Comité au droit de l'Etat soumis à son contrôle qui est révélatrice d'une logique de subsidiarité irriguant son interprétation.

### C. L'adaptation de l'interprétation du Comité aux droits étatiques

**780.** Bien qu'il s'agisse d'un élément complémentaire par rapport à l'effectivité nécessaire des obligations de la Charte, la manière dont le Comité d'experts ménage le droit étatique témoigne d'une certaine adaptation de l'interprétation fournie par l'organe chargé du suivi à l'égard de la situation de chaque Etat. En effet, à part l'hypothèse d'une incompatibilité du droit interne, ce qui semble essentiel pour le Comité est que le droit étatique soit concrétisé et que, par ce biais, les obligations de la Charte le soient également. Ainsi, le contenu du droit étatique n'est que rarement remis en cause, sauf lorsque celui-ci constitue un obstacle à une protection et promotion des langues régionales ou minoritaires effectives. De même, et à notre connaissance, sans exception, la logique

---

<sup>1779</sup> Rapport CE Finlande, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §84. Non souligné dans le texte.

<sup>1780</sup> Poggeschi (G.), « The Use of Regional and Minority Languages in the Public Administration and the Undertakings of Article 10 of the European Charter for Regional or Minority Languages », *Revista de Llengua i Dret*, n°57, 2012, p.171 : « The reports by the Committee of Experts usually make reference to domestic laws to judge compliance with the undertakings by the various states ». La remarque de l'auteur concerne l'évaluation des engagements de l'article 10 de la Charte mais celle-ci peut être étendue aux autres engagements conventionnels.

<sup>1781</sup> *Ibidem*: « It is clever to use those parameters which emanate directly from the individual states rather than insisting on the Charter as something imposed from above ».

sous-tendant le droit étatique relatif à la protection et à la promotion de ces langues n'est pas remise en cause par l'interprétation du Comité d'experts. Que les langues régionales ou minoritaires soient protégées ou promues à travers une logique de protection des minorités (comme en Slovaquie ou en Croatie) ou à travers la reconnaissance de droits linguistiques sans qu'il y ait un rattachement explicite à la protection des minorités (comme en Espagne) n'attire aucune critique de la part du Comité. Or, nous pouvons analyser cette absence de critiques comme un respect des particularités des droits internes relatifs à la protection et à la promotion des langues régionales ou minoritaires par l'interprétation de l'organe chargé du suivi (1) dont il faudra essayer de déterminer les causes (2).

### *1) La prise en compte des particularités des droits étatiques*

**781.** La logique sous-tendant le droit étatique relatif à la protection et à la promotion des langues régionales ou minoritaires n'est pas remise en cause par le Comité d'experts. A cet égard, nous pouvons évoquer l'exemple de l'évaluation de l'article 7.4 de la Charte. Cet article stipule qu'« [e]n 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. Elles sont encouragées à créer, si nécessaire, des organes chargés de conseiller les autorités sur toutes les questions ayant trait aux langues régionales ou minoritaires ». Il apparaît que l'interprétation du Comité d'experts s'adapte au contexte national puisqu'elle ne revient pas à exiger la mise en place d'organes identiques dans tous les Etats. Par exemple, dans le cas de l'Autriche, l'organe chargé du suivi note que sur le fondement de « l'article 3 de la Loi sur les groupes ethniques, des Conseils consultatifs pour les groupes ethniques ont été mis en place auprès de la Chancellerie fédérale, afin d'assister le gouvernement fédéral et les ministres fédéraux sur les questions concernant les groupes ethniques »<sup>1782</sup>. Les missions de ces Conseils consultatifs consistent à « protéger et représenter les intérêts de leurs groupes ethniques respectifs et [ils] doivent être consultés avant l'adoption de dispositions juridiques et de projets généraux concernant les dotations publiques qui touchent leurs intérêts »<sup>1783</sup>. Ils peuvent également « faire des propositions sur la façon d'améliorer la situation des groupes ethniques et de leurs membres »<sup>1784</sup>. Les membres de ces groupes sont nommés par le gouvernement fédéral et ils représentent pour moitié « les organisations des groupes ethniques concernés, les autres sont des représentants des partis représentés dans le parlement du *Land* et de

---

<sup>1782</sup> Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §104.

<sup>1783</sup> *Ibidem*.

<sup>1784</sup> *Ibidem*.

l'Église »<sup>1785</sup>. Quant à la Croatie, il est fait référence au Conseil des minorités nationales qui, au niveau de l'État, « est chargé de conseiller les autorités sur toutes les questions ayant trait aux langues régionales ou minoritaires »<sup>1786</sup>. De même, une « Commission parlementaire sur les droits de l'homme et les droits des minorités nationales prend également un intérêt actif aux langues régionales ou minoritaires »<sup>1787</sup>. Au niveau local, « les Conseils des minorités locales et les représentants des minorités nationales, système mis en place depuis 2003, sont censés assurer la prise en considération [...] des besoins et des vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues »<sup>1788</sup>. Les membres de ces derniers sont élus par les représentants des minorités nationales<sup>1789</sup>. Enfin, en Espagne, le Comité d'experts s'est référé à la création de l'Académie de langue basque et du Conseil basque dans la communauté autonome de Navarre qui ont des rôles consultatifs et de proposition<sup>1790</sup> ou encore à l'Université des Îles Baléares qui endosse ce rôle dans la communauté autonome éponyme<sup>1791</sup>.

L'ensemble des exemples évoqués ci-dessus témoigne de la diversité des organes mis en place et que le Comité considère compatibles avec les exigences prescrites par l'article 7.4 de la Charte. Si les rôles de ces organes semblent similaires, il n'en est pas de même pour le mode de nomination de leurs membres qui peut aller d'une nomination par le gouvernement de l'État ou d'une collectivité territoriale intra-étatique à l'élection des membres par les locuteurs des langues régionales ou minoritaires. Certes, il n'hésite pas à évaluer si lesdits organes exercent leur rôle efficacement et d'encourager les autorités à renforcer leur rôle, comme ce fut le cas en Croatie à l'égard des Conseils locaux des minorités nationales<sup>1792</sup>. Cela étant, le Comité d'experts ne remet pas en cause l'existence même de ces organes ou encore le mode de nomination de leurs membres ni la logique qui les sous-tend, à savoir soit la protection des minorités, soit une logique davantage objective comme en Espagne.

**782.** Il s'est même avéré que l'absence d'un régime spécifique prévu au profit de l'utilisation des langues régionales minoritaires dans les rapports des locuteurs avec les autorités administratives n'est pas forcément considéré incompatible par le Comité d'experts. L'évaluation de la mise en œuvre de l'article 10.1.a.v) à l'égard du frison septentrional en Allemagne, et plus particulièrement

---

<sup>1785</sup> Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §104.

<sup>1786</sup> Rapport CE Croatie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §38.

<sup>1787</sup> *Ibidem*, §39.

<sup>1788</sup> *Ibidem*, §40.

<sup>1789</sup> Rapport Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.17.

<sup>1790</sup> Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §191.

<sup>1791</sup> *Ibidem*, §195.

<sup>1792</sup> Rapport CE Croatie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §84.

dans le Land de Schleswig Holstein témoigne de cette hypothèse. Cette disposition stipule que les Etats s'engagent « à veiller à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent soumettre valablement un document rédigé dans ces langues » devant les autorités administratives de l'Etat. L'organe chargé du suivi considère que selon la Loi sur l'administration du Schleswig Holstein « les autorités peuvent accepter les demandes, requêtes, pièces, actes ou autres documents en frison septentrional »<sup>1793</sup>. En effet, il précise que cette législation « prévoit qu'il est plus généralement possible de soumettre un document dans une “langue étrangère”, c'est-à-dire une autre langue que l'allemand »<sup>1794</sup>. Puisque toute autre langue que l'allemand peut être considérée comme une langue étrangère, dont le frison septentrional, le Comité d'experts considère que l'obligation est formellement respectée<sup>1795</sup>. Cela étant, il note également l'insuffisance voire l'absence d'utilisation du frison septentrional dans les documents soumis aux autorités<sup>1796</sup> et estime que « des efforts sont nécessaires afin de créer les conditions qui encourageront les locuteurs du frison septentrional à employer leur langue auprès des services administratifs »<sup>1797</sup>. Cet exemple témoigne d'une certaine adaptation de l'interprétation du Comité en fonction de la logique suivie par l'Etat lors de sa mise en œuvre nationale. En l'occurrence, la législation n'a pas mis en place un régime spécifique portant sur la soumission des documents dans une langue régionale ou minoritaire devant les autorités mais consacre un régime général applicable à toute « langue étrangère » à cette fin. Or, le Comité d'experts considère que cette législation est compatible avec la Charte.

Par ailleurs, l'organe chargé du suivi n'hésite pas à se référer à l'adoption des législations étatiques qui prennent directement en compte les obligations de la Charte. Il en était ainsi lors de l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 7.1.a) du traité en Espagne, et plus particulièrement dans la Communauté autonome d'Aragon. Selon cette disposition, les Etats s'engagent à fonder leur pratique, leur législation et leur politique sur le principe de « la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle ». Le Comité d'experts se réfère à l'adoption de la loi sur l'usage, la protection et la promotion des langues propres de l'Aragon et « félicite les autorités pour le renforcement du cadre juridique relatif à l'aragonais et au catalan »<sup>1798</sup>. Il précise également que « [l]e préambule de la loi sur les langues en Aragon au moment de la visite sur le terrain faisait référence à la charte et la loi elle-même reprenait la formulation de plusieurs dispositions de la partie III de la charte »<sup>1799</sup>. Toutefois, cet exemple ne

---

<sup>1793</sup> Rapport CE Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §185.

<sup>1794</sup> *Ibidem*.

<sup>1795</sup> *Ibidem*, §186.

<sup>1796</sup> *Ibidem*, §185.

<sup>1797</sup> *Ibidem*, §186.

<sup>1798</sup> Rapport CE Espagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §116.

<sup>1799</sup> *Ibidem*, §117.



signifie pas que l'organe chargé du suivi exige que les Etats modifient leurs législations afin d'y intégrer des références à la Charte<sup>1800</sup>.

La question qui se pose est celle de savoir quelles sont les raisons qui conduisent le Comité à prendre en compte les particularités des droits étatiques et de s'y adapter.

## 2) *Les facteurs d'explication de la prise en compte des particularités des droits étatiques*

**783.** Cette prise en compte des particularités des droits étatiques peut être expliquée par plusieurs facteurs. Premièrement, l'article 4§2 du traité stipule que « [l]es dispositions de la présente charte ne portent pas atteinte aux dispositions plus favorables régissant la situation des langues régionales ou minoritaires, ou le statut juridique des personnes appartenant à des minorités, qui existent déjà dans une Partie ou sont prévues par des accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux pertinents ». Selon le rapport explicatif, « [s]i certaines langues, ou les minorités qui les pratiquent, disposent déjà d'un statut défini par la législation nationale ou par des accords internationaux, l'objet de la charte n'est évidemment pas de réduire les droits et garanties reconnus par ces dispositions »<sup>1801</sup>, « la protection accordée par la charte s'ajoute aux droits et garanties déjà concédés par d'autres statuts »<sup>1802</sup>. Cette disposition peut constituer le fondement de la prise en compte par le Comité de la logique sous-tendant les comportements étatiques. Toujours est-il que l'organe chargé du suivi ne s'y réfère pas explicitement et toutes les langues régionales ou minoritaires ne sont pas identifiées par les Etats sur la base de l'appartenance des locuteurs à une minorité. Or, l'interprétation du Comité prend en compte le droit étatique lorsqu'il évalue la mise en œuvre de la Charte à l'égard de ces langues également<sup>1803</sup>.

**784.** Deuxièmement, la prise en compte des particularités des droits étatiques par le Comité pourrait s'expliquer par l'emploi d'un raisonnement en proportionnalité de sa part. En d'autres termes, exiger des Etats la modification de la logique de protection des minorités qui sous-tend leur mise en œuvre nationale pour qu'elle corresponde à la logique de protection des langues régionales

---

<sup>1800</sup> Nous pouvons noter une exception dans le Rapport CE Croatie, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §43 : « Le Comité d'experts considère que le plan d'action pour la mise en œuvre de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales offre un cadre utile pour la réalisation d'objectifs concrets et mesurables dans le domaine de la promotion des langues minoritaires. Toutefois, la structure des plans d'action est définie en fonction des seules lois nationales ; de ce fait, *la mise en œuvre de la Charte n'y est pas nécessairement prévue*. C'est pourquoi le Comité d'experts *encourage les autorités croates à inclure les mesures de promotion prévues dans la partie III de la Charte et, le cas échéant, les dispositions contenues dans la partie II, dans la liste des mesures des futurs plans d'action* ». Non souligné dans le texte.

<sup>1801</sup> Rapport explicatif, §53.

<sup>1802</sup> *Ibidem*.

<sup>1803</sup> Voir par exemple à l'égard du bas allemand, Rapport CE Allemagne, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§521-522.



ou minoritaires affirmée par le traité semble déraisonnable. Pour le dire encore autrement, les avantages d'une telle exigence seraient inférieurs aux coûts que cette dernière entraînerait. Il se pourrait même qu'une telle modification soit préjudiciable pour la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires, compte tenu du contexte politique présent dans certains Etats. En effet, il n'est pas exclu que des modifications actuelles des législations linguistiques entraînent une régression de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires<sup>1804</sup>. Par conséquent, l'organe chargé du suivi adapte son interprétation selon la logique qui sous-tend la mise en œuvre nationale dans tel ou tel Etat.

**785.** Troisièmement, la prise en compte des particularités des droits étatiques pourrait également s'expliquer par l'éventuel caractère subsidiaire de l'interprétation fournie par l'organe chargé du suivi. Ainsi, il appartiendrait en premier lieu aux Etats de déterminer le contenu du droit étatique relatif à la protection et à la promotion des langues régionales ou minoritaires ainsi que la logique qui sous-tend ce dernier. Or, puisque cette détermination est tributaire de certaines considérations historiques et politiques, le rôle du Comité d'experts n'est pas de remettre en cause les choix opérés par les Etats. Son rôle est d'évaluer si le droit étatique contribue à l'objectif poursuivi par la politique publique linguistique, à savoir la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires. Par conséquent, l'interprétation de l'organe chargé du suivi n'entend pas gommer les particularités des droits étatiques en la matière.

**786.** Si les rapports d'évaluation ne comportent pas un rappel explicite de ce caractère subsidiaire, les exemples évoqués ci-dessus semblent témoigner de son caractère fondamental. Toutefois, ce caractère subsidiaire de l'interprétation du Comité ne doit pas être analysé comme une déférence absolue de l'organe chargé du suivi quant au contenu du droit étatique. En effet, lorsque ce dernier impacte d'une manière trop importante l'effectivité des obligations de la Charte, le Comité d'experts n'hésite pas à conclure à son incompatibilité<sup>1805</sup>.

---

<sup>1804</sup> Entretien avec Madame Vesna Crnic-Grotic, Présidente du Comité d'experts de la Charte.

<sup>1805</sup> Cela n'est pas sans rappeler l'encadrement de l'autonomie procédurale des Etats membres par la Cour de justice de l'Union européenne. Voir C.J.C.E., 16 mars 2006, *Rosmarie Kapferer c. Schlank & Schick GmbH*, aff. C-234/04, pt.22 : « En réglant les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent de l'effet direct du droit communautaire, les Etats membres doivent faire en sorte que ces modalités ne soient pas moins favorables que celles concernant des réclamations semblables de nature interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne soient pas aménagées de manière à rendre en pratique impossible l'exercice des droits reconnus par l'ordre juridique communautaire (principe d'effectivité) ».

**787.** Toujours est-il que l'existence de ce caractère subsidiaire correspond à l'idée que ce sont les Etats qui endossent le premier rôle dans la construction de la politique linguistique que la Charte induit. Comme l'a précisé l'ancien président du Comité d'experts, le professeur Stefan Oeter, « la Charte ne cherche pas à révolutionner les différentes politiques linguistiques menées dans les Etats européens »<sup>1806</sup>, mais de les rationaliser<sup>1807</sup>. Or, une remarque similaire peut être faite pour ce qui est du rôle du Comité d'experts. Son interprétation entend rationaliser la politique publique linguistique élaborée par l'Etat afin que les langues régionales ou minoritaires soient protégées et promues. Dans le cadre de la subsidiarité, cette rationalisation passe par l'adaptation de son interprétation aux droits étatiques.

**788.** La prise en compte des particularités des droits étatiques témoigne également du fait que la politique publique linguistique induite par la Charte n'implique pas une uniformité des droits étatiques relatifs à la protection et à la promotion des langues régionales ou minoritaires. Le Comité d'experts ne remet pas en cause cette diversité des droits étatiques. Son interprétation ne manifeste pas une préférence en faveur de la logique sous-tendant tel ou tel droit étatique. Autrement dit, son interprétation ne revient pas à imposer la logique suivie par un Etat pour protéger et promouvoir les langues régionales ou minoritaires à un autre Etat.

**789.** La subsidiarité irriguant l'interprétation du Comité peut être rapprochée de l'adaptation de l'interprétation dans le cadre du contrôle juridictionnel aux particularités des droits étatiques. Ainsi, par exemple, pour ce qui est de la Cour européenne des droits de l'Homme, des particularités historiques peuvent avoir une influence sur l'étendue de la marge d'appréciation et sur les exigences imposées aux Etats au titre de la Convention<sup>1808</sup>. Ces particularités conduisent, généralement<sup>1809</sup>, à l'élargissement de la marge d'appréciation et ont un impact sur le contrôle exercé par la Cour sur les comportements restrictifs adoptés par les Etats. Cela est particulièrement le cas en matière linguistique. L'exemple de la décision *Sabrina Birk-Levy contre France*<sup>1810</sup> illustre cette hypothèse. En l'espèce la requérante contestait la compatibilité de l'interdiction de s'exprimer dans une langue autre que le français devant l'Assemblée de la Polynésie française avec l'article 10 de la Convention

---

<sup>1806</sup> Oeter (S.), « L'impact de la mise en œuvre de la Charte », in Conseil de l'Europe (dir.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la France. Quelle(s) langue(s) pour la République ? Le dilemme « diversité/unicité*, Editions du Conseil de l'Europe, 2003, p.76.

<sup>1807</sup> *Ibidem.*

<sup>1808</sup> Voir sur ce point et les exemples cités : Flauss (J.-F.), « L'histoire dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme », *R.T.D.H.*, 2006, n°65, pp.7 et s.

<sup>1809</sup> L'existence de telles particularités historiques peut également conduire à une réduction de la marge d'appréciation, *ibidem*, pp.13 et s.

<sup>1810</sup> Cour eur. dt. H., *Birk-Levy c. France*, *préc.*.

garantissant la liberté d'expression. Les juges estiment qu'« [e]u égard au principe de respect des particularités nationales, la Cour n'a pas à prendre position sur la langue de travail d'un parlement national. En effet, ce choix, dicté par des considérations d'ordre historique et politique qui lui sont propres, relève en principe du domaine de compétence exclusive de l'Etat »<sup>1811</sup>. Par conséquent, « la revendication de la requérante du droit de pouvoir se servir de la langue tahitienne au sein de l'Assemblée de la Polynésie française sort du cadre de la Convention et en particulier de l'article 10 »<sup>1812</sup>. Dans cet exemple, les « particularités nationales » ont même neutralisé le contrôle opéré par les juges.

Toutefois, dans la plupart des cas cela ne conduit qu'à une réduction du contrôle opéré par ces derniers. Ainsi, dans l'affaire *Sukran Aydin contre Turquie*<sup>1813</sup>, la Cour a estimé que « les politiques linguistiques des Etats contractants sont influencées par une multitude de facteurs d'ordre historique, linguistique, religieux et culturel, de sorte qu'il est extrêmement difficile, voire impossible, de trouver un dénominateur commun. C'est pourquoi elle considère que la marge d'appréciation dont jouissent en la matière les autorités étatiques est particulièrement large »<sup>1814</sup>.

**790.** Quant à la Cour de justice, elle a précisé, certes dans le domaine particulier des jeux de hasard, que « que la réglementation des jeux de hasard fait partie des domaines dans lesquels des divergences considérables d'ordre moral, religieux et culturel existent entre les États membres. En l'absence d'une harmonisation communautaire en la matière, il appartient à chaque État membre d'apprécier, dans ces domaines, selon sa propre échelle des valeurs, les exigences que comporte la protection des intérêts concernés »<sup>1815</sup>.

Nous pouvons également évoquer l'obligation incombant à l'Union de respecter l'identité nationale de ses Etats membres, prévue par l'article 4 paragraphe 2 du TUE. A cet égard, dans l'affaire *Sayn Wittgenstein*<sup>1816</sup>, le juge de l'Union a précisé qu'il y avait « lieu d'admettre que, dans le contexte de l'histoire constitutionnelle autrichienne, la loi d'abolition de la noblesse, en tant qu'élément de l'identité nationale, peut être prise en compte lors de la mise en balance d'intérêts légitimes avec le droit de libre circulation des personnes reconnu par le droit de l'Union »<sup>1817</sup> en rappelant également que « conformément à l'article 4, paragraphe 2, TUE, l'Union respecte l'identité nationale de ses

---

<sup>1811</sup> *Ibidem*.

<sup>1812</sup> *Ibidem*.

<sup>1813</sup> Cour eur. dt. H., *Sukran Aydin et autres c. Turquie*, préc.

<sup>1814</sup> *Ibidem*, §51.

<sup>1815</sup> C.J.C.E., 8 septembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, aff. C-42/07, pt.57.

<sup>1816</sup> C.J.U.E., 22 décembre 2010, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, aff. C-208/09.

<sup>1817</sup> *Ibidem*, pt.83.

États membres, dont fait aussi partie la forme républicaine de l'État »<sup>1818</sup>. En matière linguistique, la Cour de justice a reconnu dès l'arrêt *Groener*<sup>1819</sup>, en 1989, que les dispositions du traité « ne s'opposent pas à l'adoption d'une politique qui vise la défense et la promotion de la langue d'un État membre qui est tout à la fois la langue nationale et la première langue officielle »<sup>1820</sup>. De plus, depuis l'arrêt *Runevic-Vardyn*<sup>1821</sup>, le juge considère que la protection des langues officielles nationales fait partie de l'identité nationale des États membres<sup>1822</sup>, et constitue un objectif susceptible de justifier une restriction étatique à la liberté de circulation et de séjour des citoyens de l'Union.

**791.** Ainsi, l'interprétation des juges prend également en compte les particularités des droits étatiques. Cela étant, à la différence de l'interprétation du Comité d'experts, cette prise en compte semble être davantage ponctuelle et intervient, d'une manière ou d'une autre, afin de justifier la compatibilité d'une législation étatique soit avec les obligations découlant de la Convention européenne des droits de l'Homme soit du droit de l'Union. Or, les particularités des droits étatiques semblent être prises en compte d'une manière plus générale par l'organe chargé du suivi et elles ne sont pas utilisées dans le même objectif. En effet, le rôle second de l'interprétation du Comité dans la construction de la politique publique linguistique, le conduit à utiliser plusieurs paramètres afin de *persuader* les États d'accepter son interprétation extensive. Le ménagement du droit interne est une illustration de cette volonté de persuasion et de la logique de subsidiarité qui irrigue l'interprétation du Comité.

**792.** Les développements qui précèdent témoignent de l'existence de deux paramètres justifiant d'une manière systématique l'interprétation du Comité, à savoir l'effectivité nécessaire des obligations et/ou les choix effectués par les droits étatiques relatifs à la protection et à la promotion des langues régionales ou minoritaires. L'étude des rapports d'évaluation révèle également que le Comité s'appuie parfois sur d'autres paramètres pour justifier son interprétation extensive des dispositions de la Charte.

---

<sup>1818</sup> *Ibidem*, pt.92.

<sup>1819</sup> C.J.C.E., 28 novembre 1989, *Anita Groener*, aff. C- 379/87.

<sup>1820</sup> *Ibidem*, pt.19.

<sup>1821</sup> C.J.U.E., 12 mai 2011, *Malgożata Runevič-Vardyn et Łukasz Paweł Wardyn*, aff. C-391/09.

<sup>1822</sup> *Ibidem*, pt.86.

## SECTION II. LES PARAMETRES JUSTIFIANT PONCTUELLEMENT L'INTERPRETATION DU COMITE D'EXPERTS

**793.** De manière plus ponctuelle, le Comité d'experts se fonde sur la qualité du texte de la Charte (§1), son contexte, à savoir la situation des langues régionales ou minoritaires (§2) et, le choix étatique des obligations de la Charte (§3) pour justifier l'interprétation extensive qu'il retient. Ces trois paramètres mettent en exergue, à leur tour, l'approche duale – à la fois concrète et abstraite – suivie par le Comité d'experts lorsqu'il interprète les obligations de la Charte. Ainsi, en utilisant la qualité du texte, le contexte et le choix des obligations, le Comité entend moduler la marge de manœuvre des Etats dans la définition des actes relevant de la mise en œuvre des obligations de la Charte.

### **I. La qualité du texte et la modulation de la marge de manœuvre des Etats**

**794.** La formulation des dispositions de la Charte est, dans certaines hypothèses, utilisée par le Comité d'experts en tant que paramètre permettant de justifier l'interprétation qu'il fournit. Traditionnellement, l'imprécision et la précision du texte sont analysées comme des facteurs permettant d'accroître ou de limiter le « pouvoir discrétionnaire »<sup>1823</sup> de l'autorité chargée de mettre en œuvre l'obligation en question. Il en est de même dans le cadre de la Charte car le Comité utilise l'imprécision du texte pour étendre la marge de manœuvre des Etats (A). Quant à la précision du texte, elle n'est utilisée que rarement et implicitement par le Comité alors même qu'elle pourrait constituer un paramètre pouvant réduire la marge de manœuvre des Etats (B).

#### **A. L'imprécision du texte**

**795.** L'imprécision du texte de certaines dispositions peut être utilisée par le Comité comme paramètre de justification des exigences qu'il identifie. La mobilisation de l'imprécision du texte peut conduire l'organe chargé du suivi à laisser une latitude aux Etats dans le choix des comportements. Toutefois, la reconnaissance de cette marge de manœuvre n'implique pas une absence totale d'encadrement de ce choix. En effet, pour le Comité d'experts, l'imprécision du texte

---

<sup>1823</sup> Bouveresse (A.), *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant, 2010, pp.43 et s.

et cette marge de manœuvre ne conduit pas à la disparition de l'exigence d'effectivité des obligations. L'imprécision du texte n'équivaut pas à une absence d'effectivité. Autrement dit, l'organe chargé du suivi considère que si les Etats peuvent choisir d'adopter tel ou tel acte, il est également nécessaire que l'acte choisi conduise à la réalisation pratique de l'obligation.

**796.** A cet égard, nous pouvons évoquer l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 13.1.d) en Allemagne. Celui-ci stipule que, dans le domaine de la vie économique et sociale, les Etats s'engagent à faciliter et/ou à encourager l'utilisation des langues régionales ou minoritaires par d'autres moyens que ceux prévus par l'article 13.1.a), b) et c)<sup>1824</sup>. Le Comité précise que « cet engagement laisse une grande latitude quant à la manière dont l'usage des langues régionales ou minoritaires peut être facilité et encouragé dans le cadre des activités économiques et sociales »<sup>1825</sup>. Toutefois, bien que le Comité se réfère à cette « latitude », il n'en demeure pas moins qu'il donne des indications quant aux comportements étatiques pouvant être adoptés. Ainsi, selon l'organe chargé du suivi, « [l]es mesures envisagées devraient être positives, plutôt que de viser seulement à éliminer ou décourager les pratiques négatives »<sup>1826</sup>. Partant, il donne plusieurs exemples de comportements que les Etats pourraient adopter : l'encouragement et/ou la facilitation de « l'utilisation orale [des langues régionales ou minoritaires] dans les lieux publics (gares, aéroports, etc.), l'utilisation de brochures touristiques bilingues, l'octroi de récompenses aux sociétés qui utilisent réellement la langue régionale ou minoritaire, ou l'organisation d'une campagne sur le bilinguisme »<sup>1827</sup>. Le caractère non exhaustif de cette liste de comportements que les Etats pourraient adopter témoigne de l'existence d'une marge de manœuvre. Cela étant, bien que les Etats disposent d'une telle marge de manœuvre, encore faut-il qu'ils adoptent un ou plusieurs de ces comportements. Cela ne fut pas le cas pour ce qui est du bas allemand dans le Land de Schleswig Holstein conduisant le Comité à conclure au non-respect de l'obligation<sup>1828</sup>.

---

<sup>1824</sup> Concernant les activités économiques et sociales, les Parties s'engagent, pour l'ensemble du pays: a. à exclure de leur législation toute disposition interdisant ou limitant sans raisons justifiables le recours à des langues régionales ou minoritaires dans les documents relatifs à la vie économique ou sociale, et notamment dans les contrats de travail et dans les documents techniques tels que les modes d'emploi de produits ou d'équipements; b. à interdire l'insertion, dans les règlements internes des entreprises et les actes privés, de clauses excluant ou limitant l'usage des langues régionales ou minoritaires, tout au moins entre les locuteurs de la même langue; c. à s'opposer aux pratiques tendant à décourager l'usage des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des activités économiques et sociales;

<sup>1825</sup> Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §738.

<sup>1826</sup> *Ibidem*.

<sup>1827</sup> *Ibidem*.

<sup>1828</sup> Rapport CE Allemagne, 5<sup>ème</sup> cycle de suivi, §623.

**797.** Nous pouvons nous poser la question de savoir si la formulation de certaines dispositions du traité n'explique pas d'autres interprétations du Comité d'experts qui laissent une marge de manœuvre aux Etats. Dans ces hypothèses, on ne retrouve pas de référence expresse à la formulation de la disposition. Cela étant, en dressant une liste non exhaustive de comportements étatiques pouvant être adoptés, l'on se rapproche de l'hypothèse précédente. Par exemple, l'article 12§3 de la Charte stipule que les Etats s'engagent « dans leur politique culturelle à l'étranger, à donner une place appropriée aux langues régionales ou minoritaires et à la culture dont elles sont l'expression ». Le Comité a considéré, lors de son évaluation en Allemagne, que « cette disposition concerne avant tout la manière dont le pays présente son patrimoine linguistique et culturel à l'étranger »<sup>1829</sup>. Autrement dit, « l'esprit de cet engagement est en particulier d'encourager l'Allemagne à se présenter ou se promouvoir à l'étranger, ou devant un public international, autrement que comme un pays unilingue ou monoculturel »<sup>1830</sup>. A ce titre l'organe chargé du suivi donne quelques exemples de comportements que les autorités fédérales pourraient adopter tels que « la présentation des langues régionales ou minoritaires parlées en Allemagne dans le cadre d'expositions ou d'autres manifestations [...], l'emploi de toponymes bilingues sur les cartes officielles et dans les brochures et guides officiels utilisés pour promouvoir l'image culturelle de l'Allemagne à l'étranger »<sup>1831</sup>. Une telle interprétation qui consiste à fournir une liste non exhaustive de comportements étatiques pourrait s'expliquer, implicitement, par la formulation de la disposition. Toutefois, l'existence d'une telle marge de manœuvre ne suppose pas une absence de recherche d'effectivité. Pour ce qui est de l'Allemagne, le Comité d'experts a eu l'occasion de préciser, à l'occasion du troisième cycle d'évaluation, qu'il ne fut informé d'aucun exemple concret de financement accordé « aux groupes qui reflètent la culture des langues régionales ou minoritaires lors d'événements culturels à l'étranger »<sup>1832</sup>. De plus, l'organe chargé du suivi considère que puisque « la politique culturelle à l'étranger est menée par les autorités fédérales, au travers principalement du réseau des Instituts Goethe »<sup>1833</sup>, « l'engagement suppose, pour être rempli, la promotion des langues régionales ou minoritaires par cet institut ». Il conclut au non-respect de l'obligation.

**798.** Nous avons également évoqué une autre hypothèse dans laquelle l'imprécision d'une disposition de la Charte semble être utilisée par le Comité afin de réduire la marge de manœuvre des Etats. On retrouve une telle mobilisation de l'imprécision du texte pour ce qui est de l'évaluation de

---

<sup>1829</sup> Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §732.

<sup>1830</sup> *Ibidem.*

<sup>1831</sup> *Ibidem.*

<sup>1832</sup> Rapport CE Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §104.

<sup>1833</sup> *Ibidem.*, §105.



la mise en œuvre nationale de l'article 7.1.c). Celui-ci stipule que les Etats s'engagent à fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur le principe de « la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder ». La question qui s'est posée était celle de savoir quelle était la signification à retenir de l'expression « action résolue ». Le Rapport explicatif de la Charte laisse une marge de manœuvre certaine aux Etats quant aux comportements exigés. Certes, le Rapport précise que « la seule interdiction d'une discrimination ne suffit plus à assurer la survie de ces langues »<sup>1834</sup> et que ces dernières « ont besoin d'un soutien positif »<sup>1835</sup>. Néanmoins, il est explicitement précisé que l'article 7.1.c) « laisse aux Etats le soin de définir de quelle manière ils entendent conduire cette action de promotion des langues régionales ou minoritaires en vue de les sauvegarder, mais la charte insiste sur le fait qu'il doit s'agir d'une action résolue »<sup>1836</sup>. Le Comité d'experts semble avoir emboîté le pas du Rapport explicatif dans l'un de ses premiers rapports d'évaluation. En effet, il a considéré qu'eu égard à « la diversité des situations linguistiques que l'on peut rencontrer dans les différents pays européens, les auteurs de la Charte ont estimé qu'il n'était pas possible d'établir une liste d'actions qui pourraient être jugées “résolues” au sens de l'article 7 paragraphe 1 alinéa c). Ils sont partis de l'idée que l'Etat serait à même de déterminer le type d'action requise pour répondre à cette obligation compte tenu, en particulier, des diverses situations linguistiques dans les Etats européens et du fait que cette action doit être différente selon les nécessités de chaque langue »<sup>1837</sup>.

Toutefois, l'interprétation de l'organe chargé du suivi a évolué par la suite. Désormais, il considère que « [l]'action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder, comporte plusieurs aspects : la création d'un cadre juridique pour la promotion des langues régionales ou minoritaires, la création d'organismes responsables de cette promotion et l'octroi de ressources financières adéquates »<sup>1838</sup>. Or, la formulation de cette définition peut varier selon les rapports d'évaluation. Ainsi, dans le rapport d'évaluation du Comité portant sur l'Espagne, il considère que « l'action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires visant à leur sauvegarde prend plusieurs formes, parmi lesquelles la création d'un cadre juridique pour la promotion de ces langues, la mise en place d'organes chargés d'assurer cette promotion et l'octroi de ressources financières suffisantes »<sup>1839</sup>. Face à ces différences, il s'avère difficile de conclure à une utilisation de l'imprécision du texte comme un paramètre conduisant le Comité à fournir une interprétation qui indique avec précision les comportements exigés de la part des Etats.

---

<sup>1834</sup> Rapport explicatif, §61.

<sup>1835</sup> *Ibidem*.

<sup>1836</sup> *Ibidem*.

<sup>1837</sup> Rapport CE Croatie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §32.

<sup>1838</sup> Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §24 ; Rapport CE Slovénie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §41.

<sup>1839</sup> Rapport CE Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §103 ; Rapport CE Suède, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §24.



**799.** Le Comité d'experts mobilise également la précision de la formulation de certaines dispositions de la Charte lorsqu'il identifie les exigences pesant sur les Etats.

#### B. La précision du texte

**800.** La précision du texte d'une disposition semble permettre au Comité d'exiger des comportements précis qui sont, sinon identiques, en tout cas similaires de la part des Etats. Cette hypothèse découlerait de l'évaluation de l'article 8.1.i) de la Charte. Celui-ci stipule que les Etats s'engagent « à créer un ou plusieurs organe(s) de contrôle chargé(s) de suivre les mesures prises et les progrès réalisés dans l'établissement ou le développement de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires, et à établir sur ces points des rapports périodiques qui seront rendus publics ». L'interprétation du Comité lors de l'évaluation de la mise en œuvre de cette disposition dans les différents Etats revient à identifier des comportements assez précis.

**801.** Ainsi, en ce qui concerne la Hongrie, l'organe chargé du suivi a indiqué que cette obligation « exige des autorités qu'elles instaurent un organe ayant pour tâche d'examiner la question de l'enseignement des langues minoritaires »<sup>1840</sup>. Il a ajouté que « [d]ans la pratique, un organe déjà existant peut assurer le suivi des mesures adoptées et des progrès réalisés dans ce domaine et rédiger et publier des rapports périodiques »<sup>1841</sup>. Cette interprétation se rapproche de celle fournie lors du contrôle opéré en Slovaquie puisque le Comité a précisé « que cet engagement va au-delà du travail d'inspection et de rapport dans l'enseignement général. Il suppose qu'un organe soit chargé d'examiner l'enseignement des langues régionales ou minoritaires. Dans la pratique, il est possible qu'un organe existant assure la surveillance prévue par cet engagement et publie régulièrement des rapports ». De plus, toujours lors de l'évaluation de la mise en œuvre de cette disposition en Slovaquie, le Comité se réfère explicitement aux « termes de cet engagement »<sup>1842</sup>. Les raisons qui ont conduit le Comité à conclure au non-respect de cette obligation sont similaires : absence d'organe chargé du suivi de l'enseignement dans ou des langues régionales ou minoritaires et absence de rapports périodiques rendus publics<sup>1843</sup> ou existence d'un organe chargé du suivi mais absence de rapports périodiques rendus publics<sup>1844</sup>.

---

<sup>1840</sup> Rapport CE Hongrie, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §107.

<sup>1841</sup> *Ibidem*.

<sup>1842</sup> *Ibidem*, §102.

<sup>1843</sup> Rapport CE Allemagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §181 ; Rapport CE Slovaquie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §85 ; Rapport CE Finlande, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §202.

<sup>1844</sup> Rapport CE Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§128-129.

**802.** L'argument textuel, tenant à l'absence nécessaire d'interprétation pour déterminer la portée et le contenu de l'obligation, est un expédient bien connu du contrôle juridictionnel. Cette technique est ainsi mobilisée régulièrement par les juridictions européennes à des fins diverses. En ce sens, il arrive que le juge communautaire mobilise avec force la précision des dispositions interprétées afin de justifier les exigences qui en résultent selon lui sans aucun doute. Il en était ainsi dans l'arrêt *Commission de la C.E.E c. Luxembourg et Belgique*<sup>1845</sup>. Dans cette affaire, la Cour de justice a eu à appliquer les articles 9 et 12 du traité CEE qui mettaient en place l'interdiction des droits de douanes et des taxes d'effet équivalent à des droits de douane entre les Etats membres. Le juge considère « qu'il résulte de la *netteté*, de la *fermeté* et de *l'étendue sans réserve* des articles 9 et 12, de la logique de leurs dispositions et de l'ensemble du traité, que l'interdiction des droits de douane nouveaux, liée aux principes de la libre circulation des produits, constitue une règle essentielle et qu'en conséquence, toute éventuelle exception, d'ailleurs d'interprétation stricte, doit être clairement prévue »<sup>1846</sup>.

**803.** L'hypothèse de « l'application pathologique »<sup>1847</sup> des directives en droit interne, selon les termes utilisés par le professeur Denys Simon, témoigne également d'une mobilisation de l'argument relatif à la précision des dispositions par le juge de l'Union. En cas d'absence de transposition d'une directive ou d'une transposition irrégulière, les justiciables peuvent invoquer les dispositions d'une directive devant le juge national. La possibilité d'invoquer la précision du texte vient bien déterminer le contenu de l'obligation substantielle qui s'impose aux autorités étatiques en cas de méconnaissance de l'obligation de transposition. Cela étant, cette invocabilité est conditionnée par plusieurs éléments dont la précision des dispositions susceptibles d'être invoquées<sup>1848</sup>. Ainsi, dans l'arrêt *Francovich*<sup>1849</sup>, la Cour a considéré que « la faculté, pour l'Etat, de choisir parmi une multiplicité de moyens possibles en vue d'atteindre le résultat prescrit par une directive, n'exclut pas la possibilité, pour les particuliers, de faire valoir devant les juridictions nationales les droits dont le contenu peut être déterminé *avec une précision suffisante* sur la base des seules dispositions de la directive »<sup>1850</sup>.

**804.** Toutefois, la mobilisation de la précision du texte par l'organe chargé du suivi semble être assez exceptionnelle. Cela peut s'expliquer par la position du Comité d'experts selon laquelle les

---

<sup>1845</sup> C.J.C.E., 14 décembre 1962, *Commission de la C.E.E c. Luxembourg et Belgique*, aff. jointes 2/62 et 3/62.

<sup>1846</sup> *Ibidem*, p.827 (non souligné dans le texte).

<sup>1847</sup> Simon (D.), « Directive », Répertoire Dalloz, décembre 1998 (actualisation mars 2012), §43.

<sup>1848</sup> Sur ces conditions, voir Simon (D.), « Directive », *ibidem*, §§45 et s.

<sup>1849</sup> C.J.C.E., 19 novembre 1991, *Andrea Francovich c. République italienne*, aff. C-6/90 et C-9/90.

<sup>1850</sup> *Ibidem*, pt.17.

dispositions de la Charte ne sont pas directement applicables dans les Etats l'ayant ratifié. Nous avons précédemment détaillé la divergence d'interprétation opposant le Comité à l'Allemagne sur ce point<sup>1851</sup> : l'Etat considère qu'en raison du caractère « directement applicable » des obligations de la Charte, l'adoption de tout acte supplémentaire serait superflue. Ainsi, pour les autorités, la Charte a « l'aptitude [de] conférer par elle-même aux particuliers, sans requérir aucune mesure interne d'exécution, des droits dont ils puissent se prévaloir devant les autorités (juridictionnelles) de l'Etat où cette règle est en vigueur »<sup>1852</sup>. Quant au Comité, il entend convaincre l'Etat de la nécessité d'adopter des comportements afin d'assurer l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans la pratique. La reconnaissance de l'applicabilité directe des dispositions de la Charte ne permettrait pas d'assurer l'effectivité de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires pour deux raisons. D'une part, « il est irréaliste d'attendre des fonctionnaires qui travaillent quotidiennement au contact des locuteurs des langues régionales ou minoritaires qu'ils appliquent directement les dispositions de la Charte »<sup>1853</sup>. D'autre part, « il est peu probable que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires invoquent la Charte pour contester d'éventuelles pratiques défavorables, à la fois par crainte d'être considérés comme des “fauteurs de trouble” et en raison des frais que leur entraîneraient ces actions judiciaires »<sup>1854</sup>.

**805.** Comme l'a précisé le professeur Stefan Oeter, « [l]a Charte est rédigée de manière très souple, très ouverte, laissant aux Etats une large marge d'appréciation dans la mise en œuvre concrète des engagements auxquels ils ont souscrit, ce qui rend difficile en pratique l'application directe des normes de la Charte comme source de droits subjectifs »<sup>1855</sup>. Quant à l'Allemagne, il a estimé que cette dernière « doit rester prudente [car] on pourrait l'accuser d'utiliser ce concept d'application directe comme excuse face à l'absence de toute mesure sérieuse de mise en œuvre nationale des dispositions de la Charte »<sup>1856</sup>. Il considère que l'interprétation de cet Etat constitue « un comportement qu'il ne faut pas imiter car la Charte n'a pas été élaborée dans l'optique d'une application directe [puisque] sa mise en œuvre dépend de la loyauté de ses Etats parties »<sup>1857</sup>. Or, dans cette configuration, la mobilisation de la précision des dispositions par le Comité risque de légitimer une interprétation étatique se limitant à la reconnaissance de l'applicabilité directe des dispositions de la Charte.

---

<sup>1851</sup> *Supra* n°614.

<sup>1852</sup> Verhoeven (J.), « La notion d'applicabilité directe du droit international », R.B.D.I., 1980, p.243.

<sup>1853</sup> Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §16.

<sup>1854</sup> *Ibidem*.

<sup>1855</sup> Oeter (S.), « L'impact de la mise en œuvre de la Charte », *op. cit.*, p.76.

<sup>1856</sup> *Ibidem*, pp.76-77.

<sup>1857</sup> *Ibidem*, p.77.

Cette mobilisation de la qualité du texte des dispositions pour justifier l'interprétation des dispositions de la Charte témoigne ainsi de l'existence d'une approche abstraite suivie par le Comité dans son contrôle. Cette approche abstraite se conjugue avec une approche davantage concrète qui mobilise le contexte en tant que paramètre de justification de son interprétation.

## **II. Le contexte : la situation des langues régionales ou minoritaires**

**806.** Au titre des paramètres additionnels utilisés par le Comité pour justifier l'identification des exigences des obligations, nous pouvons évoquer la situation des langues régionales ou minoritaires en cause. L'étude des rapports d'évaluation démontre que les exigences identifiées par le Comité d'experts peuvent varier en fonction de la situation de la langue régionale ou minoritaire concernée. La prise en compte de la situation de chaque langue régionale ou minoritaire par le Comité n'est pas étonnante puisqu'il s'agit d'une considération qui est explicitement prévue par un grand nombre de dispositions de la Charte. Il en est ainsi des dispositions liminaires des articles 7, 8, 9 et 11. Ainsi, les comportements étatiques mettant en œuvre tant la Partie II que la Partie III devraient être adaptés à la situation politique et sociolinguistique des langues régionales ou minoritaires. Le système « à la carte » de la Charte répond à la même logique puisque les Etats sont censés choisir les engagements de la Partie III en fonction de la situation de chaque langue<sup>1858</sup>.

Le Comité d'experts a eu l'occasion de le préciser lors de l'évaluation de la mise en œuvre de la Charte en Croatie. Cet Etat a choisi les mêmes obligations pour l'ensemble des langues qui se voient appliquer la Partie III du traité. Selon l'organe chargé du suivi, « [l]a structure de la Charte est toutefois telle que l'Etat peut adapter la protection des différentes langues d'après la situation réelle de chacune d'elles. Telle est au demeurant la principale justification de la possibilité qu'offre l'article 2 paragraphe 2 à chaque Etat partie de choisir entre les dispositions de la Partie III »<sup>1859</sup>.

**807.** A ce titre, l'évaluation du Comité le conduit à fournir une interprétation des dispositions de la Charte qui peut varier selon la situation de chaque langue. L'évaluation de la mise en œuvre de la Charte à l'égard du walser et du yéniche en Suisse en constitue un exemple. En ce qui concerne le walser, le Comité d'experts insiste sur la nécessité « de prendre des mesures urgentes pour [le]

---

<sup>1858</sup> Rapport explicatif, §43 : « Le rôle de l'Etat dans le choix entre ces différents paragraphes [de la Partie III] consistera à adapter au mieux la charte au contexte particulier de chaque langue régionale ou minoritaire ».

<sup>1859</sup> Rapport CE Croatie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §17.

soutenir »<sup>1860</sup> en mettant l'accent sur le danger de disparition de cette langue dans la commune de Bosco-Gurin puisqu'elle n'est plus parlée que par 23 personnes<sup>1861</sup>. Dès lors, « les autorités devraient en particulier veiller à ce que l'enseignement de l'allemand soit maintenu [...] et étendu au-delà des deux heures hebdomadaires actuelles »<sup>1862</sup>. De même, « des mesures devraient être prises pour assurer à l'allemand (walser) un certain degré de visibilité dans la sphère publique »<sup>1863</sup> dans cette commune. Quant à la langue yéniche, les comportements envisagés par l'organe chargé du suivi sont différents. A cet égard, il estime que les « efforts [des autorités] devraient être axés sur la mise en place d'un cadre permanent, avec la participation active des locuteurs eux-mêmes, afin de doter la langue des outils nécessaires à son développement »<sup>1864</sup>. Le Comité d'experts estime également que la promotion et la protection de cette langue « exigent, pour être efficaces, l'adoption de mesures concrètes dans le domaine de l'éducation »<sup>1865</sup> afin de mettre en place un enseignement dans cette langue « dans le cadre scolaire normal »<sup>1866</sup>. Cela étant, le Comité reconnaît que cette exigence peut se heurter à un obstacle. En effet, il précise qu'« il est difficile de savoir comment la langue yéniche est parlée aujourd'hui car, en raison de l'oppression subie auparavant par la communauté yéniche, les jeunes générations ont conservé la langue sous une forme quasiment secrète »<sup>1867</sup>. Ainsi, l'intégration de l'enseignement en yéniche dans le cadre scolaire normal « présuppose un degré minimum de standardisation de la langue, notamment afin de permettre l'élaboration de matériaux d'enseignement »<sup>1868</sup>, des études devant être menées dans ce sens. De même, le Comité d'experts insiste sur la nécessité de comportements visant à accroître le prestige social de cette langue. Dès lors, les autorités « devraient s'efforcer de sensibiliser les autres communautés linguistiques de la Suisse à la langue et à la culture yéniche »<sup>1869</sup>. Cet exemple démontre que l'interprétation de l'objet des obligations de la Charte fournie par le Comité peut varier selon la situation de chaque langue. Les comportements étatiques exigés devraient être adaptés à la situation des langues régionales ou minoritaires auxquelles ils sont susceptibles de s'appliquer.

**808.** Si les exemples évoqués concernent des langues régionales ou minoritaires qui se voient appliquer uniquement la Partie II du traité, nous pouvons également trouver des exemples en ce qui

---

<sup>1860</sup> Rapport CE Suisse, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §44.

<sup>1861</sup> *Ibidem*, §13 et §§43-44.

<sup>1862</sup> *Ibidem*, §44.

<sup>1863</sup> *Ibidem*.

<sup>1864</sup> *Ibidem*, §49.

<sup>1865</sup> *Ibidem*.

<sup>1866</sup> *Ibidem*.

<sup>1867</sup> *Ibidem*, §48.

<sup>1868</sup> *Ibidem*, §49.

<sup>1869</sup> *Ibidem*, §50.

concerne les langues qui sont soumises à la Partie III. Il en était ainsi lors de l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 9.1.iii) du traité en Autriche. Selon cette disposition, choisie par l'Etat pour les trois langues se voyant appliquer la Partie III<sup>1870</sup>, les Parties s'engagent, dans les procédures pénales, « à prévoir que les requêtes et les preuves, écrites ou orales, ne soient pas considérées comme irrecevables au seul motif qu'elles sont formulées dans une langue régionale ou minoritaire ». Or, en ce qui concerne le slovène, le Comité fut informé que « le logiciel utilisé dans les tribunaux ne permet pas de reproduire les signes diacritiques de l'alphabet slovène »<sup>1871</sup>. Même s'il considère que l'obligation est respectée, l'organe chargé du suivi « exhorte les autorités autrichiennes à résoudre les problèmes d'ordre pratique liés à l'utilisation des signes diacritiques »<sup>1872</sup>. Ici, c'est donc la spécificité des signes alphabétiques et les difficultés d'ordre technique que celle-ci suscite, qui ont pu justifier l'interprétation par le Comité de l'obligation souscrite par l'Autriche.

**809.** Cette prise en compte de la situation de chaque langue et la variabilité des exigences qui en résulte, peut être rapprochée de la prise en compte par le Cour européenne des droits de l'Homme de la vulnérabilité de certaines minorités. Ainsi, dans l'affaire *Chapman c. Royaume-Uni*<sup>1873</sup> et, plus particulièrement dans l'affaire *D.H. c. République tchèque*<sup>1874</sup>, le juge a estimé que « la vulnérabilité des Roms/Tsiganes implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre tant dans le cadre réglementaire considéré que lors de la prise de décision dans des cas particuliers »<sup>1875</sup>. Nous serions ainsi en présence d'une adaptabilité des exigences fondée sur la prise en compte de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve la minorité en question<sup>1876</sup>. Cela étant, en ce qui concerne la prise en compte de la situation générale des langues régionales ou minoritaires par ces juridictions, elle s'avère limitée, qu'il s'agisse de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>1877</sup> ou encore de la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>1878</sup>.

**810.** Ainsi, la mobilisation de la situation de chaque langue régionale ou minoritaire en tant que paramètre de justification témoigne de l'approche concrète suivie par le Comité d'experts dans

---

<sup>1870</sup> Le croate du Burgenland, le slovène et le hongrois.

<sup>1871</sup> Rapport CE Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §227.

<sup>1872</sup> *Ibidem*.

<sup>1873</sup> Cour eur. dt. H., 18 janvier 2001, *Chapman c. Royaume-Uni*, req. n°27238/95, §96.

<sup>1874</sup> Cour eur. dt. H., D.H. et autres c. République tchèque, préc.

<sup>1875</sup> *Ibidem*, §181.

<sup>1876</sup> Voir, d'une manière générale, sur la question de la prise en compte de la diversité culturelle par la Cour européenne des droits de l'Homme, Ringelheim (J.), *Diversité culturelle et droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 490 p.

<sup>1877</sup> Voir sur ce point Dubos (O.), « Babel mise en abyme : l'Union européenne et les langues minoritaires », *op.cit.*

<sup>1878</sup> Guset (V.), « Le volet linguistique de la liberté d'expression selon la Cour européenne des droits de l'homme : le long chemin d'une consécration encore inachevée », R.T.D.H., 2013, pp.811-828.

l'élaboration de son interprétation. Le choix étatique des obligations de la Partie III est également utilisé pour justifier l'interprétation retenue.

### **III. Le choix étatique des obligations de la Partie III**

**811.** Selon l'article 2.2 de la Charte, chaque Etat s'engage à appliquer un nombre minimum de trente-cinq paragraphes ou alinéa, choisis parmi les dispositions de la partie III du traité aux langues qu'il estime en devoir bénéficier. Or, puisque les Etats peuvent choisir les obligations qui les engagent au titre de cette partie, nous pourrions estimer que ce choix étatique influencera l'identification des exigences par le Comité d'experts. Pour le dire autrement, à chaque option correspondraient ses propres exigences et dès lors, l'absence de choix d'une option devrait entraîner l'absence d'exigences propres à cette option. Cela est généralement le cas puisque le Comité d'experts identifie des exigences différentes selon l'obligation choisie (A). Toutefois, dans certaines hypothèses, l'interprétation du Comité d'experts relativise le choix opéré par les Etats (B). Ces deux hypothèses révèlent à leur tour l'approche duale suivie par le Comité d'experts lorsqu'il élabore son interprétation conjuguant des éléments abstraits et des éléments concrets.

#### **A. Le principe du respect du choix**

**812.** Les hypothèses dans lesquelles le Comité identifie des exigences propres à chaque obligation sont les plus fréquentes. A ce titre, l'exemple de l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 9.3 de la Charte peut être évoqué. Celui-ci stipule que les Etats « s'engagent à rendre accessibles, dans les langues régionales ou minoritaires, les textes législatifs nationaux les plus importants et ceux qui concernent particulièrement les utilisateurs de ces langues, à moins que ces textes ne soient déjà disponibles autrement ». En ce qui concerne l'Espagne, le Comité d'experts a considéré que « l'absence d'une version catalane des principaux textes législatifs antérieurs à 1998 et le délai supplémentaire requis pour la publication du supplément catalan au Journal officiel représentent en Catalogne de graves obstacles à une utilisation effective de la langue catalane dans le domaine judiciaire »<sup>1879</sup>, surtout que cet Etat a choisi l'une des options les plus exigeantes de l'article 9, à savoir le déroulement des procédures en catalan à la demande de l'une des Parties<sup>1880</sup>. Ainsi, le

---

<sup>1879</sup> Rapport CE Espagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §253.

<sup>1880</sup> *Ibidem*.



Comité semble suivre une approche combinatoire dans l'interprétation de cette obligation en identifiant ces exigences non seulement par rapport à l'article 9.3 mais également par rapport au choix d'une autre obligation.

Or, nous ne retrouvons pas ce type d'exigences portant sur l'accessibilité des textes législatifs dans le cas des Etats n'ayant pas choisi le paragraphe 3 de l'article 9, par exemple l'Allemagne, ou même dans le cas des Etats s'étant engagés à prévoir le déroulement des procédures juridictionnelles dans des langues régionales minoritaires, comme c'est le cas de la Slovénie.

**813.** Nous pouvons également évoquer l'interprétation de l'article 13.2.c) de la Charte qui stipule que les Etats s'engagent « à veiller à ce que les équipements sociaux tels que les hôpitaux, les maisons de retraite, les foyers offrent la possibilité de recevoir et de soigner dans leur langue les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire nécessitant des soins pour des raisons de santé, d'âge ou pour d'autres raisons ». Cette option fut choisie par la Finlande à l'égard de la langue suédoise et de la langue sâme, langues régionales ou minoritaires. Pour ce qui est du suédois, le Comité note qu'en dépit de plusieurs mesures adoptées par les autorités visant à développer l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans ces établissements, les locuteurs rencontrent toujours des difficultés d'ordre pratique lorsqu'ils entendent utiliser leur langue, ce qui le conduit à encourager « vivement les autorités à intensifier leurs efforts et à prendre des mesures immédiates pour assurer l'utilisation effective du suédois dans les établissements dispensant des services sociaux »<sup>1881</sup>. Or, le Comité n'a pas formulé pas ce type de recommandation lors de l'évaluation de la mise en œuvre de la Charte dans des Etats, tels que la Hongrie, qui n'a pas choisi cette obligation.

**814.** Cela étant, il apparaît que dans certaines situations, moins fréquentes, le Comité relativise le choix opéré par les Etats.

#### B. La relativisation du choix

**815.** En effet, il apparaît que ce n'est pas parce que deux Etats choisissent la même obligation que les comportements exigés seront identiques (1) et ce n'est pas parce que deux Etats choisissent deux obligations différentes que les comportements exigés seront différents (2). De même, il arrive, certes rarement, que l'organe chargé du suivi choisisse *ex officio* les obligations engageant les Etats (3).

---

<sup>1881</sup> Rapport CE Finlande, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, p.30.



### 1) *La relativisation du choix par l'interprétation différente d'une même obligation en fonction des autres engagements choisis*

**816.** L'évaluation de l'article 11.1.a) de la Charte semble témoigner de cette hypothèse. Selon cette disposition, les Etats s'engagent « dans la mesure où la radio et la télévision ont une mission de service public » soit i. à assurer la création d'une station de radio et de télévision dans les langues régionales ou minoritaires, soit ii. à encourager et/ou faciliter cette création, soit iii. à adopter des dispositions pour que les stations de radio et de télévision diffusent des émissions dans ces langues. La question qui s'est posée à l'égard de cette disposition est l'interprétation de l'expression « *mission de service public* ». Est-ce que ces dispositions concernent uniquement des médias publics, détenus par l'Etat ou également des médias privés qui assument une mission de service public également ? La réponse à cette question n'est pas dépourvue d'intérêt puisqu'elle détermine l'interprétation des articles 11.1.b) et c). Ces dispositions, qui ne font aucune référence aux termes « mission de service public », engagent les Etats soit à encourager et/ou favoriser la création d'une station de radio ou de télévision dans les langues régionales ou minoritaires (les alinéas i. des deux dispositions), soit à encourager et/ou favoriser la diffusion des émissions dans ces langues sur des stations de radio ou de télévision (les alinéas ii. des deux dispositions).

Or, si l'on estimait que l'article 11.1.a) concernait uniquement les médias détenus par l'Etat, les articles 11.1.b) et 11.1.c) ne concerneraient que les médias privés. En effet, les options prévues par l'article 11.1.a)<sup>1882</sup>, sont substantiellement similaires aux options des articles 11.1.b) et c). En d'autres termes, si l'article 11.1.a. vise tant les médias publics que les médias privés, les options des deux articles suivants perdraient de leur sens puisqu'elles seraient déjà comprises dans la première disposition. La doctrine a déjà fait part de son incertitude sur ce point<sup>1883</sup>. Qu'en est-il de l'interprétation du Comité d'experts ?

**817.** Il apparaît que celle-ci dépend des options choisies par les Etats. Lorsque les Etats ont choisi tant des dispositions de l'article 11.1.a) que des dispositions de l'article 11.1.b) et c), l'interprétation du Comité revient à considérer que les termes « mission de service public » font spécifiquement référence aux médias détenus par l'Etat. Par conséquent, les articles 11.1.b) et c) concernent les comportements que les Etats doivent adopter à l'égard des médias privés. L'évaluation de la mise en œuvre de ces dispositions en Espagne témoigne de cette interprétation. Ainsi, pour ce qui est de

---

<sup>1882</sup> A l'exception du premier alinéa qui engage les Etats à *créer* une station de radio et de télévision.

<sup>1883</sup> Dunbar (R.), Moring (T.), « Article 11. Media », in Urrutia Libarona (I.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, op. cit., p.381; Moring (T.), Dunbar (R.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et les médias*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2010, 100 p.

l'article 11.1.a.i) de la Charte, l'organe chargé du suivi s'est référé à l'article 149 de la Constitution espagnole qui « prévoit que les communautés autonomes peuvent créer et diriger leurs propres chaînes de télévision et stations de radio »<sup>1884</sup>. A cet égard, il note que la « station de radio publique [...] et les deux chaînes de télévision publiques [...], gérées par la Communauté autonomes, émettent en catalan »<sup>1885</sup>. Quant aux articles suivants, le Comité se réfère expressément aux stations de radio et de télévision privées<sup>1886</sup>.

Dès lors, on pourrait estimer que lorsque les Etats ont choisi uniquement des options des articles 11.1.b) et c), l'on exigerait uniquement des comportements concernant les médias privés. L'évaluation de la mise en œuvre de ces dispositions en Allemagne et en Autriche ne confirme pas cette conclusion. En effet, ce sont les seuls Etats parmi ceux étudiés qui ont uniquement choisi des options des articles 11.1.b) et c) et aucune des options de l'article 11.1.a). Certes, lors des premiers rapports d'évaluation concernant ces Etats, le Comité d'experts a considéré que ces dispositions concernaient uniquement les comportements adoptés par les Etats à l'égard des médias privés, les éventuelles émissions des radios ou télévisions publiques n'ayant aucune influence quant au constat de respect des obligations<sup>1887</sup>. En d'autres termes, les Etats devaient adopter des comportements qui encourageaient et/ou favorisaient la diffusion d'émissions en langues régionales ou minoritaires par les personnes privées. Cependant, l'interprétation du Comité d'experts a évolué lors des cycles de suivi ultérieurs. Lors du troisième cycle d'évaluation concernant l'Allemagne, l'organe chargé du suivi a décidé de « réexaminer son approche de l'article 11.1.b et 11.1.c à la lumière des développements intervenus dans les médias du secteur de la radiodiffusion depuis l'adoption de la Charte en 1992 »<sup>1888</sup>. L'interprétation du Comité doit être citée *in extenso* : ainsi, selon lui, « [l]a distinction traditionnelle entre un "radiodiffuseur de service public" monolithique et des radiodiffuseurs privés n'est désormais plus de mise. Plusieurs catégories d'organes remplissent à présent, dans une plus ou moins grande mesure, "une mission de service public". Certains appartiennent ou sont contrôlés par l'Etat, d'autres sont privés et d'autres encore sont de *joint ventures*. Certains médias sont proches du secteur associatif [...]. Il convient également de noter la plus grande diversité des méthodes et plates-formes de la transmission (télévision et radio numériques, diffusion Internet, etc). L'ensemble de ces développements appelle à davantage de

---

<sup>1884</sup> Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §275.

<sup>1885</sup> Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §275. Voir également, Rapport CE Slovaquie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§112-115 ; Rapport CE Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§118-123.

<sup>1886</sup> Rapport CE Espagne, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §276 et §278.

<sup>1887</sup> Voir par exemple Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§136-139 en ce qui concerne le haut sorabe.

<sup>1888</sup> Rapport CE Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §17 ; Rapport CE Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §150.

souplesse dans l'interprétation des articles 11.1.b et 11.1.c en vue notamment de ne pas exclure de leur champ d'application les radiodiffuseurs de service public »<sup>1889</sup>.

**818.** Par conséquent, à partir de ce changement, le Comité a intégré dans l'évaluation de la mise en œuvre de ces dispositions les comportements adoptés par les Etats à l'égard des médias publics. Toutefois, cette évolution n'a concerné que les deux Etats n'ayant choisi aucune des options de l'article 11.1.a. Toujours est-il qu'il convient d'analyser son impact. Nous pouvons estimer que ce changement a eu un impact positif sur les deux Etats en cause puisque l'intégration des émissions des médias publics a conduit le Comité d'experts à conclure au respect des obligations dans un certain nombre d'hypothèses<sup>1890</sup>. Cependant, le changement d'interprétation peut également être analysé comme une extension du champ du contrôle du Comité et, par conséquent, des exigences pesant sur les Etats au titre des deux dispositions en cause. En effet, ce changement permet au Comité d'évaluer non seulement les comportements adoptés à l'égard des médias privés, mais également les comportements adoptés à l'égard des médias publics.

Deux questions subsistent néanmoins. D'une part, est-ce que le choix des Etats de ne choisir que des options des articles 11.1.b et 11.1.c était dicté par la volonté d'exclure les médias publics, et les comportements y afférents, de l'objet des obligations du traité ? Si tel était le cas, l'interprétation du Comité d'experts revient à contourner le choix étatique. L'étude des rapports étatiques témoigne d'une intégration de la part de l'Etat des médias publics dans le cadre de ces dispositions, donc cette hypothèse semble exclue. D'autre part, nous ne savons pas si le choix du Comité fut motivé par l'extension du champ de son contrôle ou, plus pragmatiquement, par la volonté de laisser une certaine marge de manœuvre aux Etats en leur donnant la possibilité d'adopter soit des comportements visant les médias publics, soit des comportements visant les médias privés.

Quoiqu'il en soit, cet exemple témoigne de la situation dans laquelle le choix d'une même obligation par plusieurs Etats n'entraîne pas nécessairement les mêmes exigences.

## ***2) La relativisation du choix par l'interprétation similaire d'obligations différentes***

**819.** Le second cas concerne l'hypothèse dans laquelle le Comité d'experts interprète deux obligations différentes comme exigeant un comportement similaire de la part de deux Etats. Ce faisant, le choix des obligations opéré en amont par l'Etat est relativisé. Nous pouvons évoquer

<sup>1889</sup> Rapport CE Allemagne, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §17.

<sup>1890</sup> Voir par exemple, Rapport CE Allemagne, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§162-165 en ce qui concerne le haut sorabe ou §§578-581 en ce qui concerne l'article 11.1.b.ii) pour le bas allemand dans le Land de Mecklembourg.

l'exemple de l'évaluation de la mise en œuvre de l'article 10.1.a.iii) en Autriche et celle de l'article 10.1.a.v) en Hongrie. La lecture de ces dispositions laisse apparaître une intensité décroissante des exigences<sup>1891</sup>. Selon l'article 10.1.a.iii), les Etats s'engagent « à veiller à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites et recevoir une réponse dans ces langues » de la part des autorités administratives de l'Etat central. Quant au second article, il stipule que les Etats s'engagent « à veiller à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent soumettre valablement un document rédigé dans ces langues ». Parmi les options prévues par l'article 10.1.a, l'Autriche a choisi uniquement celle de l'alinéa iii) alors que la Hongrie uniquement celle de l'alinéa v). Face à cette différence de choix, nous pourrions nous attendre à ce que l'identification des exigences par le Comité diffère selon l'interprétation de l'une ou de l'autre de ces obligations. Cependant, nous pouvons remarquer une similarité certaine de l'interprétation des deux obligations. En ce qui concerne l'Autriche, le Comité mentionne plusieurs difficultés tenant à l'existence de fonctionnaires au sein de l'administration ayant des compétences dans les langues régionales ou minoritaires<sup>1892</sup>. Dans les rapports d'évaluation postérieurs, l'organe chargé du suivi mentionne l'existence de plusieurs cours proposés aux fonctionnaires<sup>1893</sup>. Pour ce qui est de la Hongrie, le Comité a également estimé que « les autorités administratives devraient comporter un personnel qui maîtrise la langue minoritaire concernée »<sup>1894</sup>. Lors du second cycle de suivi, il a encouragé les autorités « à poursuivre et intensifier les efforts menés afin de déterminer le nombre de fonctionnaires qui maîtrisent les langues concernées, ce qui permettrait d'évaluer correctement les besoins »<sup>1895</sup>. De la même manière, le Comité a encouragé les deux Etats à mettre à disposition des locuteurs des formulaires bilingues<sup>1896</sup>, alors même que ni l'Autriche ni la Hongrie n'avaient choisi l'option prévue par l'article 10.1.b) de la Charte qui prévoit que les Etats s'engagent « à mettre à disposition des formulaires et des textes administratifs d'usage courant pour la population dans les langues régionales ou minoritaires, ou dans des versions bilingues ».

**820.** Comment analyser cette relativisation du choix opéré par l'Etat ? Nous pouvons estimer qu'une telle interprétation du Comité d'experts constitue un « instrument de limitation de la liberté des Etats dans le choix de leur engagement »<sup>1897</sup>. Evoquant l'interprétation de la Charte sociale

<sup>1891</sup> Engbers (J.), « Article 10. Administrative authorities and public services », in Urrutia Libarona (I.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *op. cit.*, p.344.

<sup>1892</sup> Rapport CE Autriche, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §§166-167.

<sup>1893</sup> Rapport CE Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §136 ; Rapport CE Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §214.

<sup>1894</sup> Rapport CE Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §54 ; Rapport CE Hongrie, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §135.

<sup>1895</sup> Rapport CE Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §101.

<sup>1896</sup> Rapport CE Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §§212-213 ; Rapport CE Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §101.

<sup>1897</sup> Ducoulombier (P.), « La liberté des Etats parties à la Charte sociale européenne dans le choix de leur engagement : une liberté surveillée », R.T.D.H., 2013, p.843.

européenne par le Comité européen des droits sociaux, le Professeur Peggy Ducoulombier a démontré que ce dernier parvient, dans certaines hypothèses, à contourner le choix étatique des engagements prévus par ce traité puisqu'il « utilise la complémentarité des dispositions du texte, l'interprétation holistique, pour contrer les conséquences de l'utilisation de leur liberté par les Etats et dépasser l'absence d'acceptation de certaines dispositions par l'Etat mis en cause »<sup>1898</sup>. Or, cette analyse qui développée à propos l'interprétation fournie par le Comité européen des droits sociaux pourrait également s'appliquer à l'interprétation du Comité d'experts de la Charte.

**821.** Certes, ce dernier n'explique pas sa démarche, contrairement au Comité européen des droits sociaux qui a précisé que « la Charte [sociale européenne] a été conçue comme un tout et ses dispositions se complètent en se chevauchant partiellement [et qu'il] est impossible de délimiter le champ d'application matériel de chaque article ou paragraphe d'une manière étanche »<sup>1899</sup>. Toutefois, la lecture des dispositions interprétées par le Comité d'experts dans l'exemple sus-évoqué laisse apparaître une certaine complémentarité entre les articles de la Charte. En effet, pour que les locuteurs « puissent présenter des demandes orales ou écrites » dans une langue régionale ou minoritaire et recevoir une réponse dans cette langue (article 10.1.a.iii) ou bien pour qu'ils puissent « soumettre valablement un document rédigé » dans une telle langue (article 10.1.a.v), il est nécessaire que des formulaires dans lesquels ces demandes ou ces documents puissent être formulés soient mis à leur disposition.

**822.** Une autre explication de la relativisation du choix des obligations par les Etats peut être déduite de la prise en compte du droit étatique lors de l'interprétation de l'obligation qu'il a choisie. En effet, dans le cas de l'Autriche et de la Hongrie, le contenu du droit étatique s'avère assez similaire<sup>1900</sup> alors même que les obligations choisies par les deux Etats varient en intensité. L'interprétation du Comité aurait pour effet de corriger le choix inadapté d'une obligation par l'Etat dès lors que son droit interne correspondrait à une autre obligation. En l'occurrence, la Hongrie a choisi une obligation d'une intensité moindre, alors que son droit interne justifierait davantage le choix d'une obligation d'intensité plus forte, à savoir celle choisie par l'Autriche. Or, puisque le

---

<sup>1898</sup> *Ibidem*, p.844.

<sup>1899</sup> Comité européen des droits sociaux, 21 mars 2012, Décision sur le bien-fondé *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Belgique*, Réclamation n°62/2010, §45 citée in Ducoulombier (P.), « La liberté des Etats parties à la Charte sociale européenne dans le choix de leur engagement : une liberté surveillée », R.T.D.H., 2013, p.845.

<sup>1900</sup> Des similarités peuvent être notées quant au recrutement des fonctionnaires ayant des compétences dans les langues régionales ou minoritaires, ou l'existence d'offres de formation dans ces langues ainsi que l'existence de formulaires bilingues. Voir Rapport CE Autriche, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §136, Rapport CE Autriche, 3<sup>ème</sup> cycle de suivi, §212 et Rapport CE Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §100.

Comité d'experts ne peut, sauf hypothèse exceptionnelle, modifier formellement le choix étatique, il accroît, à travers son interprétation, l'intensité de l'obligation choisie par l'Etat afin qu'elle corresponde davantage au droit étatique relatif à la protection des langues régionales ou minoritaires. Toutefois, il convient de préciser que cette recherche de correspondance n'entraîne pas à *elle seule* le respect de l'obligation en question puisque d'autres éléments peuvent entrer en jeu telle que l'absence d'effectivité de l'obligation.

**823.** L'inadaptation du choix étatique a même conduit le Comité d'experts, certes, dans une seule hypothèse, à inviter l'Etat à choisir une obligation d'une intensité moindre afin qu'il puisse s'y conformer « plus facilement ». Cela a concerné l'évaluation de l'article 11, relatif à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le domaine des médias au Danemark. Cet Etat a choisi d'être lié par les paragraphes 1.b.i) et 1.c.i) de l'article 11 de la Charte qui prévoient que les Parties s'engagent à encourager et/ou à faciliter la création d'au moins une station de radio et d'une chaîne de télévision dans les langues régionales ou minoritaires. Le Comité, tout en étant conscient du rôle assez limité de l'Etat à l'égard des médias privés, estime que ces dispositions exigent l'adoption de certains comportements comme des subventions<sup>1901</sup>. A cet égard, l'organe chargé du suivi a constaté « que, depuis l'entrée en vigueur de la Charte au Danemark en 2001, aucune évolution significative n'a été enregistrée dans la mise en œuvre des engagements [...] dans le domaine des médias de radiodiffusion privés »<sup>1902</sup>. Face à cette situation, il précise que « [s]i la mise en œuvre des dispositions ratifiées dans le domaine des médias de radiodiffusion privés *s'avère trop difficile*, les autorités danoises devraient sortir de l'impasse actuelle en mettant en œuvre les dispositions correspondantes concernant les médias publics, c'est-à-dire l'article 11 (1) ai ou aii, et modifier l'instrument de ratification en conséquence »<sup>1903</sup>. Cet exemple révèle plusieurs éléments. Tout d'abord, la volonté du Comité d'experts d'assister l'Etat afin qu'il puisse respecter la Charte quitte à ce que ce dernier modifie son choix des engagements. Cependant, le motif mis en avant par l'organe chargé du suivi, à savoir la mise en œuvre *trop difficile* de l'obligation choisie, nous semble critiquable. En effet, bien que cela ne se soit pas produit jusque-là, certains Etats pourraient invoquer cet argument afin de modifier leur choix initial au profit d'engagements d'une intensité moindre. Ensuite, cela témoigne également de l'impossibilité de choisir telle ou telle obligation à la place des Etats alors même que le choix de ces derniers serait inadapté. Toutefois, cette dernière remarque doit être relativisée puisque le Comité d'experts fut amené à choisir *ex officio* ces obligations.

---

<sup>1901</sup> Rapport CE Danemark, 4<sup>ème</sup> cycle de suivi, §63.

<sup>1902</sup> *Ibidem*.

<sup>1903</sup> *Ibidem*, §65. Non souligné dans le texte.

### 3) *Le choix exceptionnel des obligations par le Comité d'experts*

**824.** Il arrive que dans certaines hypothèses, rares, le Comité soit amené à choisir une obligation engageant l'Etat au titre de la partie III de la Charte. Si les Etats doivent choisir au minimum trente-cinq paragraphes ou alinéas au titre de cette partie lorsqu'ils entendent qu'une langue régionale ou minoritaire soit protégée, un problème peut surgir quant au caractère distinct des paragraphes ou alinéas qu'ils choisissent. A cet égard, « [l]'absence de caractère distinct entre deux engagements est révélée dans la plupart des cas par le fait qu'ils sont reliés par la conjonction "ou" »<sup>1904</sup>. Par exemple, si un article de la Charte relie trois options *a*, *b* et *c* de cette manière, les trois sont alternatives. De même, on retrouve une intensité décroissante des obligations allant de la première à la troisième. : l'option *a* inclut l'option *b* et l'option *b* inclut l'option *c*<sup>1905</sup>.

**825.** Or, certains Etats ont choisi l'ensemble des options alternatives proposées par un article. Ce fut le cas de la Hongrie pour ce qui est des options prévues par l'article 9.2 de la Charte<sup>1906</sup>. Le Comité d'experts a estimé que « [c]es trois options de l'article 9.2 constituant les termes d'un choix, la Hongrie aurait dû n'en choisir qu'une seule »<sup>1907</sup>. Dès lors, puisqu'« aucune circonstance particulière ne semble rendre la première option envisagée sous l'article 9 paragraphe 2 manifestement incompatible avec les besoins spécifiques des langues minoritaires concernées et/ou avec les vœux exprimés par les locuteurs »<sup>1908</sup>, le Comité décide de retenir « d'office la première option »<sup>1909</sup>, à savoir celle qui est la plus exigeante parmi les trois.

La position du Comité fut davantage explicitée dans le cas de la Slovaquie, cette dernière ayant choisi deux options alternatives au sein de l'article 10.3<sup>1910</sup>. Ici encore, l'organe chargé du suivi a précisé que « les deux options [...] constituent une alternative contraignant chaque Partie à opérer un

<sup>1904</sup> Woehrling (J-M.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Un commentaire analytique, op.cit.*, p.68.

<sup>1905</sup> Voir Rapport CE Croatie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §§90-91 ; Voir également Woehrling (J-M.), *ibidem*, p.69.

<sup>1906</sup> Les Parties s'engagent « a) à ne pas refuser la validité des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire; ou b) à ne pas refuser la validité, entre les parties, des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire, et à prévoir qu'ils seront opposables aux tiers intéressés non locuteurs de ces langues, à la condition que le contenu de l'acte soit porté à leur connaissance par celui qui le fait valoir; ou c) à ne pas refuser la validité, entre les parties, des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire ».

<sup>1907</sup> Rapport CE Hongrie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §53.

<sup>1908</sup> Rapport CE Hongrie, 2<sup>ème</sup> cycle de suivi, §95.

<sup>1909</sup> *Ibidem*.

<sup>1910</sup> Il s'agit des alinéas b) et c) : En ce qui concerne les services publics assurés par les autorités administratives ou d'autres personnes agissant pour le compte de celles-ci, les Parties contractantes s'engagent, sur les territoires dans lesquels les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées, en fonction de la situation de chaque langue et dans la mesure où cela est raisonnablement possible: b) à permettre aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires de formuler une demande et à recevoir une réponse dans ces langues ; ou c) à permettre aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires de formuler une demande dans ces langues.



choix »<sup>1911</sup>. Par conséquent, « en l'absence de choix entre plusieurs options, c'est normalement celle garantissant la plus grande protection sous l'angle de la protection et de la promotion de la langue qui s'applique d'office, à moins que des circonstances spécifiques rendent ladite option manifestement incompatible avec les besoins de la langue régionale ou minoritaire concernée et/ou avec les désirs exprimés de ses locuteurs »<sup>1912</sup>. Dès lors, nous pouvons considérer que l'approche abstraite qui consiste à utiliser le choix des obligations comme paramètre de justification conduit le Comité à favoriser l'application la plus large possible des obligations de la Charte, sauf à ce qu'elle doive s'incliner devant l'approche concrète induite par l'utilisation du paramètre de la situation de chaque langue, concurremment développée par le Comité.

---

<sup>1911</sup> Rapport CE Slovaquie, 1<sup>er</sup> cycle de suivi, §249.

<sup>1912</sup> *Ibidem*.



## CONCLUSION DU CHAPITRE II :

826. L'étude des éléments guidant l'interprétation du Comité d'experts témoigne au final de plusieurs similarités avec les éléments qui influencent l'interprétation fournie dans le cadre du contrôle international juridictionnel. Cela étant, ces similarités n'équivalent pas à une identité des techniques. A ce titre, il apparaît que les éléments pris en compte par l'interprétation de l'organe chargé du suivi comportent certaines spécificités liées à l'une des fonctions qu'il endosse, à savoir sa fonction d'assistance<sup>1913</sup>. A l'instar d'autres mécanismes de suivi, l'objectif poursuivi par l'interprétation fournie par le Comité n'est « pas tellement [de] sanctionner un Etat qui viendrait à manquer à l'un des objectifs fixés par la Convention, mais plutôt de l'encourager à exécuter correctement ses engagements »<sup>1914</sup>. Or, cet encouragement implique également l'utilisation d'éléments visant à *persuader* les Etats d'accepter l'interprétation extensive fournie.

La tendance consistant à ménager les droits étatiques constitue l'un des moyens utilisés à cette fin. La logique de subsidiarité irriguant l'interprétation du Comité témoigne de l'idée selon laquelle son interprétation vise *in fine* à rationaliser les droits étatiques relatifs à la protection des langues régionales ou minoritaires. Ainsi, la politique publique linguistique induite par le traité et son efficacité ne supposent pas une uniformité des droits internes en la matière. Cependant, l'acceptation d'une diversité des droits internes n'implique pas une déférence absolue à l'encontre du contenu de ces droits. L'impératif d'effectivité de la politique publique linguistique vient également limiter le rôle premier des Etats dans l'élaboration de celle-ci. En effet, plusieurs paramètres justifiant l'interprétation de l'organe chargé du suivi permettent de développer les exigences imposées aux Etats – au premier titre, l'effectivité des obligations de la Charte.

---

<sup>1913</sup> *Supra* n°647.

<sup>1914</sup> Benoît-Rohmer (F.), « Etude sur les mécanismes de contrôle et de suivi dans les conventions internationales. Propositions pour un mécanisme de contrôle ou de suivi dans le cadre d'une convention-cadre relative à la protection des minorités », *op. cit.*, §70.

## CONCLUSION DU TITRE II :

827. La recherche d'efficacité de la politique publique linguistique influence le contenu de l'interprétation des dispositions de la Charte fournie par le Comité. En effet, il résulte de cette interprétation que les Etats sont tenus de déployer une intervention qui ne se limite pas à un encadrement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Ils doivent *propulser* cette utilisation en provoquant des transformations dans le comportement linguistique des individus. Cette influence de la politique publique linguistique conduit le Comité à adopter une approche davantage concrète de l'interprétation des dispositions de la Charte. A l'instar du « droit de régulation »<sup>1915</sup>, l'interprétation fournie par le Comité d'experts s'adapte au concret<sup>1916</sup>, à la réalité de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires qui doivent faire l'objet de l'intervention des Etats. Ainsi, non seulement le Comité d'experts utilise des notions visant à faire correspondre la définition du champ d'application des obligations avec la réalité des situations qui y sont intégrées, mais il utilise également cette réalité afin de moduler les exigences qu'il identifie.

Toutefois, cette interprétation extensive et autonome fournie par le Comité d'experts n'ignore pas les caractéristiques du système de la Charte. Certes, d'un point de vue formel, l'organe chargé du suivi n'est pas lié par l'interprétation fournie par les Etats comme en témoignent les divergences d'interprétation qui ont été identifiées. Cela étant, le rôle second de l'interprétation du Comité et la nécessaire acceptation étatique de son interprétation le conduisent à ménager les droits étatiques relevant de la mise en œuvre nationale des obligations. Toutefois, cette logique de subsidiarité qui est à l'œuvre dans l'interprétation fournie par le Comité d'experts se conjugue avec la nécessaire effectivité des obligations de la Charte.

---

<sup>1915</sup> Chevallier (J.), « La régulation juridique en question », *Droit et société*, 2001/3, n°49, p.833.

<sup>1916</sup> Timsit (G.), « Les deux corps du droit : essai sur la notion de régulation », *Revue française d'administration publique*, 1996, 78, p.375 et s. : le droit est désormais caractérisé « par son adaptation au concret, son rapprochement des individus, son adéquation au contexte des sociétés qu'il prétend régir ».

## CONCLUSION DE LA PARTIE II :

**828.** L'étude de la construction de la politique publique linguistique par l'interprétation du Comité d'experts témoigne de l'influence exercée par l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires sur cette dernière. Son interprétation s'adapte non seulement aux réalités linguistiques mais également à la situation des Etats. Le champ d'application des obligations de la Charte n'est plus seulement défini « à travers le prisme de concepts abstraits »<sup>1917</sup> et les exigences identifiées sont modulées en fonction de la réalité qu'il s'agit de régir.

**829.** Or, le contenu de l'interprétation du Comité intègre également la configuration particulière du système de la Charte. Contrairement à l'interprétation fournie dans le cadre du contrôle international de type juridictionnel, celle du Comité n'a pas de caractère obligatoire. Le rôle second de cette interprétation qui résulte tant de la nécessité d'une information préalable du Comité que de l'acceptation nécessaire de son interprétation exerce également une influence sur le contenu de l'interprétation du Comité. Certes, l'organe chargé du suivi déploie plusieurs techniques afin de réduire sa dépendance et d'accroître l'autorité de son interprétation. Toujours est-il qu'en définitive, il doit *persuader* les Etats de suivre son interprétation. Cela illustre la coexistence des deux dimensions – relationnelle et institutionnelle – qui caractérisent le système de la Charte : les Etats sont les interprètes unilatéraux de la Charte et l'interprétation fournie par le Comité d'experts, bien qu'elle manifeste une tendance d'institutionnalisation du système, intègre également la dimension relationnelle de celui-ci. Ainsi, la réalisation de l'objectif de la politique publique linguistique implique une coopération entre les deux types d'acteurs de l'interprétation des dispositions de la Charte.

---

<sup>1917</sup> Chevallier (J.), « La rationalisation de la production juridique », *op. cit.*, p.12.

## CONCLUSION GENERALE

**830.** Cette étude a permis de mettre en évidence les implications du contact entre l'objectif de la politique publique linguistique et l'interprétation de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Les implications de cette rencontre sont considérables dans la mesure où elles invitent à réfléchir sur l'évolution du droit lorsque celui-ci entend s'emparer des réalités linguistiques. En effet, la politique publique équivaut au déploiement de certains instruments afin de résoudre un problème considéré comme insatisfaisant. Or, les normes juridiques constituent des instruments utilisés par une politique publique. Celles-ci sont ainsi mises au service<sup>1918</sup> de la réalisation de l'objectif poursuivi par la politique publique. Cette influence de l'objectif de la politique publique linguistique se manifeste tant en ce qui concerne l'interprétation fournie par les Etats que celle fournie par le Comité d'experts.

**831.** En raison du caractère authentique de l'interprétation fournie par les Etats, ces derniers ont un rôle premier dans la construction de la politique publique linguistique. L'interprétation de ces acteurs permet ainsi de définir les limites et le contenu de cette politique publique en interprétant les dispositions de la Charte. A ce titre, l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires exerce une influence sur leur interprétation. En ce qui concerne la définition du champ d'application des obligations, cette influence n'est que partielle. En effet, elle concerne surtout l'identification du champ d'application matériel et ses deux composantes : les « langues régionales ou minoritaires » et les domaines matériels d'application des obligations. Pour ce qui est des « langues régionales ou minoritaires », nous assistons à un enchevêtrement des critères de définition qui non seulement relativise la prétention « objective » de la définition proposée par le texte de la Charte mais témoigne également de la complexité des réalités dont l'interprétation étatique entend se saisir. En effet, puisque la politique publique linguistique suppose une intervention des Etats qui produise des transformations dans la société, cette intervention doit intégrer les réalités qu'il s'agit de transformer. Cela revient à transporter ces réalités dans le monde du droit avec toute la complexité qui est inhérente à cette opération. En somme, pour transformer des réalités sociales complexes, il faut que les normes juridiques absorbent ces réalités avec leur complexité. L'interprétation des Etats implique par conséquent l'utilisation des apports d'autres disciplines, comme l'histoire ou la sociolinguistique. La distinction entre une langue et un dialecte, la pratique

---

<sup>1918</sup> Chevallier (J.), « La rationalisation de la production juridique », *op. cit.*, p.17.

traditionnelle et territoriale de la langue ou encore l'*européanité* de celle-ci sont autant de critères qui peuvent difficilement être définis sur la base de notions originaires juridiques. Bien entendu, d'autres notions, telle que l'officialité des langues, peuvent intervenir dans cette qualification. Toutefois, même ces notions doivent composer dans certaines hypothèses avec les notions précédemment évoquées.

Quant à la définition des domaines matériels d'application des obligations du traité, l'influence de la politique publique linguistique est également présente. En effet, la vulnérabilité des langues régionales ou minoritaires est due, au moins en partie, à l'exclusion passée de leur utilisation de certains domaines. L'interprétation des Etats révèle une définition extensive de ces domaines, n'excluant aucun domaine matériel *per se*.

**832.** L'influence de la politique publique linguistique sur la définition des champs d'application personnel et spatial est davantage limitée mais pas inexistante. Toujours est-il que l'étude de l'interprétation étatique de ces composantes du champ d'application des obligations a révélé l'existence de certaines tendances restrictives de la part des Etats. Quant au champ d'application personnel, la nationalité des membres d'une minorité nationale peut être analysée comme une telle tendance restrictive. Or, tout en démontrant que l'utilisation de ce critère de définition n'impliquait pas, à elle seule, l'exclusion des non-ressortissants du bénéfice des droits accordés en vertu d'un tel statut, nous avons également évoqué la remise en cause probable et possible d'une telle interprétation restrictive par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et par la Cour européenne des droits de l'Homme. En ce qui concerne le champ d'application spatial, certains Etats l'interprètent également d'une manière restrictive ce qui ne va pas sans soulever certaines difficultés quant à l'effectivité de ces obligations.

**833.** Si la politique publique linguistique exerce une influence sur la définition du champ d'application des obligations, il en est également ainsi pour ce qui est de la définition du contenu des obligations de la Charte. En effet, les Etats considèrent que plusieurs actes, de nature différente, relèvent de la mise en œuvre d'une seule obligation. L'intervention en faveur des langues régionales ou minoritaires suppose ainsi le déploiement d'actes étatiques divers<sup>1919</sup>. Nous assistons ainsi à une complexification de la structure des obligations qui s'explique par la recherche d'effectivité de ces dernières. Cela nous a conduit à proposer une classification des obligations de la Charte qui peut davantage rendre compte de cette complexité que des classifications traditionnelles. La politique

---

<sup>1919</sup> Milian i Massana (A.), « Les formes d'intervenció lingüística i les tècniques jurídiques de protecció de les llengües i dels grups lingüístics en les societats plurilingües. Una llambregada al dret comparat », *op. cit.*, pp.105-128.

publique linguistique exerce également une influence sur la substance des obligations du traité. Elle conduit les Etats à déployer une intervention *propulsive* en faveur des langues régionales ou minoritaires associant des normes d'encadrement à des normes d'orientation de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires. Le modèle de l'Etat *propulsif* correspond à cette diversité substantielle des actes démontrant également la coexistence de normes caractéristiques du droit de l'Etat libéral et des normes de l'Etat providence avec des normes davantage caractéristiques du droit de l'Etat *propulsif*. En effet, ce dernier n'implique pas uniquement l'existence de normes d'orientation mais également une conception instrumentale des normes d'encadrement caractéristiques des deux autres modèles de l'Etat. Toutefois, si tous les Etats déploient une intervention *propulsive* en faveur de ces langues, le type et le degré de ce caractère propulsif varient selon les Etats.

**834.** Or, la politique publique linguistique exerce également une influence sur l'interprétation fournie par le Comité. Cela étant, avant même de pouvoir étudier cette influence, il fallait déterminer les raisons expliquant le rôle second du Comité dans la construction de la politique publique linguistique. A cet égard, ce caractère second s'explique par les conditions qui entourent son interprétation. Tout d'abord, l'organe chargé du suivi est conditionné en amont par les informations transmises par les Etats. Ensuite, l'interprétation qu'il fournit est également conditionnée en aval par la nécessaire acceptation étatique de cette interprétation. Ces deux conditions témoignent de la dimension *relationnelle* du système de la Charte confirmant que seuls les Etats peuvent fournir une interprétation authentique des dispositions du traité. Cela étant, le Comité entend également, dans une certaine mesure, s'affranchir de ces conditions en utilisant plusieurs techniques procédurales et substantielles visant à objectiviser l'interprétation qu'il fournit. Ainsi, et malgré ce rôle second, l'évaluation opérée par le Comité d'experts du respect des obligations de la Charte le conduit à fournir une interprétation autonome et extensive. Ce faisant, il ne s'estime pas lié par l'interprétation retenue par les Etats. L'étude de cette interprétation nous a permis de révéler l'influence de la politique publique linguistique qui conduit le Comité à définir le champ d'application des obligations ainsi que le contenu de celles-ci. Sa définition du champ d'application témoigne également de la perte d'autonomie du droit lorsqu'il entend transformer certaines réalités sociales complexes car le Comité d'experts a surtout recours à des critères concrets et originaires extra-juridiques dans le cadre de ses définitions. Cette influence se manifeste également pour ce qui est de la définition de la substance des obligations de la Charte puisque le Comité exige une intervention *propulsive* de la part des Etats, à savoir l'existence de normes d'encadrement et d'orientation de l'utilisation de ces langues. Bien que l'influence de la politique publique soit moins manifeste, nous avons également

relevé que l'organe chargé du suivi exige une certaine *cohérence* de la part des Etats lorsqu'ils interviennent en faveur des langues régionales ou minoritaires. Surtout, il considère que la politique publique linguistique doit primer sur les autres politiques publiques étatiques.

**835.** Enfin, il était nécessaire d'identifier les paramètres utilisés par le Comité pour justifier son interprétation extensive. Qu'ils soient utilisés d'une manière systématique ou plus ponctuellement, ces paramètres sont influencés tant par la recherche d'efficacité de la politique publique linguistique que par la configuration du système de la Charte, conduisant le Comité à essayer de *persuader* les Etats d'accepter son interprétation. Ces paramètres témoignent des deux logiques irriguant l'interprétation de la Charte, et du caractère circulaire de ces deux mouvements.

**836.** S'agissant du premier mouvement, il apparaît au terme de cette étude que tout en poursuivant l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires, l'interprétation fournie par les Etats et par le Comité d'experts est influencée par cet objectif de la politique publique linguistique. Cette influence révèle une conception « instrumentale » des normes juridiques lorsqu'elles sont utilisées comme des instruments des politiques publiques. Or, une telle utilisation a des conséquences sur la structure et le contenu des normes mises au service de ces politiques publiques. A travers les normes qu'ils adoptent, les Etats n'interviennent plus seulement pour encadrer les comportements des individus, pour établir des règles de « juste conduite »<sup>1920</sup> selon les termes de Hayek, mais ils entendent guider, orienter ces comportements réduisant, implicitement, l'autonomie des individus. Nous ne sommes pas dans une configuration dans laquelle l'Etat devrait se contenter de conforter, par les normes qu'il édicte, un « ordre spontané »<sup>1921</sup> mais dans une configuration dans laquelle l'Etat essaie de transformer certaines réalités sociales en essayant d'influencer en profondeur le comportement des individus. Le droit utilisé pour opérer ces transformations n'a pas des caractéristiques uniformes : il encadre et il oriente ; il réglemente et il régule. L'intervention *propulsive* des Etats en faveur des langues régionales ou minoritaires est composée des « deux corps du droit »<sup>1922</sup> : l'un général et abstrait, l'autre concret et adaptable<sup>1923</sup> ; les deux évalués en fonction de l'efficacité d'atteindre les objectifs de la politique publique linguistique.

---

<sup>1920</sup> Hayek (F.A.), *Droit, législation et liberté. Tome I Règles et Ordre*, op.cit., p.65.

<sup>1921</sup> *Ibidem*, pp.41 et s.

<sup>1922</sup> Timsit (G.), « Les deux corps du droit. Essai sur la notion de régulation », op. cit., pp.375-394.

<sup>1923</sup> *Ibidem*, pp.376-377.

**837.** Or, ce type d'intervention des Etats invite à réfléchir non seulement sur les évolutions subies par le droit lorsqu'il entend transformer des réalités sociales complexes mais également sur la perte relative d'autonomie personnelle des individus lorsque le droit se voit assigné de telles fonctions. Certes, l'intervention de l'Etat a pour objectif d'assurer la survie des langues régionales ou minoritaires et le développement de leur utilisation. Toutefois, cela peut le conduire dans certaines hypothèses à intervenir sur la langue elle-même en définissant ses modalités d'utilisation. Dès lors, la question qui se pose est celle de savoir si les solutions mises en place visant à associer les locuteurs à l'élaboration de ces normes sont-elles suffisantes pour pallier cet effet. Quelles formes d'association des locuteurs devraient être envisagées ? Finalement, est-ce qu'une politique publique linguistique doit s'accompagner d'une légitimation démocratique ? Faudrait-il envisager l'institution d'organes représentant les locuteurs dont les membres seraient élus ? Ou faudrait-il envisager d'autres formes de participation qui ne sont pas caractéristiques du modèle classique de légitimation du pouvoir ?

**838.** Le second mouvement circulaire traversant l'interprétation de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires trouve sa source dans l'existence du mécanisme de suivi. Certes, ce mécanisme ne remet pas en cause le caractère authentique de l'interprétation fournie par les Etats. Ces derniers ont le premier rôle dans la construction de la politique publique linguistique. Toutefois, l'existence du mécanisme de suivi provoque l'instauration d'un dialogue entre les Etats et le Comité d'experts de la Charte. La succession des rapports périodiques et des rapports d'évaluation conduit ces deux acteurs à mutuellement enrichir leur interprétation de la Charte. Le mécanisme de suivi implique entre les Etats et le Comité une coopération guidée par l'objectif de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires. Cette coopération peut conduire les Etats à adapter leur interprétation à celle fournie par le Comité d'experts tout comme elle peut conduire le Comité à adapter la sienne par rapport à celle des Etats. Ce mouvement circulaire, d'adaptations réciproques, révèle la tension existant entre la dimension relationnelle et institutionnelle caractérisant le système de la Charte. Cette tension, qui s'inscrit plus largement dans cet « horizon indépassable du droit international contemporain »<sup>1924</sup>, n'a pas vocation à disparaître. L'importance de chacune de ces dimensions est néanmoins susceptible de varier et d'évoluer au cours des cycles de suivi.

Les particularités de l'interprétation fournie par le Comité d'experts révèlent finalement la nature ambiguë du mécanisme de suivi si nous le comparons au contrôle international de type juridictionnel : plus exigeant qu'un organe juridictionnel sur certains points et, dans le même temps,

---

<sup>1924</sup> Boumghar (M.), *Une approche de la notion de principe dans le système de la Convention européenne des droits de l'Homme*, op. cit., p.359.



moins exigeant sur d'autres. L'autorité conditionnée de son interprétation peut expliquer les deux hypothèses. Puisque les Etats doivent accepter son interprétation pour qu'elle puisse déployer ses effets, le Comité peut fournir une interprétation particulièrement exigeante tout en espérant que l'Etat accepte d'une manière progressive les exigences qu'il identifie. Concomitamment, la nécessaire acceptation de son interprétation le conduit à déployer des techniques particulières visant à *persuader* les Etats d'accepter son interprétation. Quant aux juridictions internationales, l'autorité obligatoire attachée à leur interprétation peut les conduire à limiter cette interprétation et à déployer certaines techniques visant à renforcer l'« acceptabilité » des arrêts rendus par les Etats. Cela invite à réfléchir davantage sur l'interprétation et ses paramètres de justification utilisés par l'ensemble des organes exerçant une fonction de suivi ou de contrôle en droit international.

**839.** Ces mouvements circulaires et les questions qu'ils soulèvent révèlent que l'interprétation de la Charte est complexe et variable. L'étude de la construction juridique de la politique publique linguistique nous permet de conclure que la Charte ne fixe qu'un *cadre européen* des politiques publiques linguistiques nationales. Ce cadre, tout en consacrant des standards minimums, s'adapte tant en fonction des réalités linguistiques qu'il convient de transformer afin de protéger et promouvoir les langues régionales ou minoritaires qu'en fonction des particularités étatiques. La Charte constituerait ainsi le « droit commun »<sup>1925</sup> de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires en Europe. Elle s'inscrit pleinement dans l'édification d'un espace normatif européen qui fait intervenir non seulement le droit de l'Union européenne et le droit de la Convention européenne des droits de l'Homme mais également les autres conventions élaborées sous l'égide du Conseil de l'Europe. Instrument de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires en tant que composantes du patrimoine culturel européen, la Charte participe à la protection et à la promotion du *patrimoine commun* des Etats européens, « raison d'être du Conseil de l'Europe »<sup>1926</sup>.

---

<sup>1925</sup> Delmas-Marty (M.), *Pour un droit commun*, Editions du Seuil, 1994, 186 p.; Beaud (O.) « L'Europe entre droit commun et droit communautaire », *Droits*, n°14, 1991, pp.4 et s. ; Boumghar (M.)f, Durand (V.) (dir.), *Les nouvelles échelles du droit commun*, Larcier, 2013, 272 p.

<sup>1926</sup> Benoît-Rohmer (F.), Klebes (H.), *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique pan-européen*, *op.cit.*, p.19.





# BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

## I. Dictionnaires et encyclopédies

Adriantsimbazovina (J.), Gaudin (H.), Marguénaud (J-P.), Rials (S.), Sudre (F.) (dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme*, P.U.F., 2008, 1120 p.

Alland (D.), Rials (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, P.U.F., 2003, 1680 p.

Cornu (G.) (dir.), *Vocabulaire juridique*, 9<sup>ème</sup> éd., P.U.F., 2011, 1093 p.

Michel (V.), « Manquement (Recours en constatation de) », *Répertoire Dalloz*, septembre 2012, (actualisation janvier 2015).

Molinier (J.), « Recours en carence », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 340, 31 mai 2011.

Picod (Y.), « Répertoire de droit civil – Obligations », Dalloz, 2009.

Rideau (J.), « Recours en annulation. Cas d'ouverture, pouvoirs du juge de l'annulation, contenu, effets et exécution des arrêts d'annulation », *Jurisclasseur Europe Traité*, Fasc.331, 1<sup>er</sup> août 2015.

Saint-Pau (J.-C.), *JurisClasseur Civil Code – 1146-1155*, Lexis Nexis, 2013.

Salmon (J.) (dir.), *Dictionnaire de Droit international public*, Bruylant, 2001, 1200 p.

Simon (D.), « Directive », *Répertoire Dalloz*, décembre 1998 (actualisation mars 2012)

Simon (D.), « Recours juridictionnels. – Recours en constatation de manquement. – Effet des arrêts de manquement. – Procédures spécifiques », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc.381, 1<sup>er</sup> mars 2011.

## II. Manuels

Boev (I.), *Introduction au droit européen des minorités*, L'Harmattan, 2008, 434 p.

Bureau (D.), Muir Watt (H.), *Droit international privé. Tome I Partie générale*, P.U.F., 3<sup>ème</sup> éd., 2014, 816 p.

Carbonnier (J.), *Droit civil. Les obligations*, tome 4, PUF, 17<sup>ème</sup> éd., 1993, 665 p.

Combacau (J.), Sur (S.), *Droit international public*, L.G.D.J., 12<sup>ème</sup> éd., 2016, 838 p.

Constantinesco (V.), Pierré-Caps (S.), *Droit constitutionnel*, 7<sup>ème</sup> éd., P.U.F., 2016, 576 p.

Daillier (P.), Forteau (M.), Pellet (A.), *Droit International Public*, 8<sup>ème</sup> éd., Paris L.G.D.J., 2009, 1720 p.

- David (R.), Jauffret-Spinosi (C.), Goré (M.), *Les grands systèmes de droit contemporain*, Dalloz, 12<sup>ème</sup> éd., 2016, 542 p.
- Dupuy (R.-J.), « Le droit international », P.U.F., Collection « Que sais-je ? », 2001, 128 p.
- Fabre-Magnan (M.), *Droit des obligations. Contrat et engagement unilatéral*, Tome I, P.U.F., 4<sup>ème</sup> édition, 2016, 848 p.
- Flour (J.), Aubert (J.-L.), Savaux (E.), *Droit civil. Les obligations. Le rapport d'obligation*, Tome III, Sirey, 9<sup>ème</sup> éd., 2015, 534 p.
- Gauthier (C.), Platon (S.), Szymczak (D.), *Droit européen des droits de l'Homme*, Sirey, 2017, 518 p.
- Ghestin (J.), *La formation du contrat. Tome 2, l'objet et la cause, les nullités*, L.G.D.J.-Lextenso, 4<sup>ème</sup> éd., 2013, 1680 p.
- Hamon (F.), Troper (M.), *Droit constitutionnel*, L.G.D.J., 37<sup>ème</sup> éd., 2016, 850 p.
- Hayek (F.A.), *Droit, législation et liberté. Une nouvelle formulation des principes libéraux de justice et d'économie politique*, 2<sup>ème</sup> éd., P.U.F., Quadrige, 2013, 960 p.
- Kolb (R.), *Théorie du droit international*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2013, 830 p.
- Lagroye (J.), François (B.), Sawicki (F.), *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 6<sup>ème</sup> éd., 2012, 624 p.
- Lascombes (P.), Le Galès (P.), *Sociologique de l'action publique*, Armand Colin, 2<sup>ème</sup> éd., 2012, 128 p.
- Marty (G.), Raynaud (P.), *Les obligations. Les sources*, tome I, Sirey, 2<sup>ème</sup> éd., 1998, 927 p.
- Mélin-Soucramanien (F.), Pactet (P.), *Droit constitutionnel*, Sirey, 36<sup>ème</sup> éd., 2018, 626 p.
- Mirieu de Labarre (E.), *Droit du patrimoine architectural*, LexisNexis, Litec, 2006, 318 p.
- Rivero (J.), Moutouh (H.), *Libertés publiques*, Tome I, P.U.F., 9<sup>ème</sup> éd., 2003, 288 p.
- Santulli (C.), *Introduction au droit international : formation, exécution, application*, Pedone, 2013, 276 p.
- Sudre (F.), *Droit européen et international des droits de l'homme*, P.U.F., 10<sup>ème</sup> éd., 2011, 1008 p.
- Triepel (H.), *Droit international et droit interne*, Editions Panthéon-Assas, Collection « Introuvables », 2010, 452 p.

### III. Thèses

Ailincai (M.), *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe : contribution à la théorie du contrôle international*, Paris, Pedone, 2012, 680 p.

Ben Mansour (A.), *La mise en œuvre des arrêts et sentences des juridictions internationales*, Larcier, Bruxelles, 2011, 622 p.

Bertile (V.), *Langues régionales ou minoritaires et Constitution – France, Espagne et Italie*, Bruylant, 2008, 516 p.

Bétaille (J.), *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Thèse dactylographiée, Université de Limoges, 767 p.

Boumghar (M.), *Une approche de la notion de principe dans le système de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Pedone, 2010, 404 p.

Bouveresse (A.), *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 688 p.

Capdepon (Y.), *Essai d'une théorie générale des droits de la défense*, Dalloz, Vol. 122, 2013, 504 p.

De Witte (B.), *The protection of linguistic diversity through fundamental rights*, Thèse dactylographiée, Institut européen de Florence, 1985, 928 p.

Eftimie (A.), *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, thèse, Bordeaux IV, 2012, 1292 p.

El Ouali (A.), *Effets juridiques de la sentence internationale. Contribution à l'étude de l'exécution des normes internationales*, Paris, L.G.D.J., 1984, 333 p.

Guiot (F.-V.), *La distinction du fait et du droit par la Cour de justice de l'Union européenne. Recherche sur le pouvoir juridictionnel*, L.G.D.J., 2016, 1032 p.

Madelaine (C.), *La technique des obligations positives en droit de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Vol. 133, 2014, 590 p.

Mastor (W.), *Contribution à l'étude des opinions séparées des juges constitutionnels*, PUAM, Economica, 2005, 361 p.

Meunier (H.), *Les normes internationales qui prescrivent l'existence ou l'inexistence d'une règle interne*, Thèse dactylographiée, Université Panthéon-Assas, 2012, 610 p.

Niyungeko (G.), *La preuve devant les juridictions internationales*, Bruylant, 2005, 504 p.

Porta (J.), *La réalisation du droit communautaire. Essai sur le gouvernement juridique de la diversité*, Tome I et II, L.G.D.J., 2007, 921 p.

Ribes (D.), *L'état protecteur des droits fondamentaux : recherche en droit comparé sur les effets des droits fondamentaux entre personnes privées*, Thèse dactylographiée, 2005, Aix-Marseille III, 500 p.

Ringelheim (J.), *Diversité culturelle et droits de l'homme – L'émergence de la problématique des minorités dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 2006, 490 p.

Sur (S.), *L'interprétation en droit international public*, L.G.D.J., 1974, 449 p.

Vidal-Naquet (A.), *Les « garanties légales des exigences constitutionnelles » dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Editions Panthéon-Assas, L.G.D.J., 2007, 670 p.

Voizard (K.-H.), *L'Etat culturel et le droit*, L.G.D.J., Lextenso, 2014, 400 p.

#### **IV. Monographies**

Abi-Saab (G.), « Cours général de droit international public », R.C.A.D.I., 1997, Tome 207, 463 p.

Alland (D.), « L'interprétation du droit international public », R.C.A.D.I., Tome 362, 416 p.

Arendt (H.), *Condition de l'homme moderne*, Calmann-Lévy, 1961, 369 p.

Arlettaz (J.), *L'Etat-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales. Etude comparée : Belgique, Espagne, Italie, Suisse*, Mare&Martin, Droit public, 2014, 582 p.

Arp (B.), *International Norms and Standards for the Protection of National Minorities*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 512 p.

Austin (J.L.), *Quand dire, c'est faire*, Editions du Seuil, 2002, 203 p.

Barthe (Y.), *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Economica, 2006, 122 p.

Berlia (G.), « Contribution à l'interprétation des traités », R.C.A.D.I., Vol. 114, 1965, pp. 283-333.

Blanc (A.), *La langue du Roi est le français – Essai sur la construction juridique d'un principe d'unicité de langue de l'Etat royal (842-1789)*, L'Harmattan, 2010, 640 p.

Calvet (L.-J.), *Le marché aux langues. Les effets linguistiques de la mondialisation*, Plon, 2002, 220 p.

Capitant (D.), *Les effets juridiques des droits fondamentaux en Allemagne*, L.G.D.J., 2001, 368 p.

Champeil-Desplats (V.), *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Dalloz, 2014, 432 p.

Charpentier (J.), « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des Etats », R.C.A.D.I., Tome 182, 1983, pp. 143-246.

Chevallier (J.), *L'Etat post-moderne*, L.G.D.J., 2003, 272 p.

- Chevallier (J.), *Science administrative*, P.U.F., 5<sup>ème</sup> éd., 2013, 610 p.
- Delmas-Marty (M.), *Pour un droit commun*, Editions du Seuil, 1994, 186 p.
- Demogue (R.), *Traité des obligations en général*, Rousseau, Tome V, 1925, n°1237, 678 p.
- De Vel (G.), *Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe*, Editions du Conseil de l'Europe, 1994, 148 p.
- Dupuy (R.-J.), « Communauté internationale et disparités de développement : cours général de droit international public », R.C.A.D.I., Tome 165, 232 p.
- Ehrlich (L.), « L'interprétation des traités », R.C.A.D.I., 1928, Vol. 24, 143 p.
- Habermas (J.), *L'espace public – Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1992, 322 p.
- Horwitz (M. J.), *The Transformation of American Law – 1780-1860*, Harvard University Press, 1977, 356 p.
- Jouannet (E.), *Le droit international libéral-providence. Une histoire du droit international*, Bruylant, Editions de l'Université de Bruxelles, 2011, 351 p.
- Jouannet (E.), *Qu'est-ce qu'une société internationale juste ? Le droit international entre développement et reconnaissance*, Pedone, 2011, 306 p.
- Kelsen (H.), *Théorie pure du droit*, 2<sup>ème</sup> éd., Dalloz, 1962, 496 p.
- Kopelmanas (L.), « Le contrôle international », R.C.A.D.I., Tome 77, 1950, pp. 59-149.
- Maccormick (N), *Raisonnement juridique et théorie du droit*, P.U.F., 1996, 352 p.
- Morand (C.-A.), *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, L.G.D.J., 1999, 224 p.
- Muller (P.), *Les Politiques publiques*, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », 2015, 11<sup>ème</sup> éd., 128 p.
- Pataut (E.), *La nationalité en déclin*, Odile Jacobs, 2014, 112 p.
- Peyre (H.), *La royauté et les langues provinciales*, Presses modernes, 1933, 270 p.
- Pisillo Mazzeschi (R.), « Responsabilité de l'Etat pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme », R.C.A.D.I., Vol. 333, 2008, 428 p.
- Rigaux (F.), *La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité*, Bruylant, 1990, 849 p.
- Rochfeld (J.), *Les grandes notions du droit privé*, P.U.F., 2<sup>ème</sup> éd., 2013, 592 p.
- Ross (A.), *On law and justice*, The Lawbook Exchange, 2<sup>ème</sup> éd., 396 p.



Simon (D.), *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales : morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, Pedone, 1981, 936 p.

Spielmann (D.), *L'effet potentiel de la Convention européenne des droits de l'homme entre personnes privées*, Bruylant, 1995, 160 p.

Tronto (J.), *Un monde vulnérable. Pour une politique du care*, Editions La découverte, 2009, 238 p.

Troper (M.), *La théorie du droit, le droit, l'Etat*, Léviathan, P.U.F., 2001, 352 p.

Woehrling (J.-M.), *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires : un commentaire analytique*, Editions du Conseil de l'Europe, 2005, 323 p.

## **V. Ouvrages collectifs**

Ariès (P.), Duby (G.) (ed.), *Histoire de la vie privée. Tome 5 – De la Première Guerre mondiale à nos jours*, Seuil, 1987, 635 p.

Arlettaz (J.), Tinière (R.) (dir.), *La fragmentation en droit, la fragmentation du droit*, L'Epitoge – L'Extenso, 2014, 200 p.

Azar (A.), Guillaume (G.), Canal-Forgues (E.), *L'exécution des décisions de la Cour internationale de Justice*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 329 p.

Benoît-Rohmer (F.), Klebes (H.), *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique pan-européen*, Editions du Conseil de l'Europe, 2005, 267 p.

Boskovic (O.) (dir.), *L'efficacité du droit de l'environnement – Mise en œuvre et sanctions*, Dalloz, 2010, 144 p.

Boumghar (M.), Durand (V.) (dir.), *Les nouvelles échelles du droit commun*, Larcier, 2013, 272 p.

Bribosia (E.), Dardenne (E.), Magnette (P.), Weyembergh (A.) (dir.), *Union européenne et nationalités. Le principe de non-discrimination et ses limites*, Bruylant, 1999, 256 p.

Carlier (J.-Y.), Verwilghen (M.) (dir.), *Trente ans de libre circulation des travailleurs en Europe*, OPOCE, Luxembourg, 2000, 208 p.

Carlsnaes (W.), Risse (T.), Simmons (B.A.) (dir.), *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, New Dheli, Sage Publications, 2001, 572 p.

Cartuyvels (Y.), Dumont (H.), Ost (F.), Van de Kerchove (M.), Van Drooghenbroek (S.), (dir.), *Les droits de l'Homme, bouclier ou épée du droit pénal ?*, Bruylant, Presses universitaires de Saint-Louis, 2007, 634 p.

Champeil-Desplats (V.), Lochak (D.) (dir.), *A la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Presses Universitaires de Paris 10, Paris, 2008, 266 p.

- Clam (J.), Martin (G.) (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, L.G.D.J., 1998, 454 p.
- CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, P.U.F., 1989, 335 p.
- Delvolvé (P.), Long (M.), Weil (P.), Braibant (G.), Genevois (B.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, Collection « Grands arrêts », 21<sup>ème</sup> éd., 2017, 1018 p.
- Deumier (P.) (dir.), *Le raisonnement juridique*, Dalloz, 2013, 270 p.
- Dunbar (R.), Parry (G.) (dir.), *The European Charter for Regional or Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, 2008, 275 p.
- Dupuy (R.-J.) (dir.), *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos. Droit et justice*, Pedone, 1999, 705 p.
- Dworkin (R. M.) (dir.), *The Philosophy of Law*, 6<sup>ème</sup> édition, Oxford University Press, 1991, 190 p.
- Europe(s), Droit(s) européen(s) – Une passion d'universitaire. Liber amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruylant, 2015, 928 p.
- Flour (J.), Aubert (J.-L.), Savaux (E.), *Droit civil. Les obligations. Le rapport d'obligation*, Tome III, Sirey, 9<sup>ème</sup> éd., 2015, 405 p.
- Grawitz (M.), Leca (J.) (dir.), *Traité de science politique. Tome 4. Les politiques publiques*, P.U.F., 1985, p.52.
- Hammje (P), Janicot (L.), Nadal (S.), (dir.), *L'efficacité de l'acte normatif, Nouvelle norme, nouvelles normativités*, Lextenso, 2013, 271 p.
- Ippolito (F.), Iglesias Sanchez (S.) (dir.), *Protecting Vulnerable Groups – The European Human Rights Framework*, Hart Publishing, Oxford, 2015, 494 p.
- Kymlicka (W.), Patten (A.) (dir.), *Languages Rights and Political Theory*, Oxford, 2007, 364 p.
- Lawson (R.), De Blois (M.), *The dynamics of the protection of Human Rights in Europe. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Vol. III, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, 440 p.
- L'évolution du droit public. Etudes en l'honneur d'Achille Mestre*, Paris, Sirey, 1956, 574 p.
- Mélanges en l'honneur du Professeur H. Oberdorff*, LGDJ, 2015, 303 p.
- Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, La République*, Montchrestien, Paris, 2001, 640 p.
- Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international : unité et diversité*, Paris, Pedone, 1981, 584 p.
- Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Montchrestien, Paris, 1992, 714 p.
- Morand (C.-A.) (dir.), *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Publisud, 1991, 252 p.

Moring (T.), Dunbar (R.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et les médias*, Editions du Conseil de l'Europe, 2010, 100 p.

Pailhé (J.) et Viaut (A.) (dir.), *Langue et espace*, Publication de la Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2011, 248 p.

Roman (D.) (dir.), « *Droits des pauvres, Pauvres droits ?* ». *Recherches sur la justiciabilité des droits sociaux*, Mission de recherche droit et justice, 2010, 461 p.

SFDI, *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Colloque de Strasbourg, 1997, Pedone, 344 p.

Sudre (F.) (dir.), *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Bruylant, 1998, 354 p.

Sudre (F.) (dir.), *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1998, 354 p.

Sudre (F.), *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 5e éd., Paris, P.U.F., 2009, no. 8, 950 p.

Urrutia Libarona (I.), Lopez (A.N.), Ruiz Viejtez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, 551 p.

Verstichel (A.), Alen (A.), De Witte (B.), Lemmens (P.) (dirs.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Intersentia, 2008, 180 p.

## **VI. Articles et contributions**

Ago (R.), « Sixième rapport sur la responsabilité des Etats. *Le fait internationalement illicite de l'Etat, source de responsabilité internationale* », A/CN.4/302, in *Annuaire de la Commission du Droit international*, 1977, Vol. II, première partie, Nations Unies, pp. 3-47.

Agresti (G.), « The European Charter for Regional or Minority Languages and France : stocktaking and prospects for a ratification in abeyance. Discourse analysis and the configuration of the "doxa" », in Dunbar (R.), Parry (G.) (dir.), *The European Charter for Regional or Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, 2008, pp. 183-199.

Amselek (P.), « L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales », in Morand (C.-A.) (dir.), *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Publisud, 1991, pp. 129-154.

Amselek (P.), « L'interprétation dans la *Théorie pure du droit* de Hans Kelsen », in *Interpretatio non cessat. Mélanges en l'honneur de Pierre-André Côté*, Yvon Blais, 2011, pp. 39-56.

Andrassy (G.), Vogl (M.), « Article 1c. Non territorial languages », in Libarona (I.U.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' évaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 79-120.

Anzilotti (D.), « La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers », *R.G.D.I.P.*, 13, 1906, pp. 5-29.

Arzoz (A.), « The implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages in Spain », in Dunbar (R.), Parry (G.) (dir.), *The European Charter for Regional or Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, 2008, pp. 83-107.

Auby (J.-M.), « Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales : à propos d'une controverse récente », *A.J.D.A.*, 1984, pp. 468-477.

Bastid (S.), « Place de la notion d'institution dans une théorie générale des organisations internationales », in *L'évolution du droit public. Etudes en l'honneur d'Achille Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp. 43-51.

Batiffol (H.), « Questions de l'interprétation juridique », in *Choix d'articles*, L.G.D.J., 1976, pp. 409-424.

Beaud (O.) « L'Europe entre droit commun et droit communautaire », *Droits*, n°14, 1991, pp. 4-17.

Benoît-Rohmer (F.), « Etude sur les mécanismes de contrôle et de suivi dans les conventions internationales. Propositions pour un mécanisme de contrôle ou de suivi dans le cadre d'une convention-cadre relative à la protection des minorités », *CAHMIN* (94) 7, 12 avril 1994, 31 p.  
Benoît-Rohmer (F.), « La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales », *E.J.I.L.*, n°6, 1995, pp. 573-597.

Benoît-Rohmer (F.), « Les langues officielles de la France », *R.F.D.C.*, 2001/1, n°45, p. 3.

Bertile (V.), « L'approche juridique française du rapport langue/espace », in Pailhé (J.) et Viaut (A.) (dir.), *Langue et espace*, Publication de la Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2011, pp. 69-84.

Bowring (B.), Antonovych (M.), « Ukraine's long and winding road to the European Charter for Regional or Minority Languages », in Dunbar (R.), Parry (G.) (dir.), *The European Charter for Regional or Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, 2008, pp. 157-181.

Breillat (C.), « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : le cas français », *Revue juridique Thémis*, 2002, pp. 697-737.

Bribosia (E.), « Les discriminations fondées sur la nationalité dans l'Union européenne à la lumière de la protection des droits fondamentaux », in Bribosia (E.), Dardenne (E.), Magnette (P.), Weyembergh (A.), *Union européenne et nationalités. Le principe de non-discrimination et ses limites*, Bruylant, 1999, pp. 189 et s.

Brunet (P.), « Aspects théoriques et philosophiques de l'interprétation normative », *R.G.D.I.P.*, 2011, pp. 311-327.

Caillosse (J.), « L'ordre de la langue », Pouvoirs locaux, 2000, pp. 100-108.

Capotorti (F.), « Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities », U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, UN. Sales No. E.78.XIV.1, 1979.

Cassella (S.), « Le Guide de la pratique sur les réserves aux traités : une nouvelle forme de codification ? », A.F.D.I., Vol. 58, n°1, 2012, pp. 29-60.

Castella Surribas (S.-J.), « Article 18 to 23. Final provisions », in Libarona (I.U.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 535-549.

Castella Surribas (S.-J.), Strubell (M.), « The Catalan language and monitoring the European Charter for Regional or Minority Languages in Spain », in Dunbar (R.), Parry (G.) (dir.), *The European Charter for Regional or Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, 2008, pp. 127-145.

Champeil-Desplats (V.), « Effectivité et droits de l'homme : approche théorique », in Champeil-Desplats (V.), Lochak (D.) (dir.), *A la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Presses Universitaires de Paris 10, 2008, pp. 11-26.

Champeil-Desplats (V.), Millard (E.), « Efficacité et énoncé de la norme », in Hammje (P.), Janicot (L.), Nadal (S.), (dir.), *L'efficacité de l'acte normatif, Nouvelle norme, nouvelles normativités*, Lextenso, 2013, p. 63-73.

Charbonneau (L.), « Notions autonomes et intégration européenne », C.D.E., 2013, n°1, pp. 21-75.

Chevallier (J.), « La rationalisation de la production juridique », in Morand (C.-A.) (dir.), *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Publisud, 1991, pp. 11-46.

Chevallier (J.), « La régulation juridique en question », Droit et société, 2001/3, n°49, pp. 827-846.

Clapié (M.), « Le français restera la langue de la République », L.P.A., 2000, n°3, pp. 14-18.

Clement (J.), « Territoriality versus personality », in Verstichel (A.), Alen (A.), De Witte (B.), Lemmens (P.) (dirs.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Intersentia, 2008, pp. 51-68.

Cohendet (M.-A.), « Légitimité, effectivité et validité », in *Mélanges Pierre Avril, La République*, Montchrestien, Paris, 2001, pp. 201-234.

Combacau (J.), « Obligations de résultat et obligations de comportement. Quelques questions et pas de réponse », in *Le droit international, unité et diversité : mélanges offerts à Paul Reuter*, Paris, Pedone, 1981, pp. 181-204.

Craig (E.), « Article 12. Cultural activities and facilities », in Libarona (I.U.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 425-444.

Deharo (G.), « Ce qu'exécuter veut dire... Une approche théorique de la notion d'exécution », *Droit et procédures*, juillet-août 2005, n°4, pp. 208-214.

De Schutter (O.), « The Framework convention on the protection of national minorities and the law of the European Union », in Verstichel (A.), Alen (A.), De Witte (B.), Lemmens (P.) (dirs.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Intersentia, 2008, pp. 231, 272

De Witte (B.), « Introduction : Exploring a Central Pillar of the European Minority Rights System », in Verstichel (A.), Alen (A.), De Witte (B.), Lemmens (P.) (dirs.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Intersentia, 2008, pp. 1-4.

Deschenes (J.), « Promotion, Protection and Restoration of Human Rights at the National, Regional and International Levels », U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31, 1985.

Desolre (G.), « Le principe de non-discrimination, la liberté de circulation et les facilités linguistiques en matière judiciaire », C.D.E., 2000, pp. 311-321.

Dijk van (P.), « A pan-european interpretation and application of the Framework convention », in Verstichel (A.), Alen (A.), De Witte (B.), Lemmens (P.) (dirs.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Intersentia, 2008, pp. 273-276.

Drzemczewski (A.), Tavernier (P.), « L'exécution des "décisions" des instances internationales de contrôle dans le domaine des droits de l'homme », in S.F.D.I. (dir.), *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, SFDI, 1997, Pedone, pp. 197-214.

Dubos (O.), « Babel mise en abyme : l'U.E. et les langues minoritaires », in *Europe(s), Droit(s) européen(s) – Une passion d'universitaire. Liber amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruylant, 2015, pp. 145-161.

Dubos (O.), Guset (V.), « European Law and Regional or Minority Languages : Cultural Diversity and the Fight against Linguistic Vulnerability », in Ippolito (F.), Iglesias Sanchez (S.) (dir.), *Protecting Vulnerable Groups – The European Human Rights Framework*, Hart Publishing, Oxford, 2015, pp. 115-127.

Ducoulombier (P.), « La liberté des Etats parties à la Charte sociale européenne dans le choix de leur engagement : une liberté surveillée », R.T.D.H., 2013, pp. 829-858.

Dunbar (R.), Moring (T.), « Article 11. Media », in Libarona (I.U.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 373-424.

Dunbar (R.), « Definitively interpreting the European Charter for Regional or Minority Languages: the legal challenges », in Dunbar (R.), Parry (G.) (dir.), *The European Charter for Regional or*



*Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, 2008, pp. 37-61.

Duran (P.), « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? », *Politiques et Management public*, 1993, pp. 1-45.

Dworkin (R.M.), « Is Law a System of Rules ? », in Dworkin (R.M.) (dir.), *The Philosophy of Law*, 6<sup>ème</sup> édition, Oxford University Press, 1991, pp. 38-65.

Eide (A.), « Towards a pan-european instrument », in Verstichel (A.), Alen (A.), De Witte (B.), Lemmens (P.) (dirs.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Intersentia, 2008, pp. 5-16.

Engbers (J.), « Article 10. Administrative authorities and public services », in Urrutia Libarona (I.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 337-371.

Fauconnier (J.-L.), « Challenges of applying the European Charter for Regional or Minority Languages to a federal country : the Belgian example », in Dunbar (R.), Parry (G.) (dir.), *The European Charter for Regional or Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, 2008, pp. 147-155.

Fflur Huws (C), « Chartering new territories in Welsh language judicial proceedings », in Dunbar (R.), Parry (G.) (dir.), *The European Charter for Regional or Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, 2008, pp. 239-251.

Fines (F.), « L'application uniforme du droit communautaire dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes », in *Etudes en l'honneur de Jean-Claude Gautron. Les dynamiques du droit européen en début de siècle*, Pedone, 2004, pp. 333-348.

Flauss (J.-F.), « L'histoire dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme », *R.T.D.H.*, 2006, n°65, pp. 5-22.

Flauss (J.-F.), « L'effectivité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme : du politique au juridique ou vice-versa », *R.T.D.H.*, n°77, 2009, pp. 27-72.

Forteau (M.), « L'Etat selon le droit international : une figure à géométrie variable », *R.G.D.I.P.*, 2007, n°4, pp. 737-770.

Foucher (M.), « L'Union politique européenne : un territoire, des frontières, des horizons », *Esprit*, n°11, Novembre 2006, 228 p. pp. 86-114.

Fraisseix (P.), « La France, les langues régionales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », *R.F.D.A.*, n°1, 2001, pp. 59-86.

Guset (V.), « Le volet linguistique de la liberté d'expression selon la Cour européenne des droits de l'homme : le long chemin d'une consécration encore inachevée », *R.T.D.H.*, 2013, pp. 811-828.

Henrard (K.), « The added value of the framework convention for the protection of national minorities (II). The two pillars of an adequate system of minority protection revisited », in Verstichel (A.), Alen (A.), De Witte (B.), Lemmens (P.) (dirs.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Intersentia, 2008, pp. 91-116.

Higgins (R.), « *Minority Rights: Discrepancies and Divergencies Between the International Covenant and the Council of Europe System* », in Lawson (R.), De Blois (M.), *The dynamics of the protection of Human Rights in Europe. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Vol. III, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, pp. 195-209.

Hofmann (R.), « Implementation of the FCNM : substantive challenges », in Verstichel (A.), Alen (A.), De Witte (B.), Lemmens (P.) (dirs.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Intersentia, 2008, pp. 159-185.

Jouannet (E.), « A quoi sert le droit international ? Le droit international providence du XXIème siècle », R.B.D.I., 2007, n°1, pp. 5-51.

Jouannet (E.), « Le droit international de la reconnaissance », R.G.D.I.P., 2012-4, pp. 769-800.

Jouannet (E.), « Droit du développement et droit de la reconnaissance, les “piliers” juridiques d’une société mondiale plus juste ? », in *Droit international et développement*, Colloque SFDI de Lyon, Pedone, 2015, disponible en ligne : <https://etourmejouannet.files.wordpress.com/2014/10/sfdi-colloque-de-lyon-2015-jouannet.pdf>.

Kovacs (P.), « La protection des langues minoritaires ou la nouvelle approche de la protection des minorités ? Quelques considérations sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », R.G.D.I.P., Vol. 97, n° 2, 1993, pp. 411-418.

Kymlicka (W.), Patten (A.), « Introduction. Language Rights and Political Theory : Context, Issues and Approaches », in Kymlicka (W.), Patten (A.) (dir.), *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, 2007, pp. 1-51.

Laenerts (K.), « L’égalité de traitement en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples », C.D.E., 1991, pp. 3-41.

Larralde (J.M.), « La France et les langues régionales ou minoritaires : sept ans de réflexion... pour rien », Rec. Dalloz, 1999, pp. 598-603.

Lasagabaster (I.), « Articles 15 to 17. Application of the Charter », in UrrutiaLibarona (I.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) dir., *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts’ evaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 517-532.

Lécuyer (Y.), « Le secret du délibéré, les opinions séparées et la transparence », R.T.D.H., n°57, 2004, pp. 197-223.

Lanaerts (K.), « L’égalité de traitement en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples », C.D.E., 1991, pp. 3-41.

Lenaerts (K.), Gutman (K.), « The Comparative Law Method and the European Court of Justice : Echoes Across the Atlantic », A.J.C.L., Vol. 64, n°4, 2016, pp. 841-864.



- Lauterpacht (H.), « Les travaux préparatoires et l'interprétation des traités », R.C.A.D.I., 1934, Vol. 48, pp. 709-846.
- Letsas (G.), « The Truth in Autonomous Concepts : How to Interpret the ECHR », E.J.I.L., 2004, Vol. 15, n°2, pp. 279-305.
- Malinverni (G.), « Les mécanismes de contrôle international du respect des droits de l'homme », in *Contributions à l'année internationale de la paix*, Bordeaux, 1988, pp. 157-167.
- Marco (J.), « Constitutional recognition of ethnic difference – towards an emerging european minimum standard ? », in Verstichel (A.), Alen (A.), De Witte (B.), Lemmens (P.) (dirs.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Intersentia, 2008, pp. 19-32.
- Marguénaud (J.-P.), « L'opinion séparée du juge siégeant à la Cour européenne des droits de l'Homme au titre de l'Etat défendeur », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa. La conscience des droits*, Dalloz, 2011, pp. 421-431.
- Marguénaud (J.-P.), « Le désir des parents de procréer un enfant indemne de la maladie génétique dont ils sont porteurs », R.T.D.civ., 2012, n° 4, pp. 697-700.
- Mazeaud (J.), « Note sous Cassation 1<sup>ère</sup> ch. Civ., 8 octobre 1968 », *D.*, 1969.
- Mazeaud (H.), « Obligations contractuelles et extracontractuelles ; "obligations déterminées" et "obligation générale de prudence et diligence" », *R.T.D. civ.*, 1936, pp. 1-58.
- McLeod (W.), « An opportunity avoid ? The European Charter for Regional or Minority Languages and UK language policy », in Dunbar (R.), Parry (G.) (dir.), *The European Charter for Regional or Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, 2008, pp. 201-217.
- Mélin-Soucramanien (F.), « La République contre Babel », *R.D.P.*, 1999, pp. 985-1003.
- Mekki (M.), « La distinction entre les obligations de moyens et les obligations de résultat : esquisse d'un art », *Revue de droit d'Assas*, n°7, 2013, pp. 77 et s.
- Michaut (F.), « Le rôle créateur du juge selon l'école de la "sociological jurisprudence" et le mouvement réaliste américain. Le juge et la règle du droit », *R.I.D.C.*, n°2, 1987, pp. 343-371.
- Milian i Massana (A.), « Les formes d'intervenció lingüística i les tècniques jurídiques de protecció de les llengües i dels grups lingüístics en les societats plurilingües. Una llambregada al dret comparat », *Revista Lllengua i Dret*, n°37, 2002, pp. 105-128.
- Millard (E.), « Effectivité des droits de l'homme », in Adriantsimbazovina (J.), Gaudin (H.), Marguénaud (J.-P.), Rials (S.), Sudre (F.) (dir.), *Dictionnaire des droits de l'homme*, P.U.F., 2008, pp. 349-352.
- Morand-Deville (J.), « Avant-propos », in Boskovic (O.) (dir.), *L'efficacité du droit de l'environnement – Mise en œuvre et sanctions*, Dalloz, 2010. Dalloz bibliothèque, pp 1-9.

- Morand (C.-A.), « Le droit de l'Etat providence », *Revue de droit suisse*, n°107, 1988, pp. 527 et s.
- Moutouh (H.), « Vers un statut des langues régionales en droit français ? », in *Langues et droits : langues du droit, droit des langues*, Actes du colloque de l'Université de Paris X – Nanterre, 22-24 octobre 1998, Bruxelles, Bruylant, pp. 221-249.
- Muller (J.), « The European Charter for Regional or Minority Languages and the current legislative and policy contexts in the north of Ireland », in Dunbar (R.), Parry (G.) (dir.), *The European Charter for Regional or Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, 2008, pp. 219-237.
- Muller (P.), Cohen (E.), « Présentation », R.F.S.P., Numéro thématique *Politiques publiques en France, l'Europe, le marché, l'Etat*, 1992, Vol. 42, n°2, p.195.
- Mustafa Kamil (Y.), « L'interprétation des traités d'après la convention de Vienne sur le droit des traités », R.C.A.D.I., Vol. 151, 1976, pp. 1-114.
- Nogueira Lopez (A.), « Article 8.1. Education (I) », in Libarona (I.U.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' évaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 247-288.
- Oeter (S.), « L'impact de la mise en œuvre de la Charte », in Conseil de l'Europe (dir.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la France. Quelle(s) langue(s) pour la République ? Le dilemme « diversité/unicité*, Editions du Conseil de l'Europe, 2003, pp. 75-83.
- Oeter (S.), « *The European Charter for Regional or Minority Languages* », in Conseil de l'Europe (dir.), *Minority Issues Handbook. Mechanisms for the implementation of minority rights*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, pp. 131-159.
- Oeter (S.), « Assurer l'efficacité de la charte dans l'ordre juridique européen », in Conseil de l'Europe (dir.), *La protection des langues minoritaires en Europe : vers une nouvelle décennie*, Editions du Conseil de l'Europe, 2010, pp. 203-205.
- Ost (F.), « Le temps virtuel des lois post-modernes ou comment le droit se traite dans la société de l'information », in Clam (J.), Martin (G.), *Les transformations de la régulation juridique*, L.G.D.J., 1998, pp. 423-449.
- Ost (F.), « Quand l'enfer se pave de bonnes intentions... A propos de la relation ambivalente du droit pénal et des droits de l'Homme », in Cartuyvels (Y.), Dumont (H.), Ost (F.), Van de Kerchove (M.), Van Drooghenbroek (S.), (dir.), *Les droits de l'Homme, bouclier ou épée du droit pénal ?*, Bruylant, Presses universitaires de Saint-Louis, 2007, pp. 7-21.
- Palermo (F.), « Domestic enforcement and direct effect of the Framework convention for the protection of national minorities », in Verstichel (A.), Alen (A.), De Witte (B.), Lemmens (P.) (dirs.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Intersentia, 2008, pp.187-214.
- Parry (R. G.), « Article 4. Existing regimes of protection », in Libarona (I.U.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional*

or *Minority languages in light of the Committee of Experts' évaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 145-160.

Parry (R. G.), « Article 5. Existing obligations », in Libarona (I.U.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' évaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 161-172.

Parry (R. G.), « Higher education and Article 8.1.e of the European Charter for Regional or Minority Languages : a Welsh "opportunity avoided" ? », in Dunbar (R.), Parry (G.) (dir.), *The European Charter for Regional or Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, 2008, pp. 253-275.

Pellet (A.), « Troisième rapport sur les réserves aux traités », 1998, doc. A/CN.4/491 et Add.1 à 6, 308 p.

Pérez Fernandez (J. M.), « Article 2. Undertakings and Article 3. Practical arrangements », in Libarona (I.U.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' évaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 121-144.

Pérez Fernandez (J. M.), « Article 6. Information », in Libarona (I.U.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' évaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 173-181.

Petschen (S.), « Entre la politica y el derecho : la Carta europea de las llengües regionales o minoritarias », *Revista de Estudios Políticos*, n° 66, 1989, pp. 127-144.

Pla Boix (A. M.), « Article 9. Judicial authorities », in Libarona (I.U.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' évaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 301-336.

Plancqueel (A.), « Obligations de moyens, obligations de résultat (Essai de clarification des obligations contractuelles en fonction de la charge de la preuve en cas d'inexécution) », *R.T.D. civ.*, 1972, pp. 334 et s.

Platon (S.), « Les spécificités du principe de non-discrimination dans l'Union européenne », in Favreau (B.), Skouris (V.) (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, 2010, pp. 125-163.

Platon (S.), « Droits fondamentaux et fragmentation de la mise en œuvre des droits international et européen », in Arlettaz (J.), Tinière (R.) (dir.), *La fragmentation en droit, la fragmentation du droit*, L'Épilogue – L'Extenso, 2014, pp. 45 et s.

Poggeschi (G.), « The Use of Regional and Minority Languages in the Public Administration and the Undertakings of Article 10 of the European Charter for Regional or Minority Languages », *Revista de Llengua i Dret*, n°57, 2012, pp. 163-205.

Pons Parera (E.), « Article 14. Transfrontier exchanges », in Libarona (I.U.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' évaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 485-514.

Pons Parera (E.) « Presentation : Languages and Status. Does Official Recognition Matter ? », *Llengua i Dret*, numéro spécial « The Status of Languages. Does official Recognition Matter ? », Vol. 67, 2017, pp. 1-6.

Previtali (A.), « Article 8.1. Education (II) », in Libarona (I.U.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' évaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 289-300.

Pros-Phalippon (C.), « La référence aux précédents de la juridiction », in Deumier (P.) (dir.), *Le raisonnement juridique*, Dalloz, 2013, pp. 33-58.

Prost (A.), « Frontières et espaces du privé », in Ariès (P.), Duby (G.) (ed.), *Histoire de la vie privée. Tome 5 – De la Première Guerre mondiale à nos jours*, Seuil, 1987, pp.15 et s.

Rangeon (F.), « *Réflexions sur l'effectivité du droit* », in *Les usages sociaux du droit*, Paris, P.U.F., 1989, pp. 126-149.

Raustiala (K.), Slaughter (A.-M.), « Chapter 28. International Law, International Relations and Compliance », in Carlsnaes (W.), Risse (T.), Simmons (B.A.) (dir.), *Handbook of International Relations*, Sage Publications, 2001, pp. 538-558.

Rigaux (F.), « Mission impossible : la définition de la minorité », *R.T.D.H.*, 1997, pp. 155-175.

Ringelheim (J.), « Minority protection and constitutional recognition of difference. Reflections on the Diversity of European Approaches », Verstichel (A.), Alen (A.), De Witte (B.), Lemmens (P.) (dirs.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Intersentia, 2008, pp. 33-48.

Rojas-Hutinel (N.), « La problématique persistante portée par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : entre conflit de ratification et impératif de protection », *R.F.D.C.*, n°3, 2016, pp. e23-e24.

Roman (D.), « Introduction, la justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un Etat de droit social », in Roman (D.) (dir.), « *Droits des pauvres, Pauvres droits ?* ». *Recherches sur la justiciabilité des droits sociaux*, Mission de recherche droit et justice, 2010, pp. 1-40.

Ruiz-Vieitez (E.J.), « Article 1. Definitions », in Libarona (I.U.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' évaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 35-77.

Scobbie (I.), « “Une hérésie en matière judiciaire” ? : The Role of the Judge *Ad Hoc* in the International Court », *L.P.I.C.T.*, n°3, 2005, pp. 421-464.

- Simon (D.), « Les “notions autonomes” en droit de l’Union », in *Mélanges en l’honneur du Professeur H. Oberdorff*, L.G.D.J., 2015, pp. 93-106.
- Spiliopoulou Akermark (S.) ; « The added value of the framework Convention for the protection of national minorities », in Verstichel (A.), Alen (A.), De Witte (B.), Lemmens (P.) (dirs.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Intersentia, 2008, pp. 69-89.
- Sudre (F.), « Rapport introductif », Sudre (F.), Surrel (H.) (dir.), *Le droit à la non-discrimination au sens de la Convention européenne des droits de l’homme*, Bruylant, 2009, pp. 17-51.
- Sudre (F.), « Le recours aux “notions autonomes” », in Sudre (F.) (dir.), *L’interprétation de la Convention européenne des droits de l’homme*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 93-131.
- Spielmann (D.), « “Obligations positives” et “effet horizontal” des dispositions de la Convention », in Sudre (F.) (dir.), *L’interprétation de la Convention européenne des droits de l’Homme*, Bruylant, 1998, pp. 133-174.
- Schwebel (S.M.), « National Judges and Judges ad hoc », in Dupuy (R.-J.) (dir.), *Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos. Droit et justice*, Pedone, 1999, pp. 301-319.
- Thoenig (J-C.), « L’analyse des politiques publiques », in Grawitz (M.), Leca (J.) (dir.), *Traité de science politique. Tome 4. Les politiques publiques*, P.U.F., 1985, pp.1 et s.
- Thouvenin (J-M.), « La descente de la Cour sur les lieux dans l’affaire relative au Projet Gabcikovo-Nagymaros », A.F.D.I., 1997, pp. 333-340.
- Tigroudja (H.), « La preuve devant la Cour européenne des droits de l’Homme », in Ruiz-Fabri (H.), Sorel (J-M.) (dir.), *La preuve devant les juridictions internationales*, Pedone, Collection Contentieux international, 2007, pp. 115-140.
- Timsit (G.), « Les deux corps du droit : essai sur la notion de régulation », *Revue française d’administration publique*, 1996, 78, pp. 375-394.
- Troper (M.), « Pour une définition stipulative du droit », *Droits*, n°10, 1989, pp. 101 et s.
- Troper (M.), « Interprétation », in Alland (D.), Rials (S.), *Dictionnaire de la culture juridique*, P.U.F., 2003, pp. 843-847.
- Urbiola Loiarde (I.), « The European Charter for Regional or Minority Languages : a judicial instrument or a political instrument – the case of Navarre », in Dunbar (R.), Parry (G.) (dir.), *The European Charter for Regional or Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, 2008, pp. 109-125.
- Urrutia Libarona (I.), « Article 13. Economic and social life », in Urrutia Libarona (I.), Nogueira Lopez (A.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts’ evaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 445-484.

- Varenes (F.), « Language protection and the European Charter for Regional or Minority Languages : *quo vadis ?* », in Dunbar (R.), Parry (G.) (dir.), *The European Charter for Regional or Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, 2008, pp. 25-35.
- Venezia (J-C.), « Les mesures d'application », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Montchrestien, Paris, 1992, pp. 673-679.
- Verhoeven (J.), « La notion d'applicabilité directe du droit international », R.B.D.I., 1980, pp. 243-264.
- Verhoeven (J.), « Les principales étapes de la protection internationale des minorités », R.T.D.H., 1997, pp. 177-203.
- Verstichel (A.), « Personal Scope of Application : an Open, Inclusive and Dynamic Approach – the FCNM as a Living Instrument », in Verstichel (A.), Alen (A.), De Witte (B.), Lemmens (P.) (dirs.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : a Useful Pan-European Instrument ?*, Intersentia, 2008, pp.127-157.
- Viaut (A.), « Les langues "historiques de l'Europe" et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », *Lengas – Revue de sociolinguistique*, no. 59, 2006, pp. 67-81.
- Viaut (A.), « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : particularités sociolinguistiques et configuration française », Barcelone : Mercator-législation, WP n° 15, 83 p.
- Vincent (G.), « L'embarras des choix », in Ariès (P.), Duby (G.) (ed.), *Histoire de la vie privée. Tome 5 – De la Première Guerre mondiale à nos jours*, Seuil, 1987, pp. 7 et s.
- Wathelet (M.), « Citoyenneté et libre circulation dans la jurisprudence », in Carlier (J-Y.), Verwilghen (M.) (éd), *Trente ans de libre circulation des travailleurs en Europe*, OPOCE, Luxembourg, 2000, pp. 277-285.
- Woehrling (J-M.), « Introduction », in Libarona (I.U.), Lopez (A.N.), Ruiz Vieitez (E.J.) (dir.), *Shaping language rights – Commentary on the European Charter for Regional or Minority languages in light of the Committee of Experts' évaluation*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, pp. 11-31.
- Woehrling (J-M.), « The European Charter for Regional or Minority Languages and the principle of non-discrimination », in Dunbar (R.), Parry (G.) (dir.), *The European Charter for Regional or Minority Languages : Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, 2008, pp. 63-81.



## **VII. Rapports périodiques et rapports d'évaluation**

### **A. Allemagne**

- Rapports périodiques :

Rapport du 20 novembre 2000 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 224 p.

Rapport du 2 avril 2004 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 305 p.

Rapport du 27 février 2007 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 175 p.

Rapport du 7 juin 2010 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 368 p.

Rapport du 8 avril 2013 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 104 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport CE Allemagne du 4 décembre 2002 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 168 p.

Rapport CE Allemagne du 1<sup>er</sup> mars 2006 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 170 p.

Rapport CE Allemagne du 9 juillet 2008 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 127 p.

Rapport CE Allemagne du 25 mai 2011 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 119 p.

Rapport CE Allemagne, 28 mai 2014 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 101 p.

### **B. Arménie**

- Rapports périodiques :

Rapport du 3 septembre 2003 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 65 p.

Rapport du 15 février 2008 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 42 p.

Rapport du 11 octobre 2010 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 88 p.

Rapport du 29 septembre 2015 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 113 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport du 14 juin 2006 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 34 p.

Rapport du 23 septembre 2009 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 39 p.

Rapport du 15 janvier 2014 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 89 p.

Rapport du 10 mai 2017 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), disponible sur :

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016807072f2#\\_ftn1](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807072f2#_ftn1).

### **C. Autriche**

- Rapports périodiques :

Rapport du 23 janvier 2003 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 46 p.

Rapport du 12 décembre 2007 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 112 p.

Rapport du 28 juillet 2011 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 240 p.

Rapport du 19 avril 2017 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 200 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport du 19 janvier 2005 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 75 p.  
Rapport du 12 mars 2009 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 65 p.  
Rapport du 25 novembre 2012 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 63p.

#### D. Bosnie-Herzégovine

- Rapports périodiques :

Rapport du 30 juillet 2012 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 31 p.  
Rapport du 31 août 2015 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 23 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport du 10 juillet 2013 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 36 p.  
Rapport du 11 octobre 2016 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 39 p.

#### E. Chypre

- Rapports périodiques :

Rapport du 17 janvier 2005 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 29 p.  
Rapport du 18 janvier 2008 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 28 p.  
Rapport du 18 janvier 2011 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 18 p.  
Rapport du 16 janvier 2014 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 28 p.  
Rapport du 11 janvier 2017 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 21 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport du 27 septembre 2006 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 22 p.  
Rapport du 23 septembre 2009 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 25 p.  
Rapport du 14 mars 2012 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 23 p.  
Rapport du 24 octobre 2014 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 18 p.

#### F. Croatie

- Rapports périodiques :

Rapport du 29 mars 1999 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 62 p.  
Rapport du 14 janvier 2003 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 71 p.  
Rapport du 12 octobre 2006 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 42 p.  
Rapport du 18 janvier 2010 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 105 p.  
Rapport du 17 janvier 2014 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 103 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport du 20 septembre 2001 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 41 p.  
Rapport du 7 septembre 2005 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 45 p.



Rapport du 12 mars 2008 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 43 p.  
Rapport du 8 décembre 2010 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 45 p.  
Rapport du 15 avril 2015 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 85 p.

#### G. Danemark

- Rapports périodiques :

Rapport du 3 décembre 2012 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 24 p.  
Rapport du 26 avril 2006 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 30 p.  
Rapport du 14 avril 2010 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 31 p.  
Rapport du 11 mars 2014 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 20 p.  
Rapport du 15 février 2017 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 11 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport du 21 novembre 2003 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 31 p.  
Rapport du 28 mars 2007 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 30 p.  
Rapport du 28 septembre 2010 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 28 p.  
Rapport du 11 mars 2014 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 20 p.

#### H. Espagne

- Rapports périodiques :

Rapport du 23 septembre 2002 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 137 p.  
Rapport du 30 avril 2007 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 369 p.  
Rapport du 30 juillet 2011 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 995 p.  
Rapport du 9 mai 2014 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 181 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport du 8 avril 2005 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 187 p.  
Rapport du 4 avril 2008 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 159 p.  
Rapport du 24 octobre 2012 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 166 p.  
Rapport du 20 janvier 2016 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 127 p.

#### I. Finlande

- Rapports périodiques :

Rapport du 10 mars 1999 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 46 p.  
Rapport du 31 décembre 2002 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 89 p.  
Rapport du 13 mars 2006 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 75 p.  
Rapport du 30 septembre 2010 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 101 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport du 9 février 2001 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 55 p.  
Rapport du 24 mars 2004 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 44 p.  
Rapport du 30 mars 2007 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 50 p.  
Rapport du 21 septembre 2011 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 63 p.

J. Hongrie

- Rapports périodiques :

Rapport du 7 septembre 1999 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 69 p.  
Rapport du 11 septembre 2002 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 66 p.  
Rapport du 21 novembre 2005 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 57 p.  
Rapport du 22 janvier 2009 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 80 p.  
Rapport du 5 mars 2012 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 126 p.  
Rapport du 10 mars 2015 (6<sup>ème</sup> cycle de suivi), 133 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport du 2 février 2001 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 48 p.  
Rapport du 29 août 2003 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 44 p.  
Rapport du 20 juin 2007 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 44 p.  
Rapport du 10 mars 2010 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 34 p.  
Rapport du 10 juillet 2013 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 143 p.  
Rapport du 14 décembre 2016 (6<sup>ème</sup> cycle de suivi), 119 p.

K. Monténégro

- Rapports périodiques :

Rapport du 16 juillet 2007 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 25 p.  
Rapport du 4 avril 2011 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 37 p.  
Rapport du 15 mai 2014 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 76 p.  
Rapport du 5 septembre 2016 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 63 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport du 10 septembre 2009 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 47 p.  
Rapport du 22 septembre 2011 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 43 p.  
Rapport du 15 mai 2015 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 34 p.  
Rapport du 23 mars 2017 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi),  
[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168073ce59](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168073ce59).

## L. Norvège

### - Rapports périodiques :

Rapport du 27 mai 1999 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 20 p.

Rapport du 14 mars 2002 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 35 p.

Rapport du 2 mai 2005 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 31 p.

Résolution du Gouvernement (Norvège) annexée au troisième rapport périodique, 29 septembre 2005.

Rapport du 1<sup>er</sup> juillet 2008 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 34 p.

Rapport du 2 janvier 2012 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 67 p.

Rapport du 1<sup>er</sup> juillet 2014 (6<sup>ème</sup> cycle de suivi), 57 p.

Rapport du 10 mars 2017 (7<sup>ème</sup> cycle de suivi), 34 p.

### - Rapports d'évaluation :

Rapport du 22 novembre 2001 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 38 p.

Rapport du 3 septembre 2003 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 36 p.

Rapport du 16 mai 2007 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 33 p.

Rapport du 10 mars 2010 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 39 p.

Rapport du 28 novembre 2012 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 39 p.

Rapport du 15 septembre 2015, (6<sup>ème</sup> cycle de suivi), 25 p.

## M. Pays-Bas

### - Rapports périodiques :

Rapport du 29 mars 1999 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 101 p.

Rapport du 25 mai 2003 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 230 p.

Rapport du 4 septembre 2007 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 336 p.

Rapport du 15 septembre 2009 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 30 p.

Rapport du 16 novembre 2015 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 17 p.

### - Rapports d'évaluation :

Rapport du 20 septembre 2001 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 37 p.

Rapport du 16 décembre 2004 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 46 p.

Rapport du 9 juillet 2008 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 34 p.

Rapport du 24 octobre 2012 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 31 p.

Rapport du 14 décembre 2016 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 36 p.

## N. Pologne

### - Rapports périodiques :

Rapport du 30 septembre 2010 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 79 p.

Rapport du 16 février 2015 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 149 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport du 7 décembre 2011 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 117 p.

Rapport du 1<sup>er</sup> décembre 2015 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 115 p.

#### O. République tchèque

- Rapports périodiques :

Rapport du 30 avril 2008 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 32 p.

Rapport du 19 juillet 2011 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 48 p.

Rapport du 22 septembre 2014 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 66 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport du 9 décembre 2009 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 57 p.

Rapport du 30 janvier 2013 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 50 p.

Rapport du 1<sup>er</sup> décembre 2015 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 58 p.

#### P. Roumanie

- Rapports périodiques :

Rapport du 26 octobre 2010 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 269 p.

Rapport du 2 mars 2016 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 276 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport du 19 juin 2012 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 239 p.

#### Q. Royaume-Uni

- Rapports périodiques :

Rapport du 1<sup>er</sup> juillet 2002 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 60 p.

Rapport du 1<sup>er</sup> juillet 2005 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 85 p.

Rapport du 26 mai 2009 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 364 p.

Rapport du 11 mars 2013 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 60 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport du 24 mars 2004 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 74 p.

Rapport du 14 mars 2007 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 100 p.

Rapport du 21 avril 2010 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 74 p.

Rapport du 15 janvier 2014 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 49 p.

## R. Serbie

### - Rapports périodiques :

Rapport du 11 juillet 2007 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 312 p.  
Rapport du 23 septembre 2010 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 227 p.  
Rapport du 2 février 2015 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 231 p.

### - Rapports d'évaluation :

Rapport du 6 mai 2009 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 66 p.  
Rapport du 11 juin 2013 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 54 p.  
Rapport du 27 avril 2016 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 103 p.

## S. Slovaquie

### - Rapports périodiques :

Rapport du 5 décembre 2003 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 132 p.  
Rapport du 30 juillet 2008 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 173 p.  
Rapport du 2 mars 2012 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 144 p.  
Rapport du 30 mars 2015 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 133 p.

### - Rapports d'évaluation :

Rapport du 21 février 2007 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 152 p.  
Rapport du 18 novembre 2009 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 130 p.  
Rapport du 30 janvier 2013 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 123 p.  
Rapport du 27 avril 2016 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 119 p.

## T. Slovénie

### - Rapports périodiques :

Rapport du 14 mars 2002 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 34 p.  
Rapport du 13 juin 2005 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 80 p.  
Rapport du 2 juin 2009 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 137 p.  
Rapport du 16 septembre 2013 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 109 p.

### - Rapports d'évaluation :

Rapport 9 juin 2004 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 58 p.  
Rapport 20 juin 2007 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 53 p.  
Rapport 26 mai 2010 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 44 p.  
Rapport du 18 avril 2014 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 49 p.

## U. Suède

### - Rapports périodiques :

Rapport du 18 juin 2001 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 49 p.  
Rapport du 30 juin 2004 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 57 p.  
Rapport du 18 octobre 2007 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 170 p.  
Rapport du 14 octobre 2010 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 116 p.  
Rapport du 10 octobre 2013 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 106 p.  
Rapport du 1<sup>er</sup> juin 2016 (6<sup>ème</sup> cycle de suivi), 51 p.

### - Rapports d'évaluation :

Rapport du 19 juin 2003 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 67 p.  
Rapport du 27 septembre 2006 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 67 p.  
Rapport du 6 mai 2009 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 53 p.  
Rapport du 12 octobre 2011 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 72 p.  
Rapport du 14 janvier 2015 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 78 p.  
Rapport du 10 mai 2017 (6<sup>ème</sup> cycle de suivi),  
[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680703ad2](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680703ad2).

## V. Suisse

### - Rapports périodiques :

Rapport du 3 novembre 1999 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 42 p.  
Rapport du 23 décembre 2002 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 64 p.  
Rapport du 24 mai 2006 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 68 p.  
Rapport du 15 décembre 2009 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 99 p.  
Rapport du 18 décembre 2012 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 49 p.  
Rapport du 15 décembre 2015 (6<sup>ème</sup> cycle de suivi), 35 p.

### - Rapports d'évaluation :

Rapport du 23 novembre 2001 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 78 p.  
Rapport du 22 septembre 2004 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 41 p.  
Rapport du 12 mars 2008 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 33 p.  
Rapport du 8 décembre 2010 (4<sup>ème</sup> cycle de suivi), 25 p.  
Rapport du 10 juillet 2013 (5<sup>ème</sup> cycle de suivi), 24 p.  
Rapport du 14 décembre 2016 (6<sup>ème</sup> cycle de suivi), 23 p.

## W. Ukraine

### - Rapports périodiques :

Rapport du 2 août 2007 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 101 p.  
Rapport du 10 janvier 2012 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 168 p.  
Rapport du 12 janvier 2016 (3<sup>ème</sup> cycle de suivi), 204 p.

- Rapports d'évaluation :

Rapport du 7 juillet 2010 (1<sup>er</sup> cycle de suivi), 111 p.

Rapport du 15 janvier 2014 (2<sup>ème</sup> cycle de suivi), 211 p.

## **VIII. Actes normatifs nationaux (Constitutions, lois, décrets, règlements).**

### **A. Allemagne**

Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 8 mai 1949.

Loi relative aux procédures administratives du Land de Brandebourg du 26 février 1993.

Loi relative aux Sorabes de l'Etat libre de Saxe 31 mars Holstein.

Loi sur l'administration du Schleswig Holstein.

### **B. Autriche**

Constitution fédérale de l'Autriche du 1 octobre 1920.

Instrument de ratification de la Charte du 28 juin 2001.

Déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 28 juin 2001.

Loi fédérale n°396/1976 relative aux groupes ethniques du 7 juillet 1976.

Loi fédérale n°641/1994 sur les établissements scolaires du Burgenland accueillant des minorités, 1994.

Loi n°159/2005 relative à la société de radiodiffusion autrichienne, 2005.

### **C. Croatie**

Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990.

Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales et ethniques du 13 décembre 2002, *NN 155/02*.

Loi sur l'éducation dans les langues et alphabets des minorités nationales du 11 mai 2000, *NN 51/00*.

Loi sur les sociétés du 23 novembre 1993, *NN 111/1993*.

Loi sur les métiers du 15 juillet 2008, *NN 87/2008*.

Loi sur l'éducation primaire et secondaire du 27 août 2008 *NN 87/08* (amendée en 2009, *NN 86/09*).

Loi sur les manuels des écoles primaires et secondaires de 2006, *NN 36/06* (amendée la même année, *NN 141/06*, en 2008 *NN 152/08* ; loi du 26 février 2010, *NN 27/2010*).

#### D. Espagne

Constitution de l'Espagne du 3 novembre 1978.

Loi fondamentale sur la normalisation de l'usage de l'euskara du 24 novembre 1982, BOE n°10/82.

Loi organique sur le système judiciaire du 2 juillet 1985, BOE n°157/85.

Loi organique réglementant le droit de pétition du 12 novembre 2001, BOE n°4/2001.

Loi sur l'Ordonnancement de l'Activité commerciale adoptée par la Communauté autonome des Iles Baléares.

Loi portant modification de la loi 30/1992 du 26 novembre sur le régime juridique des administrations publiques et la procédure administrative commune du 13 janvier 1999, BOE n°4/1999.

Loi sur la politique linguistique adoptée par la Communauté autonome de Catalogne du 7 janvier 1998, BOE n°1/1998.

Loi sur l'usage, la protection et la promotion des langues propres de l'Aragon du 9 mai 2013, n°3/2013.

Décret royal établissant les critères d'image institutionnelle et réglementant la production documentaire et le matériel imprimé de l'Administration générale de l'Etat du 17 septembre 1999.

Décret adopté en 2007 par la Communauté autonome de Galice.

Instrument de ratification de la Charte du 9 avril 2001.

Déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 28 juin 2001.

Déclarations consignées dans l'instrument de ratification déposé le 9 avril 2001.

#### E. Finlande

Constitution de la Finlande du 1<sup>er</sup> mars 2000.

Loi n°423 sur la langue sâme du 6 juin 2003.



## F. France

Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, JORF du 12 juillet 1979, p.1711

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF n°88 du 13 avril 2000, p. 5646.

## G. Hongrie

Loi fondamentale de la Hongrie du 18 avril 2011.

Loi LXXVII sur les droits des minorités nationales et ethniques du 22 juillet 1993.

Loi I de 2002 portant amendement de la Loi XIX sur la procédure pénale de 1973 du 7 janvier 2002.

Loi CLXXIX relative à la protection des droits des minorités nationales adoptée en 2011, entrée en vigueur le 1 janvier 2015.

Loi relative à la radio et à la télévision du 15 janvier 1996.

## H. Italie

Loi n°230/1962 relatif aux contrats à durée déterminée du 18 avril 1962.

Décret législatif n°368/2001 modifiant les dispositions d'une loi de 1962.

## I. Pologne

Instrument de ratification de la Charte du 12 février 2009.

Déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 12 février 2009.

## J. Slovaquie

Constitution de la République Slovaque du 3 septembre 1992.

Loi sur l'emploi des langues des minorités nationales du 21 janvier 1999, JO 5/1999.

Loi sur la radiodiffusion et la retransmission du 14 septembre 2000, JO 308/2000.

Arrêté ministériel adopté en 1999 portant sur les municipalités.

Déclaration consignée dans les pleins pouvoirs remis au Secrétaire Général lors de la signature de l'instrument, le 20 février 2001.

Déclaration consignée dans une lettre du Représentant Permanent de la République slovaque, datée du 25 novembre 2015, enregistré au Secrétariat Général le 27 novembre 2015.

#### K. Slovénie

Constitution de la République de Slovénie du 23 décembre 1991.

Instrument de ratification de la Charte du 4 octobre 2000.

Loi sur les Tribunaux, du 13 avril 1994, JO 19/94.

Loi sur le Bureau du Procureur de l'Etat du 22 juillet 2011, JO 58/11.

Loi sur les procédures pénales du 13 octobre 1994, JO 63/94.

Loi sur la protection du consommateur du 13 mars 1998, JO 20/98.

Déclaration consignée dans une Note Verbale de la Représentation Permanente de Slovénie, en date du 19 septembre 2000, remise au Secrétaire Général lors du dépôt de l'instrument de ratification.

Déclaration consignée dans une Note verbale de la Représentation Permanente de Slovénie, en date du 26 juin 2007, enregistrée au Secrétariat Général le 27 juin 2007.

#### L. Suède

Loi n°204 relative aux données personnelles du 24 octobre 1988.

#### M. Suisse

Loi cantonale sur les jardins d'enfants du 16 juin 1980 (canton des Grisons)

Loi cantonale sur la Haute école spécialisée en pédagogie du 27 septembre 1998 (canton des Grisons)

Loi cantonale sur l'école publique du 26 novembre 2000 (canton des Grisons)

#### N. Ukraine

Constitution de l'Ukraine du 28 juin 1996.

Instrument de ratification déposé le 19 septembre 2005.

Déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 19 septembre 2005.

## **IX. Jurisprudence**

### **A. Juridictions nationales**

#### **1) *Juridictions françaises***

Conseil constitutionnel, 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, 99-412 DC.

Conseil d'Etat, ass., 28 mai 1954, *Barel*.

Conseil d'Etat, 19 juin 2006, *Association Eau et Rivières de Bretagne*.

Cour de cassation, 1<sup>ère</sup> civ., 25 avril 1967.

Cour de cassation, 1<sup>ère</sup> civ., 16 mars 1970.

#### **2) *Juridictions étrangères***

Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, 17 janvier 1957, *Imposition des époux*, BVerfGE 7, 55.

Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, 15 janvier 1958, *Lüth*, BVerfGE 7.

Cour constitutionnelle d'Autriche, décision, V 91/99-11.

### **B. Juridictions européennes**

#### **1) *Cour européenne des droits de l'Homme***

Cour eur. dt. H., 23 juillet 1968, *Affaire « Relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement supérieur en Belgique » c. Belgique*, req. n° 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64.

Cour eur. dt. H., 8 juin 1976, *Engel c. Pays-bas*, req. n° 5100/71 5101/71 5102/71 5354/72 5370/72.

Cour eur. dt. H., 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique*, req. n°6833/74.

Cour eur. dt. H., 9 octobre 1979, *Airey c. Irlande*, req. n°6289/73.

Cour eur. dt. H., 22 octobre 1981, *Dudgeon c. Royaume-Uni*, req. n°7525/76.

Cour eur. dt. H., 28 novembre 1984, *Rasmussen c. Danemark*, req. n°8777/79.

Cour eur. dt. H., 26 mars 1985, *X et Y c. Pays-Bas*, req. n°8798/80.

Cour eur. dt. H., 29 avril 1988, *Belilos c. Suisse*, req. n°10328/83.

Cour eur. dt. H., 27 septembre 1990, *Wassink c. Pays-bas*, req. n°12535/86.

Cour eur. dt. H., 26 mai 1994, *Keegan c. Irlande*, req. n°16969/90.

Cour eur. dt. H., 16 septembre 1996, *Gaygusuz c. Autriche*, req. n°17371/90.

Cour eur. dt. H., Gde. Ch., 28 octobre 1998, *Affaire Osman c. Royaume-Uni*, req. n°23452/94.

Cour eur. dt. H., 29 avril 1999, *Chassagnou et autres c. France*, req. n°25088/94, 28331/95, 28443/95.

Cour eur. dt. H., 18 janvier 2001, *Chapman c. Royaume-Uni*, req. n° 27238/95.

Cour eur. dt. H., Gde Ch., 17 janvier 2002, *Calvelli et Ciglio c. Italie*, req. n°32967/96.

Cour eur. dt. H., 17 février 2004, *Gorzelik et autres c. Pologne*, req. n°44158/98.

Cour eur. dt. H., 8 avril 2004, *Assanidzé c. Géorgie*, req. n°71503/01.

Cour eur. dt. H., Gde Ch., 22 juin 2004, *Broniowski c. Pologne*, req. n°31443/96.

Cour eur. dt. H., déc., 7 décembre 2004, *Mentzen alias Mencena c. Lettonie*, req. n° 71074/01.

Cour eur. dt. H., 12 avril 2005, *Chamaïev et autres c. Georgie et Russie*, req. n°36378/02.

Cour eur. dt. H., Gde ch., 11 janvier 2006, *Sorensen et Rasmussen c. Danemark*, req. n° 52562/99 et 52620/99.

Cour eur. dt. H., 11 septembre 2007, *Bulgakov c. Ukraine*, req. n° 59894/00.

Cour eur. dt. H., 11 septembre 2007, *L. c. Lituanie*, req. n°27527/03.

Cour eur. dt. H., 13 novembre 2007, *D.H. et autres c. République tchèque*, req. n°57325/00.

Cour eur. dt. H., déc., 3 février 2009, *Senger c. Allemagne*, req. n° 32524/05.

Cour eur. dt. H., 18 février 2009, *Andrejeva c. Lettonie*, req. n°55707/00.

Cour eur. dt. H., déc., 21 septembre 2010, *Sabrina Birk-Levy c. France*, req. n°39426/06.

Cour eur. dt. H., déc., 21 septembre 2010, *Décision Birk-Levy c. France*, req. n°39426/06.

Cour eur. dt. H., 13 décembre 2011, *Kanagaratman et autres c. Belgique*, req. n°15297/09.

Cour eur. dt. H., 11 janvier 2011, *Mehmet Nuri Özen et autres c. Turquie*, req. n° 15672/08.

Cour eur. dt. H., 28 août 2012, *Costa et Pavan c. Italie*, req. n°54270/10.

Cour eur. dt. H., 25 septembre 2012, *Egitim Ve Bilim Emelrcileri Sendikasi c. Turquie*, req. n°20641/05.

Cour eur. dt. H., Gde ch., 19 octobre 2012, *Catan et autres c. République de Moldova et Russie*, req. n° 43370/04, 18454/06 et 8252/05.

Cour eur. dt. H., 22 janvier 2013, *Sükran Aydin et autres c. Turquie*, req. n° 49197/06, 11/09, 23196/07.

Cour eur. dt. H., 22 avril 2014, *Nusret Kaya c. Turquie*, req. n° 43750/06, 43752/06, 32054/08, 37753/08, 60915/08.

Cour eur. dt. H., déc., 15 septembre 2015, *Muna Macalin Moxamed Sed Dahir c. Suisse*, req. n°12209/10.

## 2) Cour de justice de l'Union européenne

C.J.C.E., 19 décembre 1960, *Humblet*, aff. 6/60.

C.J.C.E., 14 décembre 1962, *Commission de la C.E.E c. Luxembourg et Belgique*, aff. jointes 2/62 et 3/62.

C.J.C.E., 19 mars 1964, *Unger*, aff.75/63.

C.J.C.E., 1<sup>er</sup> décembre 1965, *Adrianus Dekker c. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, aff. 33/65.

C.J.C.E., 4 avril 1974, *Commission c. France*, aff. 167/73.

C.J.C.E., 4 décembre 1974, *Yvonne Van Duyn c. Home Office*, aff. 41/74.

C.J.C.E., 14 octobre 1976, *LTU Lufttransportunternehmen GmbH & Co. KG contre Eurocontrol*, aff. 29/76.

C.J.C.E., 9 mars 1978, *Administration des finances de l'État contre Société anonyme Simmenthal*, aff. 106/77.

C.J.C.E., 6 mai 1980, *Commission c. Belgique*, aff.102/79.

C.J.C.E., 11 juillet 1985, *Ministère public contre Robert Heinrich Maria Mutsch*, aff. 137/84.

C.J.C.E., 2 février 1989, *Cowan c. Trésor public*, aff.186/87.

C.J.C.E., 15 juillet 1989, *Wachauf*, aff. C-5/88.

C.J.C.E., 28 novembre 1989, *Anita Groener*, aff. C-379/87.

C.J.C.E., 18 juin 1991, *ERT*, aff. C-260/89.

C.J.C.E., 19 novembre 1991, *Andrea Francovich c. République italienne*, aff. C-6/90 et C-9/90.

C.J.C.E., 9 décembre 1997, *Commission c. France*, aff. C-265/95.

C.J.C.E., 24 novembre 1998, *Procédure pénale c. Horst Otto Bickel et Ulrich Franz*, aff. C-274/96.

Jacobs (M.F.G.), 19 mars 1998, Conclusions sous C.J.C.E., 24 novembre 1998, *Procédure pénale contre Horst Otto Bickel et Ulrich Franz*, aff. C-274/96.

C.J.C.E., 19 septembre 2000, *Grand-Duché de Luxembourg c. Berthe Linster, Aloyse Linster et Yvonne Linster*, aff. C-287/98.

C.J.C.E., 20 septembre 2001, *Grzelczyk (Rudy) c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, aff. C-184/99.

C.J.C.E., 6 novembre 2003, *Piergiorgio Gambelli e.a.*, aff. C-243/01.

C.J.C.E., 16 mars 2006, *Rosmarie Kapferer c. Schlank & Schick GmbH*, aff. C-234/04.

C.J.C.E., 8 septembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, aff. C-42/07.

C.J.C.E., 21 janvier 2010, *Commission c. Allemagne*, aff. C-546/07.

C.J.U.E., 24 juin 2010, *Francesca Sorge c. Poste italienne SpA*, aff. C-98/09.

C.J.U.E., 22 décembre 2010, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, aff. C-208/09.

C.J.U.E., 12 mai 2011, *Malgożata Runevič-Vardyn et Łukasz Paweł Wardyn*, aff. C-391/09.

C.J.U.E., 26 février 2013, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, aff. C-617/10.

C.J.U.E., 27 mars 2014, *Ulrike Elfriede Grauel Rüffer c. Katerina Pokorna*, aff. C-322/13.

C.J.U.E., 11 juin 2015, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft e.a. c. Magyar Állam*, aff. C-98/14.

C.J.U.E., 4 mai 2017, *Commission c. Grèce*, aff. C-98/16.

### C. Juridictions internationales

C.P.J.I., 23 juillet 1923, Avis relatif à l'*Affaire du statut de la Carélie orientale*.

C.P.J.I., Avis consultatif, 6 décembre 1923, *Jaworzina*.

C.I.J., 28 mai 1951, Avis relatif aux *Réserves à la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide*.

C.I.J., 25 septembre 1997, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*.

C.I.J., Ordonnance du 3 mars 1999, *Affaire Lagrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*.

C.I.J., 29 avril 1999, *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*.

C.I.J., 26 février 2007, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-et-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*.

Commission de conciliation franco-italienne, 15 septembre 1951, *Différend Héritiers de S.A.R. Mgr. Le Duc de Guise*.

Comité européen des droits sociaux, 21 mars 2012, Décision sur le bien-fondé *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Belgique*, Réclamation n°62/2010.

## **X. Recommandations et résolutions**

### **A. Assemblée générale des Nations Unies**

Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 56/83 annexant le projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite du 12 décembre 2001, document A/RES/56/83.

### **B. Comité des droits économiques, sociaux et culturels**

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n°12 – Le droit à une nourriture suffisante (art. 11) », 12 mai 1999, E/C.12/1999.5.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n°13 – Le droit à l'éducation (art. 13) », 8 décembre 1999, E/C.12/1999/10.

### **C. Commission du droit international**

Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-neuvième session (9 mai – 29 juillet 1977) », Rapport, in *Annuaire de la Commission du Droit international*, 1977, Vol. II, Nations Unies, Document A/32/10.

Commission du droit international, résolution 56/83 annexant le « Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite » du 12 décembre 2001, document A/RES/56/83.

Commission du droit international, « Guide de la pratique sur les réserves aux traités », 2011, A/66/10.

### **D. Comité des Droits de l'Homme**

Comité des Droits de l'Homme, Observation générale relative à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, n°23(50), 26 avril 1994, CCFR/C/21/Rev.1/Add.5.

Comité des droits de l'Homme, 27 août 2001, Observation finale. République populaire démocratique de Corée, CCPR/CO/72/PRK

## E. Conseil de l'Europe

### 1) *Recommandations*

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Recommandation 1201(1993), Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités, 1<sup>er</sup> février 1993.

Conseil de l'Europe, Comité des ministres, Recommandation RecChL(2003)2 sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la Norvège, 3 septembre 2003.

### 2) *Autres actes*

De Puig (L.M.), Rapport portant avis sur la Résolution 192 (1988) sur les langues régionales ou minoritaires en Europe, adoptée par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 14 septembre 1988, Doc.5933.

Kohn (H.), Compte-rendu des débats, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 23<sup>ème</sup> session ordinaire, 15-17 mars 1988.

Conseil de l'Europe (dir.), *Mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Editions du Conseil de l'Europe, 1999, 100 p. Disponible en ligne : <https://rm.coe.int/16806d22e7>

Conseil de l'Europe (dir.), *De la théorie à la pratique : la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Editions du Conseil de l'Europe, 2002, 126 p.

Conseil de l'Europe (dir.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la France. Quelle(s) langue(s) pour la République ? Le dilemme « diversité/unicité »*, Editions du Conseil de l'Europe, 2003, 148 p. Disponible en ligne : <https://rm.coe.int/16806d231e>

Conseil de l'Europe (dir.), *Minority Issues Handbook. Mechanisms for the implementation of minority rights*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, 246 p.

Conseil de l'Europe (dir.), *La protection des langues minoritaires en Europe : vers une nouvelle décennie*, Editions du Conseil de l'Europe, 2010, 223 p.

Secrétaire général du Conseil de l'Europe à l'Assemblée parlementaire, Application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Rapport biennal, 16 mars 2012, Doc.12881.

### 3) *Commission européenne pour la démocratie par le droit*

Commission européenne pour la démocratie par le droit, 19 juin 2012 « Avis sur la Loi relative aux droits des nationalités de la Hongrie », Avis 671/2012, CDL-AD(201)011, §71.



#### **4) Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales**

Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 30 novembre 2000, « Second Rapport d'activité couvrant la période 1<sup>er</sup> juin 1999 – 31 octobre 2000 », ACFC/INF (2000)1.

Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, « Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », 2 mars 2006, ACFC/25DOC (2006)002.

Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, « Commentaire sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques », 5 mai 2008, ACFC/31DOC (2008)001.

Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre », 24 mai 2012, ACFC/44DOC (2012)001rev.

Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, « La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », 27 mai 2016, ACFC/56DOC (2016)001.

#### **5) Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires**

Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Allemagne, Recommandation, 4 décembre 2002, RecChL(2002)1.

Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Allemagne, Recommandation, 1<sup>er</sup> mars 2006, RecChL(2006)1.

Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Allemagne, Recommandation, 9 juillet 2008, CM/RecChL(2008)3.

Comité des ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Autriche, Recommandation, 11 mars 2009, RecChL(2009)1.

Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Allemagne, Recommandation, 25 mai 2011, CM/RecChL(2011)2.

Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Allemagne, Recommandation, 28 mai 2014, CM/RecChL(2014)5.

Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la Croatie, Recommandation, 15 avril 2015, CM/RecChL(2015)2.

Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la Hongrie, 10 juillet 2013, CM/RecChL(2013)5.

## **XI. Conventions internationales**

Charte des Nations Unies (et son annexe, le « Statut de la Cour internationale de justice ») signée à San Francisco le 16 juin 1945, entrée en vigueur le 24 octobre 1945.

Statut du Conseil de l'Europe signé à Londres le 5 mai 1949, entré en vigueur le 3 août 1949.

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

Convention sur le droit des traités signée à Vienne le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980.

Convention de la Communauté d'Etats indépendants sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, entrée en vigueur le 10 janvier 1997.

Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants signée à Strasbourg le 26 novembre 1987, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1989.

Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains adoptée à Varsovie le 16 mai 2005, entrée en vigueur le 1 février 2008.

Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique adoptée le 11 mai 2011 à Istanbul, entrée en vigueur le 1 août 2014.

Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales signée à Strasbourg le 1<sup>er</sup> février 1995, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1998.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

Traité sur l'Union européenne signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

Protocole n°3 sur le Statut de la Cour de justice de l'Union européenne annexé au Traité sur l'Union européenne et au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

## **XII. Documents administratifs**

Rapport explicatif (1993).

Code de conduite des membres et des anciens membres de la Cour de justice de l'Union européenne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017 (2016/C 483/01).

Comité économique et social des Nations Unies, résolution 1985/17 du 28 mai 1985.

Comité des ministres, 17 septembre 1997, « Règles adoptées par le Comité des ministres relatives au mécanisme de suivi prévu aux articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », Résolution 97 (10).

Comité des Ministres, *Schéma pour le rapport périodique initial à soumettre par les Parties contractantes*, 29 juin 1998, MIN-LANG (98) 7.

Comité des Ministres, *Schéma révisé pour les rapports périodiques à soumettre tous les trois ans par les Etats Parties*, 6 mai 2009, MIN-LANG (2009) 8.

C.P.L.R.E/*Compte rendu des débats*, 23<sup>ème</sup> session ordinaire, 15/17-03-1988, séance du 16-03-1988 M. Prenderfast (RU).

Déclaration consignée dans une Note verbale de la Représentation permanente de Hongrie, en date du 24 juin 2008, complétée par une Note verbale de la Représentation permanente de Hongrie, datée du 17 juillet 2008, enregistrée au Secrétariat général le 22 juillet 2008.

Directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminé.

Règlement de la Cour internationale de justice, adopté le 14 avril 1978, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1978.

Règlement de la Cour européenne des droits de l'Homme du 14 novembre 2016.

### **XIII. Entretiens**

Entretien avec Madame Sophie Simon, assistante du Secrétariat de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, le 4 juin 2013.

Entretien avec la Présidente du Comité d'experts de la Charte, Mme Vesna Crnic-Grotic, le 21 mars 2017.

# INDEX THEMATIQUE

*Les nombres ci-dessous renvoient aux numéros de paragraphe*

## **Actes :**

- **D'encadrement** : 78, 85, 298, 304, 396-416, 450-453, 473, 481, 489, 490-493, 506, 522-523, 529, 669-701, 723-728, 833-836.
- **D'orientation** : 78, 80-81, 85-86, 91-93, 185, 298, 303, 394, 397-398, 416-419, 431, 442, 450-453, 457, 464, 472, 474, 482, 486, 489-492, 505-506, 522-523, 529, 534, 654, 669, 731-732, 750, 833-836.

## **Autonomie :**

- **Du droit** : 78, 91, 93, 492, 834.
- **Personnelle** : 85, 431, 442-443, 836-837.
- **Territoriale** : 278, 598

**Autorité déclaratoire des arrêts** : 653, 654, 720.

**Cohérence** : 573, 644, 722, 733, 734-748, 777, 834.

**Comité consultatif** : 206, 503, 540, 591, 645.

**Comité des droits de l'Homme** : 206, 403.

**Comité des ministres** : 68, 70, 106, 194, 523, 525, 528-530, 540, 578, 596, 623, 656-662, 664, 666.

**Contrôle international** : 69-72, 495.

- **Contrôle diplomatique** : 557, 558, 672,
- **Contrôle juridictionnel** : 359, 538, 558, 626-628, 632, 653-655, 672, 677, 687, 688-694, 703, 714-715, 733, 742-748, 757, 769, 775, 789, 802, 826, 829, 838,

**Convention-cadre pour la protection des minorités nationales** : 194, 198, 205, 206, 208, 211, 449, 503, 540, 551, 591, 645.

## **Déclarations unilatérales :**

- **Déclarations interprétatives** : 132, 509-512, 515, 516, 520, 521, 564, 568, 572, 573, 685, 705.
- **Réserves** : 30, 277, 509-516, 520, 521, 573, 681, 770.

**Dialecte** : 92, 98-108, 111, 136, 139, 298, 569, 831.

**Droit de la Convention européenne des droits de l'homme** : 6, 12, 213-214, 238-243, 248-249, 252-254, 264, 267, 272, 296, 321, 344, 346, 400, 403, 521, 533, 538, 627, 631-632, 653, 689, 691, 693, 695-696, 716, 718, 720, 743, 745, 757, 766, 775, 789, 809, 839.

**Droit de l'Union européenne** : 65, 213-238, 253, 338, 629, 654, 689-693, 717-720, 746, 757, 766, 775, 790, 802, 803, 809, 832, 839.

**Droits linguistiques** :

- **Non-prestationnels** : 403-406, 417.
- **Prestationnels** : 407-430, 437, 452.

**Effectivité des obligations** : 187, 281, 307, 308, 346, 394, 418, 459, 461, 492, 504, 544, 560, 648, 670, 672, 702, 704-705, 714, 753, 755, 757-763, 767, 772, 778, 780, 786, 792, 794, 813, 822, 826, 832-833.

**Effet horizontal** : 262 à 273, 345, 352, 405, 606, 609.

**Etat** :

- **Libéral** : 302-304, 396-397, 399, 401, 403, 406, 416, 431, 450, 465, 489, 492, 833.
- **Providence** : 80, 302-304, 396, 397, 399, 401, 406, 411, 415-416, 421, 431, 450, 459, 465-466, 471, 474, 486, 489, 833.
- **Propulsif** : 80, 85, 298, 301-305, 397, 440, 448, 450, 465, 468, 471, 492, 833.

**Européanité** : 97, 116, 131-136, 146, 150, 298, 831.

**Facteurs socio-économiques** : 8, 10, 11, 14, 86, 151, 185, 491, 701.

**Inspection** : 357, 537 à 539, 801.

**Interprétation** : 6, 27, 35-38, 39, 45-53, 54-58, 61-69, 71-74, 80-84.

**Langue dépourvue de territoire** : 120, 122-124, 140, 519, 567.

**Non-discrimination** : 12, 152, 158-162, 182, 213-217, 220, 222, 225-234, 239-241, 245-247, 254, 342, 747.

**Mécanisme de suivi** : 2, 30, 70-72, 495, 500, 505-507, 515, 518, 522, 529-534, 541-545, 551-552, 555, 557, 564, 579-606, 612, 616, 644-645, 650-651, 657, 664, 672, 679, 701, 705, 712, 715, 721, 726, 733, 735, 760-761, 765, 818, 838.

**Minorité** :

- **Définition** : 94.
- **Appartenance à une minorité** : 142, 147-149, 207, 209 236, 252-254.
- **Nationale** : 191-193, 215, 236, 248.

**Mise en œuvre** : 39-45, 58-67, 141, 395.

**Obligation** :

- **Objet de l'obligation** : 300, 306, 308, 311, 317, 321, 327, 329-332, 335-336, 339-342, 348-351, 359-366, 417, 420, 450-451, 489, 611, 701-708, 714, 807.
- **Types d'obligations** :
  - **Obligation simple** : 364, 366-368, 384-385, 703-707, 714-718, 720.
  - **Obligation de comportement et de résultat** : 329-342.
  - **Obligations positives et négatives** : 267, 309, 344-346, 348, 349, 352, 354, 718.
  - **Obligation de moyens et de résultat** : 312-328.
  - **Obligation de respecter, protéger et faciliter** : 351-359.
  - **Obligation conjonctive et disjonctive** : 369-372, 384, 708-710.

**Officialité** : 5, 125, 127-128, 243-244, 280, 282, 289-292, 737, 740, 831.

**Pacte international relatif aux droits civils et politiques** : 12, 197, 206.

**Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** : 351-353.

**Patrimoine** : 16, 97, 102, 129-130, 194, 237, 299, 569, 797, 839.

**Personnalité (principe de)** : 280, 575, 577, 582.

**Politique publique** : 18-20, 23, 85, 304, 490.

**Pratique (de la langue)** :

- **Territoriale** : 92, 109-112, 117-125, 621, 683.
- **Traditionnelle** : 92, 97, 112, 119-120, 131, 136, 143-146, 519, 565, 568, 577, 664, 680-683, 686, 697.

**Précédent (technique du)** : 642-646.

**Réalisme** : 39.

**Secrétaire général du Conseil de l'Europe** : 30, 62, 68, 523, 663-666.

**Sources d'information** : 503-556, 669.

**Sphère d'application** :

- **Définition** : 163-169.
- **Privée** : 170-172.
- **Sociale** : 173-176.
- **Publique** : 177-182.

**Structure « à la carte »** : 2, 27, 28, 29, 30, 31, 512, 515, 806.

**Territorialité** (principe de) : 119, 281, 297, 575, 582.

**Vie privée / publique** : 164, 168.

# INDEX PAR ÉTAT

*Les nombres ci-dessous renvoient aux numéros de paragraphe*

**Allemagne** : 113, 118, 128, 155, 170, 174, 179, 210, 227, 244, 259, 263-264, 283, 324, 342, 349, 389, 404, 410, 433, 436-438, 453-458, 532, 545, 599, 612-613, 637, 649, 660, 708, 726, 758-759, 772, 781, 795-796, 803-804, 811, 816.

**Autriche** : 106, 148, 155, 160, 171, 173, 214, 257, 278, 324, 356, 366, 391, 403, 411, 428, 448, 463-468, 550, 725, 735, 780, 807, 816, 818, 821.

**Azerbaïdjan** : 200.

**Bosnie-Herzégovine** : 114, 145, 320, 564, 679, 696, 723.

**Chypre** : 240, 515

**Croatie** : 175, 326, 341, 388, 404, 421, 424, 436, 448, 463, 469-472, 513, 617, 659, 680-681, 684, 730, 736, 739, 780, 805.

**Danemark** : 114, 118, 139, 209, 277, 432, 435, 337, 822.

**Espagne** : 119, 126, 130, 145, 174, 189, 269, 283, 289, 322, 325, 337, 347, 355, 382, 391, 407, 412, 423, 435, 443, 473-475, 515, 529, 533, 560, 599, 616, 643, 696, 711, 731, 739, 769, 780-781, 797, 811, 816.

**Finlande** : 118, 125, 139, 159, 258, 277, 279, 284, 408, 433, 444, 476-479, 560, 566, 584, 698, 704, 728, 739, 777, 812.

**France** : 9, 125, 242, 313, 690, 718, 788.

**Hongrie** : 122, 148, 178, 21à ; 244, 258, 279, 354, 403, 413-414, 432, 448, 480-484, 486, 552, 574-576, 580, 584, 614, 636, 642, 650, 709, 711, 728, 761, 800, 812, 818, 821, 824.

**Liechtenstein** : 2.

**Luxembourg** : 217, 219, 801.

**Monténégro** : 550.

**Norvège** : 105, 118, 207, 643.



**Pays-Bas** :100, 266, 598, 688, 715, 742.

**Pologne** : 148, 292, 460, 572, 717, 774.

**République tchèque** : 227.

**Roumanie** : 148, 516.

**Royaume-Uni** : 108, 114, 739, 745.

**Serbie** : 320, 326, 518, 564, 679, 739.

**Slovaquie** : 173, 195, 259, 291, 293, 426, 458-462, 515, 519, 532, 567, 572, 586, 588, 636, 644, 705, 708, 724, 737, 760, 763, 769, 800, 824.

**Slovénie** : 114, 126, 148, 178, 404, 408, 428, 465, 467, 485-487, 518, 564-565, 680-681, 728, 735, 777, 807.

**Suède** : 101, 125, 138, 177, 258, 277, 279, 422, 433, 477-479, 568, 584, 728, 739, 777, 812.

**Suisse** : 110 125, 139, 366, 370, 386, 445, 520, 806.

**Ukraine** : 148, 326, 532, 636, 730.

## **ANNEXE N°1 : LA CHARTE EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES**

### **Préambule**

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Charte,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, notamment afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun;

Considérant que la protection des langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, dont certaines risquent, au fil du temps, de disparaître, contribue à maintenir et à développer les traditions et la richesse culturelles de l'Europe;

Considérant que le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible, conformément aux principes contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies, et conformément à l'esprit de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe;

Prenant en compte le travail réalisé dans le cadre de la CSCE, et en particulier l'Acte final d'Helsinki de 1975 et le document de la réunion de Copenhague de 1990;

Soulignant la valeur de l'interculturel et du plurilinguisme, et considérant que la protection et l'encouragement des langues régionales ou minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre;

Conscients du fait que la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires dans les différents pays et régions d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la diversité culturelle, dans le cadre de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale;

Compte tenu des conditions spécifiques et des traditions historiques propres à chaque région des pays d'Europe,

Sont convenus de ce qui suit:

### **Partie I – Dispositions générales**

#### **Article 1 – Définitions**

Au sens de la présente Charte:

- a) par l'expression «langues régionales ou minoritaires», on entend les langues:
  - i) pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat; et
  - ii) différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat;

elle n'inclut ni les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat ni les langues des migrants;

- b) par «territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée», on entend l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des différentes mesures de protection et de promotion prévues par la présente Charte;

- c) par «langues dépourvues de territoire», on entend les langues pratiquées par des ressortissants de l'Etat qui sont différentes de la (des) langue(s) pratiquée(s) par le reste de la population de l'Etat, mais qui, bien que traditionnellement pratiquées sur le territoire de l'Etat, ne peuvent pas être rattachées à une aire géographique particulière de celui-ci.

## **Article 2 – Engagements**

- 1) Chaque Partie s'engage à appliquer les dispositions de la partie II à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire, qui répondent aux définitions de l'article 1.
- 2) En ce qui concerne toute langue indiquée au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation, conformément à l'article 3, chaque Partie s'engage à appliquer un minimum de trente-cinq paragraphes ou alinéas choisis parmi les dispositions de la partie III de la présente Charte, dont au moins trois choisis dans chacun des articles 8 et 12 et un dans chacun des articles 9, 10, 11 et 13.

## **Article 3 – Modalités**

- 1) Chaque Etat contractant doit spécifier dans son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation chaque langue régionale ou minoritaire, ou chaque langue officielle moins répandue sur l'ensemble ou une partie de son territoire, à laquelle s'appliquent les paragraphes choisis conformément au paragraphe 2 de l'article 2.
- 2) Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle accepte les obligations découlant des dispositions de tout autre paragraphe de la Charte qui n'avait pas été spécifié dans son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou qu'elle appliquera le paragraphe 1 du présent article à d'autres langues régionales ou minoritaires, ou à d'autres langues officielles moins répandues sur l'ensemble ou une partie de son territoire.
- 3) Les engagements prévus au paragraphe précédent seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation et porteront les mêmes effets dès la date de leur notification.

## **Article 4 – Statuts de protection existants**

- 1) Aucune des dispositions de la présente Charte ne peut être interprétée comme limitant ou dérogeant aux droits garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme.
- 2) Les dispositions de la présente Charte ne portent pas atteinte aux dispositions plus favorables régissant la situation des langues régionales ou minoritaires, ou le statut juridique des personnes appartenant à des minorités, qui existent déjà dans une Partie ou sont prévues par des accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux pertinents.

## **Article 5 – Obligations existantes**

Rien dans la présente Charte ne pourra être interprété comme impliquant le droit d'engager une quelconque activité ou d'accomplir une quelconque action contrevenant aux buts de la Charte des Nations Unies ou à d'autres obligations du droit international, y compris le principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats.

## **Article 6 – Information**

Les Parties s'engagent à veiller à ce que les autorités, organisations et personnes concernées soient informées des droits et devoirs établis par la présente Charte.

## **Partie II – Objectifs et principes poursuivis conformément au paragraphe 1 de l’article 2**

### **Article 7 – Objectifs et principes**

- 1) En matière de langues régionales ou minoritaires, dans les territoires dans lesquels ces langues sont pratiquées et selon la situation de chaque langue, les Parties fondent leur politique, leur législation et leur pratique sur les objectifs et principes suivants:
  - a) la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu’expression de la richesse culturelle;
  - b) le respect de l’aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue régionale ou minoritaire;
  - c) la nécessité d’une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder;
  - d) la facilitation et/ou l’encouragement de l’usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée;
  - e) le maintien et le développement de relations, dans les domaines couverts par la présente Charte, entre les groupes pratiquant une langue régionale ou minoritaire et d’autres groupes du même Etat parlant une langue pratiquée sous une forme identique ou proche, ainsi que l’établissement de relations culturelles avec d’autres groupes de l’Etat pratiquant des langues différentes;
  - f) la mise à disposition de formes et de moyens adéquats d’enseignement et d’étude des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés;
  - g) la mise à disposition de moyens permettant aux non-locuteurs d’une langue régionale ou minoritaire habitant l’aire où cette langue est pratiquée de l’apprendre s’ils le souhaitent;
  - h) la promotion des études et de la recherche sur les langues régionales ou minoritaires dans les universités ou les établissements équivalents;
  - i) la promotion des formes appropriées d’échanges transnationaux, dans les domaines couverts par la présente Charte, pour les langues régionales ou minoritaires pratiquées sous une forme identique ou proche dans deux ou plusieurs Etats.
- 2) Les Parties s’engagent à éliminer, si elles ne l’ont pas encore fait, toute distinction, exclusion, restriction ou préférence injustifiées portant sur la pratique d’une langue régionale ou minoritaire et ayant pour but de décourager ou de mettre en danger le maintien ou le développement de celle-ci. 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.
- 3) Les Parties s’engagent à promouvoir, au moyen de mesures appropriées, la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques du pays, en faisant notamment en sorte que le respect, la compréhension et la tolérance à l’égard des langues régionales ou minoritaires figurent parmi les objectifs de l’éducation et de la formation dispensées dans le pays, et à encourager les moyens de communication de masse à poursuivre le même objectif.

- 4) 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. Elles sont encouragées à créer, si nécessaire, des organes chargés de conseiller les autorités sur toutes les questions ayant trait aux langues régionales ou minoritaires.
- 5) Les Parties s'engagent à appliquer, mutatis mutandis, les principes énumérés aux paragraphes 1 à 4 ci-dessus aux langues dépourvues de territoire. Cependant, dans le cas de ces langues, la nature et la portée des mesures à prendre pour donner effet à la présente Charte seront déterminées de manière souple, en tenant compte des besoins et des vœux, et en respectant les traditions et les caractéristiques des groupes qui pratiquent les langues en question.

### **Partie III – Mesures en faveur de l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique, à prendre en conformité avec les engagements souscrits en vertu du paragraphe 2 de l'article 2**

#### **Article 8 – Enseignement**

- 1) En matière d'enseignement, les Parties s'engagent, en ce qui concerne le territoire sur lequel ces langues sont pratiquées, selon la situation de chacune de ces langues et sans préjudice de l'enseignement de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat:
  - a.i) prévoir une éducation préscolaire assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées; ou
  - ii) prévoir qu'une partie substantielle de l'éducation préscolaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées; ou
  - iii) à appliquer l'une des mesures visées sous i et ii ci-dessus au moins aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant; ou
  - iv) si les pouvoirs publics n'ont pas de compétence directe dans le domaine de l'éducation préscolaire, à favoriser et/ou à encourager l'application des mesures visées sous i à iii ci-dessus;
- bi) prévoir un enseignement primaire assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées; ou
  - ii) à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement primaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées; ou
  - iii) à prévoir, dans le cadre de l'éducation primaire, que l'enseignement des langues régionales ou minoritaires concernées fasse partie intégrante du curriculum; ou
  - iv) à appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant;
- ci) à prévoir un enseignement secondaire assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées; ou
  - ii) à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement secondaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires; ou
  - i) à prévoir, dans le cadre de l'éducation secondaire, l'enseignement des langues régionales ou minoritaires comme partie intégrante du curriculum; ou

- ii) à appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves qui le souhaitent – ou, le cas échéant, dont les familles le souhaitent – en nombre jugé suffisant;
- di) à prévoir un enseignement technique et professionnel qui soit assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées; ou
- ii) à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement technique et professionnel soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées; ou
  - iii) à prévoir, dans le cadre de l'éducation technique et professionnelle, l'enseignement des langues régionales ou minoritaires concernées comme partie intégrante du curriculum; ou
- iii) à appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves qui le souhaitent – ou, le cas échéant, dont les familles le souhaitent – en nombre jugé suffisant;
- ei) à prévoir un enseignement universitaire et d'autres formes d'enseignement supérieur dans les langues régionales ou minoritaires; ou
- ii) à prévoir l'étude de ces langues, comme disciplines de l'enseignement universitaire et supérieur; ou
  - iii) si, en raison du rôle de l'Etat vis-à-vis des établissements d'enseignement supérieur, les alinéas i et ii ne peuvent pas être appliqués, à encourager et/ou à autoriser la mise en place d'un enseignement universitaire ou d'autres formes d'enseignement supérieur dans les langues régionales ou minoritaires, ou de moyens permettant d'étudier ces langues à l'université ou dans d'autres établissements d'enseignement supérieur;
- fi) à prendre des dispositions pour que soient donnés des cours d'éducation des adultes ou d'éducation permanente assurés principalement ou totalement dans les langues régionales ou minoritaires; ou
- ii) à proposer ces langues comme disciplines de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente; ou
  - iii) si les pouvoirs publics n'ont pas de compétence directe dans le domaine de l'éducation des adultes, à favoriser et/ou à encourager l'enseignement de ces langues dans le cadre de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente;
- g) à prendre des dispositions pour assurer l'enseignement de l'histoire et de la culture dont la langue régionale ou minoritaire est l'expression;
- h) à assurer la formation initiale et permanente des enseignants nécessaire à la mise en œuvre de ceux des paragraphes a à g acceptés par la Partie;
- i) à créer un ou plusieurs organe(s) de contrôle chargé(s) de suivre les mesures prises et les progrès réalisés dans l'établissement ou le développement de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires, et à établir sur ces points des rapports périodiques qui seront rendus publics.
- 2) En matière d'enseignement et en ce qui concerne les territoires autres que ceux sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées, les Parties s'engagent à autoriser, à encourager ou à mettre en place, si le nombre des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire le justifie, un enseignement dans ou de la langue régionale ou minoritaire aux stades appropriés de l'enseignement.

## **Article 9 – Justice**

- 1) Les Parties s'engagent, en ce qui concerne les circonscriptions des autorités judiciaires dans lesquelles réside un nombre de personnes pratiquant les langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures spécifiées ci-après, selon la situation de chacune de ces langues et à la condition que

l'utilisation des possibilités offertes par le présent paragraphe ne soit pas considérée par le juge comme faisant obstacle à la bonne administration de la justice:

a) dans les procédures pénales:

i) à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires; et/ou

ii) à garantir à l'accusé le droit de s'exprimer dans sa langue régionale ou minoritaire; et/ou

iii) à prévoir que les requêtes et les preuves, écrites ou orales, ne soient pas considérées comme irrecevables au seul motif qu'elles sont formulées dans une langue régionale ou minoritaire; et/ou

vi) à établir dans ces langues régionales ou minoritaires, sur demande, les actes liés à une procédure judiciaire, si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions n'entraînant pas de frais additionnels pour les intéressés;

b) dans les procédures civiles:

i) à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires; et/ou

ii) à permettre, lorsqu'une partie à un litige doit comparaître en personne devant un tribunal, qu'elle s'exprime dans sa langue régionale ou minoritaire sans pour autant encourir des frais additionnels; et/ou

iii) à permettre la production de documents et de preuves dans les langues régionales ou minoritaires, si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions;

c) dans les procédures devant les juridictions compétentes en matière administrative:

i) à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires; et/ou

ii) à permettre, lorsqu'une partie à un litige doit comparaître en personne devant un tribunal, qu'elle s'exprime dans sa langue régionale ou minoritaire sans pour autant encourir des frais additionnels; et/ou

iii) à permettre la production de documents et de preuves dans les langues régionales ou minoritaires, si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions;

d) à prendre des mesures afin que l'application des alinéas i et iii des paragraphes b et c ci-dessus et l'emploi éventuel d'interprètes et de traductions n'entraînent pas de frais additionnels pour les intéressés.

2) Les Parties s'engagent:

a) à ne pas refuser la validité des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire; ou

b) à ne pas refuser la validité, entre les parties, des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire, et à prévoir qu'ils seront opposables aux tiers intéressés non locuteurs de ces langues, à la condition que le contenu de l'acte soit porté à leur connaissance par celui qui le fait valoir; ou

c) à ne pas refuser la validité, entre les parties, des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire.

- 3) Les Parties s'engagent à rendre accessibles, dans les langues régionales ou minoritaires, les textes législatifs nationaux les plus importants et ceux qui concernent particulièrement les utilisateurs de ces langues, à moins que ces textes ne soient déjà disponibles autrement.

#### **Article 10 – Autorités administratives et services publics**

1) Dans les circonscriptions des autorités administratives de l'Etat dans lesquelles réside un nombre de locuteurs de langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures ci-après et selon la situation de chaque langue, les Parties s'engagent, dans la mesure où cela est raisonnablement possible:

ai) à veiller à ce que ces autorités administratives utilisent les langues régionales ou minoritaires; ou

ii) à veiller à ce que ceux de leurs agents qui sont en contact avec le public emploient les langues régionales ou minoritaires dans leurs relations avec les personnes qui s'adressent à eux dans ces langues; ou

iii) à veiller à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites et recevoir une réponse dans ces langues; ou

iv) à veiller à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues; ou

v) à veiller à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent soumettre valablement un document rédigé dans ces langues;

b) à mettre à disposition des formulaires et des textes administratifs d'usage courant pour la population dans les langues régionales ou minoritaires, ou dans des versions bilingues;

c) à permettre aux autorités administratives de rédiger des documents dans une langue régionale ou minoritaire.

2) En ce qui concerne les autorités locales et régionales sur les territoires desquels réside un nombre de locuteurs de langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures ci-après, les Parties s'engagent à permettre et/ou à encourager:

- a) l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le cadre de l'administration régionale ou locale;
- b) la possibilité pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires de présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues;
- c) la publication par les collectivités régionales des textes officiels dont elles sont à l'origine également dans les langues régionales ou minoritaires;
- d) la publication par les collectivités locales de leurs textes officiels également dans les langues régionales ou minoritaires;
- e) l'emploi par les collectivités régionales des langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées, sans exclure, cependant, l'emploi de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat;
- f) l'emploi par les collectivités locales de langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées, sans exclure, cependant, l'emploi de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat;
- g) l'emploi ou l'adoption, le cas échéant conjointement avec la dénomination dans la (les) langue(s) officielle(s), des formes traditionnelles et correctes de la toponymie dans les langues régionales ou minoritaires.



3) En ce qui concerne les services publics assurés par les autorités administratives ou d'autres personnes agissant pour le compte de celles-ci, les Parties contractantes s'engagent, sur les territoires dans lesquels les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées, en fonction de la situation de chaque langue et dans la mesure où cela est raisonnablement possible:

- a) à veiller à ce que les langues régionales ou minoritaires soient employées à l'occasion de la prestation de service; ou
  - b) à permettre aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires de formuler une demande et à recevoir une réponse dans ces langues; ou
  - c) à permettre aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires de formuler une demande dans ces langues.
- 4) Aux fins de la mise en œuvre des dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 qu'elles ont acceptées, les Parties s'engagent à prendre une ou plusieurs des mesures suivantes:
- a) la traduction ou l'interprétation éventuellement requises;
  - b) le recrutement et, le cas échéant, la formation des fonctionnaires et autres agents publics en nombre suffisant;
  - c) la satisfaction, dans la mesure du possible, des demandes des agents publics connaissant une langue régionale ou minoritaire d'être affectés dans le territoire sur lequel cette langue est pratiquée.
- 5) Les Parties s'engagent à permettre, à la demande des intéressés, l'emploi ou l'adoption de patronymes dans les langues régionales ou minoritaires.

#### **Article 11 – Médias**

- 1) Les Parties s'engagent, pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires, sur les territoires où ces langues sont pratiquées, selon la situation de chaque langue, dans la mesure où les autorités publiques ont, de façon directe ou indirecte, une compétence, des pouvoirs ou un rôle dans ce domaine, en respectant les principes d'indépendance et d'autonomie des médias:
  - a) dans la mesure où la radio et la télévision ont une mission de service public:
    - i) à assurer la création d'au moins une station de radio et une chaîne de télévision dans les langues régionales ou minoritaires; ou
    - ii) à encourager et/ou à faciliter la création d'au moins une station de radio et une chaîne de télévision dans les langues régionales ou minoritaires; ou
    - iii) à prendre les dispositions appropriées pour que les diffuseurs programment des émissions dans les langues régionales ou minoritaires;
  - b)
    - i) à encourager et/ou à faciliter la création d'au moins une station de radio dans les langues régionales ou minoritaires; ou
    - ii) à encourager et/ou à faciliter l'émission de programmes de radio dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière;
  - c)
    - i) à encourager et/ou à faciliter la création d'au moins une chaîne de télévision dans les langues régionales ou minoritaires; ou

ii) à encourager et/ou à faciliter la diffusion de programmes de télévision dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière;

d) à encourager et/ou à faciliter la production et la diffusion d'œuvres audio et audiovisuelles dans les langues régionales ou minoritaires;

e) i) à encourager et/ou à faciliter la création et/ou le maintien d'au moins un organe de presse dans les langues régionales ou minoritaires; ou

ii) à encourager et/ou à faciliter la publication d'articles de presse dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière;

f) i) à couvrir les coûts supplémentaires des médias employant les langues régionales ou minoritaires, lorsque la loi prévoit une assistance financière, en général, pour les médias; ou

ii) à étendre les mesures existantes d'assistance financière aux productions audiovisuelles en langues régionales ou minoritaires;

g) à soutenir la formation de journalistes et autres personnels pour les médias employant les langues régionales ou minoritaires.

2) Les Parties s'engagent 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, et à ne pas s'opposer à la retransmission d'émissions de radio et de télévision des pays voisins dans une telle langue. Elles s'engagent en outre à veiller à ce qu'aucune restriction à la liberté d'expression et à la libre circulation de l'information dans une langue pratiquée sous une forme identique ou proche d'une langue régionale ou minoritaire ne soit imposée à la presse écrite. L'exercice des libertés mentionnées ci-dessus, comportant des devoirs et des responsabilités, peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles, ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

3) Les Parties s'engagent à veiller à ce que les intérêts des locuteurs de langues régionales ou minoritaires soient représentés ou pris en considération dans le cadre des structures éventuellement créées conformément à la loi, ayant pour tâche de garantir la liberté et la pluralité des médias.

## **Article 12 – Activités et équipements culturels**

1) En matière d'activités et d'équipements culturels – en particulier de bibliothèques, de vidéothèques, de centres culturels, de musées, d'archives, d'académies, de théâtres et de cinémas, ainsi que de travaux littéraires et de production cinématographique, d'expression culturelle populaire, de festivals, d'industries culturelles, incluant notamment l'utilisation des technologies nouvelles – les Parties s'engagent, en ce qui concerne le territoire sur lequel de telles langues sont pratiquées et dans la mesure où les autorités publiques ont une compétence, des pouvoirs ou un rôle dans ce domaine:

a) à encourager l'expression et les initiatives propres aux langues régionales ou minoritaires, et à favoriser les différents moyens d'accès aux œuvres produites dans ces langues;

b) à favoriser les différents moyens d'accès dans d'autres langues aux œuvres produites dans les langues régionales ou minoritaires, en aidant et en développant les activités de traduction, de doublage, de post-synchronisation et de sous-titrage;

- c) à favoriser l'accès dans des langues régionales ou minoritaires à des œuvres produites dans d'autres langues, en aidant et en développant les activités de traduction, de doublage, de post-synchronisation et de sous-titrage;
  - d) à veiller à ce que les organismes chargés d'entreprendre ou de soutenir diverses formes d'activités culturelles intègrent dans une mesure appropriée la connaissance et la pratique des langues et des cultures régionales ou minoritaires dans les opérations dont ils ont l'initiative ou auxquelles ils apportent un soutien;
  - e) à favoriser la mise à la disposition des organismes chargés d'entreprendre ou de soutenir des activités culturelles d'un personnel maîtrisant la langue régionale ou minoritaire, en plus de la (des) langue(s) du reste de la population;
  - f) à favoriser la participation directe, en ce qui concerne les équipements et les programmes d'activités culturelles, de représentants des locuteurs de la langue régionale ou minoritaire;
  - g) à encourager et/ou à faciliter la création d'un ou de plusieurs organismes chargés de collecter, de recevoir en dépôt et de présenter ou publier les œuvres produites dans les langues régionales ou minoritaires;
  - h) le cas échéant, à créer et/ou à promouvoir et financer des services de traduction et de recherche terminologique en vue, notamment, de maintenir et de développer dans chaque langue régionale ou minoritaire une terminologie administrative, commerciale, économique, sociale, technologique ou juridique adéquate.
- 2) En ce qui concerne les territoires autres que ceux sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées, les Parties s'engagent à autoriser, à encourager et/ou à prévoir, si le nombre des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire le justifie, des activités ou équipements culturels appropriés, conformément au paragraphe précédent.
- 3) Les Parties s'engagent, dans leur politique culturelle à l'étranger, à donner une place appropriée aux langues régionales ou minoritaires et à la culture dont elles sont l'expression.

### **Article 13 – Vie économique et sociale**

- 1) En ce qui concerne les activités économiques et sociales, les Parties s'engagent, pour l'ensemble du pays:
  - a) à exclure de leur législation toute disposition interdisant ou limitant sans raisons justifiables le recours à des langues régionales ou minoritaires dans les documents relatifs à la vie économique ou sociale, et notamment dans les contrats de travail et dans les documents techniques tels que les modes d'emploi de produits ou d'équipements;
  - b) à interdire l'insertion, dans les règlements internes des entreprises et les actes privés, de clauses excluant ou limitant l'usage des langues régionales ou minoritaires, tout au moins entre les locuteurs de la même langue;
  - c) à s'opposer aux pratiques tendant à décourager l'usage des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des activités économiques ou sociales;
  - d) à faciliter et/ou à encourager par d'autres moyens que ceux visés aux alinéas ci-dessus l'usage des langues régionales ou minoritaires.

- 2) En matière d'activités économiques et sociales, les Parties s'engagent, dans la mesure où les autorités publiques ont une compétence, dans le territoire sur lequel les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées, et dans la mesure où cela est raisonnablement possible:
  - a) à définir, par leurs réglementations financières et bancaires, des modalités permettant, dans des conditions compatibles avec les usages commerciaux, l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la rédaction d'ordres de paiement (chèques, traites, etc.) ou d'autres documents financiers, ou, le cas échéant, à veiller à la mise en œuvre d'un tel processus;
  - b) dans les secteurs économiques et sociaux relevant directement de leur contrôle (secteur public), à réaliser des actions encourageant l'emploi des langues régionales ou minoritaires;
  - c) à veiller à ce que les équipements sociaux tels que les hôpitaux, les maisons de retraite, les foyers offrent la possibilité de recevoir et de soigner dans leur langue les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire nécessitant des soins pour des raisons de santé, d'âge ou pour d'autres raisons;
  - d) à veiller, selon des modalités appropriées, à ce que les consignes de sécurité soient également rédigées dans les langues régionales ou minoritaires;
  - e) à rendre accessibles dans les langues régionales ou minoritaires les informations fournies par les autorités compétentes concernant les droits des consommateurs.

#### **Article 14 – Echanges transfrontaliers**

Les Parties s'engagent:

- a) à appliquer les accords bilatéraux et multilatéraux existants qui les lient aux Etats où la même langue est pratiquée de façon identique ou proche, ou à s'efforcer d'en conclure, si nécessaire, de façon à favoriser les contacts entre les locuteurs de la même langue dans les Etats concernés, dans les domaines de la culture, de l'enseignement, de l'information, de la formation professionnelle et de l'éducation permanente;
- b) dans l'intérêt des langues régionales ou minoritaires, à faciliter et/ou à promouvoir la coopération à travers les frontières, notamment entre collectivités régionales ou locales sur le territoire desquelles la même langue est pratiquée de façon identique ou proche.

#### **Partie IV – Application de la Charte**

##### **Article 15 – Rapports périodiques**

- 1) Les Parties présenteront périodiquement au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, sous une forme à déterminer par le Comité des Ministres, un rapport sur la politique suivie, conformément à la partie II de la présente Charte, et sur les mesures prises en application des dispositions de la partie III qu'elles ont acceptées. Le premier rapport doit être présenté dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la Charte à l'égard de la Partie en question, les autres rapports à des intervalles de trois ans après le premier rapport.
- 2) Les Parties rendront leurs rapports publics.

##### **Article 16 – Examen des rapports**

- 1) Les rapports présentés au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en application de l'article 15 seront examinés par un comité d'experts constitué conformément à l'article 17.

- 2) Des organismes ou associations légalement établis dans une Partie pourront attirer l'attention du comité d'experts sur des questions relatives aux engagements pris par cette Partie en vertu de la partie III de la présente Charte. Après avoir consulté la Partie intéressée, le comité d'experts pourra tenir compte de ces informations dans la préparation du rapport visé au paragraphe 3 du présent article. Ces organismes ou associations pourront en outre soumettre des déclarations quant à la politique suivie par une Partie, conformément à la partie II.
- 3) Sur la base des rapports visés au paragraphe 1 et des informations visées au paragraphe 2, le comité d'experts préparera un rapport à l'attention du Comité des Ministres. Ce rapport sera accompagné des observations que les Parties seront invitées à formuler et pourra être rendu public par le Comité des Ministres.
- 4) Le rapport visé au paragraphe 3 contiendra en particulier les propositions du comité d'experts au Comité des Ministres en vue de la préparation, le cas échéant, de toute recommandation de ce dernier à une ou plusieurs Parties.
- 5) Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe fera un rapport biennal détaillé à l'Assemblée parlementaire sur l'application de la Charte.

#### **Article 17 – Comité d'experts**

- 1) Le comité d'experts sera composé d'un membre pour chaque Partie, désigné par le Comité des Ministres sur une liste de personnes de la plus haute intégrité, d'une compétence reconnue dans les matières traitées par la Charte, qui seront proposées par la Partie concernée.
- 2) Les membres du comité seront nommés pour une période de six ans et leur mandat sera renouvelable. Si un membre ne peut remplir son mandat, il sera remplacé conformément à la procédure prévue au paragraphe 1, et le membre nommé en remplacement achèvera le terme du mandat de son prédécesseur.
- 3) Le comité d'experts adoptera son règlement intérieur. Son secrétariat sera assuré par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

#### **Partie V – Dispositions finales**

##### **Article 18**

La présente Charte est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

##### **Article 19**

- 1) La présente Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle cinq Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Charte, conformément aux dispositions de l'article 18.
- 2) Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Charte, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

## **Article 20**

- 1) Après l'entrée en vigueur de la présente Charte, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter tout Etat non membre du Conseil de l'Europe à adhérer à la Charte.
- 2) Pour tout Etat adhérent, la Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

## **Article 21**

- 1) Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, formuler une ou plusieurs réserve(s) aux paragraphes 2 à 5 de l'article 7 de la présente Charte. Aucune autre réserve n'est admise.
- 2) Tout Etat contractant qui a formulé une réserve en vertu du paragraphe précédent peut la retirer en tout ou en partie en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le retrait prendra effet à la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

## **Article 22**

- 1) Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Charte en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
- 2) La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

## **Article 23**

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil et à tout Etat ayant adhéré à la présente Charte:

- a) toute signature;
- b) le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;
- c) toute date d'entrée en vigueur de la présente Charte, conformément à ses articles 19 et 20;
- d) toute notification reçue en application des dispositions de l'article 3, paragraphe 2;
- e) tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Charte.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Charte.

Fait à Strasbourg, le 5 novembre 1992, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à adhérer à la présente Charte



## ANNEXE N°2 : TABLEAU DE LÉGISLATIONS ÉTATIQUES

Etats	Législations
<b>Allemagne</b>	<p><b><u>Article 7 :</u></b>  Article 2§1, 11 Loi fondamentale allemande (23 mai 1949).  Déclaration de Bonn 1955  Traité relatif à l'établissement de l'unité allemande 21 août 1990  Article 23 Loi fédérale sur les procédures administratives.  Article 25 Constitution du Land de Brandebourg  Article 16§2 Constitution du Land Mecklembourg  Article 5§1-2), 4§2 et 6 Constitution Land de Saxe  Article 5 Constitution du Land de Schleswig.  Loi sur la promotion du frison dans la sphère publique 2004 (Schleswig)  Loi d'aménagement municipal et régional du Brandebourg, 20 juillet 1995  Loi relative à la politique minière du lignite 7 juillet 1997  Ordonnance relative à la création de la Commission du Charbon brun du Land de Brandebourg 5 avril 1992  Décision Cour constitutionnelle du Brandebourg 18 juin 1998 sur la Loi relative à la politique minière du lignite  Section 8 Loi régissant les droits des sorabes de Brandebourg  Accord entre le Bund et plusieurs Länder relatif au financement de la Fondation pour le peuple sorabe qui est également un forum de coopération entre Saxe, Brandebourg et Fédération.  Amendement 2005 du Traité inter-Etats sur le radiodiffuseur public régional <i>NDR</i></p> <p><b><u>Article 8 :</u></b>  Article 26 Loi fédérale sur les universités 645/1997  Article 10 Loi fédérale sur les instituts polytechniques 255/1995  Section 12 Loi fédérale sur les universités 558/2009  Section 5§3 Loi fédérale relative aux subventions éducatives  Article 5§2 de la Constitution du Schleswig  Article 8 de la Constitution du Schleswig  Loi du 10 septembre 1993 de l'Etat de Saxe relative aux crèches  Loi du 10 juin 1992 de l'Etat de Brandebourg relatives aux crèches  Article 4§1§1 de la loi de Brandebourg du 15 décembre 1993 sur la réglementation et la promotion de l'éducation permanente dans le Land.  Article 25§4 Loi relative aux crèches du jour de Schleswig-Holstein  Décision du Landtag de Mecklembourg 16 mai 1991.  Article 2§3 Loi scolaire du 15 mai 1996 au Mecklembourg.  Article 2§3 Loi sur l'école à Mecklembourg du 28 janvier 2009  Article 2§5 Loi de l'Etat de Saxe relative aux crèches de 2002  Article 7 Loi relative aux Sorabes de Saxe.  Article 4 Loi sur les établissements scolaires au Schleswig.  Article 2§3 Loi scolaire du 15 mai 1996 au Mecklenbourg.  Article 4 Loi sur les établissements scolaires au Schleswig.  Section 2§3 Loi sur l'école du 13 février 2006 amendée le 28 janvier 2009 (Land de Brême)  Décret 7 janvier 1992 au Schleswig.  Ordonnance sur les crèches de la région germano-sorabe de l'Etat de Saxe  Lignes directrices sur le mandat éducatif des crèches de l'Etat de Saxe  Directive 2005/0706 du 15 juin 2005 en Hambourg sur la mise en place des normes et intensification des mesures de promotion des compétences linguistiques dans l'éducation préscolaire</p>



Plan d'orientation sur l'éducation élémentaire janvier 2005 en Mecklembourg professionnelles  
Nouveau curriculum-cadre pour l'allemand au niveau primaire de Brême (entré en vigueur 2004/2005)  
Décision de 2005 du Parlement du Land de Basse saxe concernant « Les langues régionales du bas allemand et du frison saterois dans l'éducation scolaire »

**Article 9 :**

Traité relatif à l'établissement de l'unité allemande 21 août 1990  
Section 184 Loi relative à l'organisation judiciaire  
Article 142(3) Code fédéral de procédure civile.  
Section 23§5 Loi relative aux procédures administratives du Brandebourg.

**Article 10 :**

Article 33§2§3 et 3§3 Loi fondamentale allemande (23 mai 1949)  
Loi fédérale 22 juillet 1997 portant ratification de la Convention-cadre pour la protection des Minorités nationales  
13<sup>me</sup> Directive modifiant Décret d'application de la Loi sur l'état civil du 2 juin 1998  
Section 3 Loi relative au changement des patronymes des minorités  
Section 82a)§2 Loi d'administration du Schleswig  
Article 2, 6 Loi sur la promotion du frison dans la sphère publique 2004 du Schleswig  
Article 82§2 Loi sur les procédures administratives du Land de Schleswig-Holstein  
Section 23 de la Loi relative aux procédures administratives de Brandebourg  
Section 11 de la Loi définissant la teneur des droits des Sorabes de Brandebourg  
Article 23 Loi du Mecklenbourg sur la procédure administrative.  
Section 9 et 11 Loi relative aux droits des Sorabes de 1999 du Land de Saxe  
Article 9, 10 et 11 de la Loi sur les sorabes de Saxe  
Décret du Schleswig du 20 août 1997 autorise les panneaux bilingues  
Règlement du 31 mars 2009 du Ministère de la recherche, de l'économie et des transports du Schleswig

**Article 11 :**

Traité inter-Etats relatif à la NDR 1992.  
Section 37 et 38 Traité d'Etat entre les Länder de Berlin et Brandebourg  
Article 4 Loi relative à l'ORB  
Section 17§2 Loi sur l'Audiovisuel du Land de Basse saxe  
Section 53§2, 73§2 Loi de radiodiffusion et de TV de 1999 du Land de Schleswig

**Article 12 :**

Loi relative aux sorabes de Saxe  
Loi définissant les droits des sorabe Brandebourg

**Article 14 :**

Déclaration de Bonn et Copenhague 1955 Convention-cadre pour la protection des minorités nationales  
Nouvelle Ligue hanséatique 1991

<p><b>Autriche</b></p>	<p><b><u>Article 7 :</u></b>  Article 8§2 de la Constitution 1<sup>er</sup> octobre 1920  Traité d'Etat de Vienne de 1955  Article 66§3 du Traité d'Etat de Saint Germain  Décision cour constitutionnelle 924/1981  Décision Cour constitutionnelle 4 octobre 2000  Articles 3, 8 et s. Loi relative aux groupes ethniques  Loi sur l'ORF de 2001  Décision Commission fédérale des communications en juillet 2008  Loi relative aux établissements scolaires du Burgenland accueillant des minorités 136/1998.  Loi relative aux établissement scolaires de Carinthie 2001</p> <p><b><u>Article 8 :</u></b>  Article 7§2 du Traité de Vienne.  Décision de la Cour constitutionnelle 12245/1989  Décision de la Cour constitutionnelle du 9 mars 2000 G2-4/00-7  Décision de la Cour constitutionnelle 27 juin 2002 n°B 1230/01  Loi relative à l'examen de fin de scolarité (JO 52/2010)  Ordonnance du ministère fédéral de l'Education servant de base à la conception des programmes des écoles primaires accueillant des minorités et à l'enseignement dispensé dans les langues minoritaires au niveaux primaire et du 1<sup>er</sup> cycle du secondaire dans le Burgenland et la Carinthie (JO 1966/18 amendé JO 1998/309)  Loi sur les écoles maternelles du Burgenland 1995.  Ordonnance 13/2007 du Gouvernement du Burgenland  Loi sur l'aide à l'enfance et l'éducation 2009 du Burgenland  Loi du 1<sup>er</sup> octobre 2001 relative au financement d'écoles maternelles en Carinthie</p> <p><b><u>Article 9 :</u></b>  Article 13, 17§§2-3 Loi relative aux groupes ethniques  Article 68§4 al. 4 Loi sur procédures administratives.  Article 88§2 Règlement des tribunaux administratifs</p> <p><b><u>Article 10 :</u></b>  Décision de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2000  Article 21 Loi sur l'identité personnelle  Article 154 Code civil autrichien  Article 5§3 Ordonnance sur identité personnelle  Article 13§4, 14§1, 15, 18, 22, 23 Loi relative aux groupes ethniques  Ordonnance relative à l'usage du croate de Burgenland  Article 3, 4 Ordonnance relative à l'emploi du hongrois</p> <p><b><u>Article 11 :</u></b>  Article 5 Loi sur l'ORF modifié en 2001  Article 2§2 Loi de 2004 sur l'encouragement de la presse</p> <p><b><u>Article 12 :</u></b>  Article 66§3 Traité d'Etat de Saint Germain  Article 1§3 Loi relative à l'encouragement de la culture (45/2002)</p>
------------------------	---

<p><b>Croatie</b></p>	<p><b><u>Article 7 :</u></b>  Articles 3, 12, 14, 15, 43§1 Constitution croate 22 décembre 1990  Article 4 Loi sur l’emploi officiel, à égalité, des langues et alphabets des minorités nationales 2000  Loi sur l’enseignement en langues minoritaires 2000  Articles 4§2, 7, 8, 12, 23, 24 Loi constitutionnelle sur les droits de l’homme et les droits des communautés ou minorités nationales ou ethniques 2002  Loi sur médias électroniques de décembre 2009  Statut de la ville de Daruvar réglementant l’usage du tchèque  Plan d’action pour la mise en œuvre de la Loi constitutionnelle sur les droits de minorités du 26 juin 2008</p> <p><b><u>Article 8 :</u></b>  Loi sur l’enseignement dans les langues des nationalités 1979  Loi sur l’enseignement préscolaire et la formation (JO 10/97)  Article 6 Loi sur l’enseignement en langues minoritaires 2000  Loi constitutionnelle sur les droits de l’homme et les droits des communautés ou minorités nationales ou ethniques 2002  Article 14 Décision relative aux éléments de la norme de prise en charge pré-scolaire (JO 29/1983)  Loi 2003 sur la reconnaissance des diplômes étrangers  Norme pédagogique de l’Etat pour l’éducation préscolaire et primaire (JO 63/08)  Loi sur l’éducation primaire et secondaire (JO 87/08, 86/09)  Loi sur les manuels des écoles primaires et secondaires (JO 27/10)  Ordonnance sur la maturité d’Etat (JO 97/08)  Arrêté sur l’inscription des élèves dans l’enseignement secondaire  Arrêté sur les éléments et critères pour la sélection des candidats à l’inscription dans les établissements secondaires</p> <p><b><u>Article 9 :</u></b>  Article 7, 8, 12, 22 Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales 2002  Article 4, 18 Loi sur l’emploi des langues et alphabets des minorités nationales 2002  Article 6,102,103,105 Loi sur la procédure civile  Article 7, 367§3 Loi sur procédure pénale  Article 88§2 Règles de procédure des tribunaux  Statuts des municipalités ayant accepté l’usage officiel et à égalité des langues régionales ou minoritaires  Plan d’action pour la mise en œuvre de la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales 26 juin 2008</p> <p><b><u>Article 10 :</u></b>  Articles 12, 22 Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales 2002  Article 18 Loi sur l’emploi des langues et alphabets des minorités nationales 2002  Article 8 Loi de 2002 sur les cartes d’identité  Article 6 et 8 Loi sur les noms individuels  Plan d’action pour la mise en œuvre de la Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales 26 juin 2008</p> <p><b><u>Article 11 :</u></b>  Loi sur l’Agence de presse croate 96/01  Article 18 Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales 2002  Article 5, 11 Loi sur les médias 59/04  Article 5 Loi sur la Radio-télévision croate 25/03  Articles 9, 10, 12, 57 Loi sur les médias électroniques</p>
-----------------------	---

	<p><b><u>Article 12 :</u></b> Article 12 Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales 2002 Loi 67/07 sur les activités audiovisuelles créant Centre audiovisuel croate</p> <p><b><u>Article 13 :</u></b> Article 14 Constitution Article 12 Loi sur l'utilisation des langues et alphabets des minorités nationales 2002 Article 106§1 Code pénal Article 106§3 Code pénal</p> <p><b><u>Article 14 :</u></b> Articles 4 et 59 Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales 2002 Accords bilatéraux Hongrie et Italie Accord novembre 2004 entre la Croatie et la Serbie sur la protection des minorités respectives. Accords avec la Slovaquie, la République tchèque, l'Ukraine</p>
<p><b>Espagne</b></p>	<p><b><u>Article 7 :</u></b> Article 3§2 et 3§3 de la Constitution 27 décembre 1978 Décret royal du 6 juillet 2007 (905/2007) portant création d'un Conseil des langues officielles au sein de l'Administration de l'Etat Article 2 Loi organique 2/2006 3 mai 2006 Article 7 Statut d'autonomie de l'Aragon Article 5§2 Statut Castille et Léon de 2007 Loi du 23 mars 1998 1/1998 aux Asturies Loi du 22 juin 2007 11/2007 sur la lecture, le livre et les bibliothèques Articles 4, 15, 20, 23, 24 Loi du 22 décembre 2009 10/2009 sur l'usage, la protection et la promotion des langues propres de l'Aragon Loi forale sur le financement des Ikastolas en Navarre Loi du 7 janvier 1998 en Catalogne Décret du 19 mai 1988 159/1988 relatif à l'utilisation du basque dans l'enseignement non universitaire Décret du 20 mars 2001 en Estremadura Décret du 28 novembre 2003 233/2003 portant acceptation des Statuts de l'Université d'Oviedo Décret foral 10 septembre 2007 portant création de l'Institut de langue basque en Navarre Décret du 27 novembre 2008 123/2008 portant création dans les Asturies, d'une Direction générale des politiques linguistiques Arrêté du 14 juin 2005 en Castille met en place des cours optionnels de culture et langue galiciennes et approuve son curriculum Arrêté du 28 juillet 2007 met en place le galicien en Castille comme option au bac</p> <p><b><u>Article 8 :</u></b> Décision de la Cour constitutionnelle du 28 juin 2010 31/2010 Article 9 nouvelle Loi organique sur l'éducation Statut d'autonomie du 10 avril 2006 de la Valence Article 20 Loi 10/1982 sur la normalisation de l'usage du basque au Pays-basque Loi 1/1983 sur la normalisation linguistique en Catalogne Article 6§4, 15 Loi du 15 juin 1983 sur la normalisation du galicien Article 21 de la Loi en Navarre du 15 décembre 1986 19/1986 Article 22, 24 Loi catalane du 7 janvier 1998 1/1998 sur la politique linguistique Article 31.d) Loi catalane du 19 février 2003 1/2003 sur les Universités de Catalogne Article 102.1 Décret foral basque 68/1995. Décret du 3 février 1998 8/1998 (Valence</p>

Décret 52/2006 dans les Iles Baléares  
 Décret du 4 juillet 2006 282/2006 régle l'éducation préscolaire (Catalogne)  
 Décret du 28 juin 2007 124/2007 (Galice)  
 Article 4 Décret du 9 septembre 2008 181/2008 sur l'aranais (Catalogne)  
 Décret du 27 juin 2008 71/2008 sur le programme de l'éducation préscolaire (Baléares).  
 Décrets 72/2008 et 73/2008 pour l'éducation primaire et secondaire aux Baléares.  
 Article 9, Décret du 20 mai 2010 79/2010 sur le plurilinguisme dans l'éducation non universitaire (Galice)  
 Décret galicien 124/2007 (Galice)  
 Plan général pour la langue galicienne 2004  
 Résolution du 6 juillet 2005 pour l'éducation pré-scolaire et primaire en Valence  
 Résolution 28 juillet 2005 en Valence

**Article 9 :**

Cour constitutionnelle (affaire n°166/2005)  
 Articles 450.4, 521.4.3r, 530, 536.2, 521.3.b) de la Loi organique du 22 décembre 2003 sur le pouvoir judiciaire  
 Article 440 Loi du 30 avril 1992 sur la procédure pénale  
 Article 142 Loi du 7 janvier 2000 sur la procédure civile  
 Accord adopté lors de la réunion plénière du Conseil général du pouvoir judiciaire du 25 février 1998  
 Article 74 de la nouvelle Réglementation adoptée le 28 avril 2011 par le Conseil du pouvoir judiciaire  
 Décret royal du 7 décembre 2005 approuvant les Règlements sur le recrutement et la promotion  
 Article 33§3, 102§1,3,4 Statut de la CA de Catalogne approuvé par la Loi organique du 19 juillet 2006.  
 Accord entre l'Etat central et la Catalogne du 21 avril 1998  
 Accord entre l'Etat et la CA Catalogne du 12 mars 2002 pour la publication des textes antérieurs à 1998.  
 Accord entre l'Etat central et la Valence du 17 avril 2000  
 Accord entre l'Etat central et les Iles Baléares du 4 décembre 2001

**Article 10 :**

Loi organique du 12 novembre 2001 sur le droit de pétition  
 Loi 4/1999 sur les Régime juridique des administrations publiques et la procédure administrative commune  
 Article 3 et 9 de la Loi du 29 décembre 2005 sur la publicité et la communication institutionnelles  
 Section 15 de la Loi 17/2005 sur le permis de conduire  
 Loi 12/2005 du 22 juin 2005 sur l'utilisation des patronymes  
 Décret royal du 23 décembre 2005 sur cartes d'identité  
 Section 3.10 de la Décision du 3 mars 2005 du Code de bonne gouvernance  
 Articles 9, 12, 18, 31 Loi du 7 janvier 1998 1/1998 sur la politique linguistique (Catalogne)  
 Articles 8§1, 13Loi du 24 novembre 1982 sur la normalisation de l'euskera (Pays-basque)  
 Articles 5.2.a), 6.1, 8.2 de la Loi 10/1982 Pays basque (Pays-basque)  
 Article 36.1, 36.3 Loi 10/1992 sur le régime applicable à l'administration Pays basque (Pays-basque)  
 Article 7§1 Loi 3/1986 sur la normalisation linguistiques (Baléares)  
 Article 43 et 44 Loi du 26 mars 2003 sur le régime juridique de l'Administration des Baléares (Baléares)  
 Loi 30 juin 2006 sur la transparence et les bonnes pratiques dans l'Administration

publique galicienne (Galice).  
Loi 5/1997 sur le Gouvernement local de Galice (Galice).  
Article 2 j), 15.2.7. Loi 4/2006 sur les Bonnes pratiques de l'administration de Galice.  
Loi 4/1983 sur l'utilisation et l'enseignement du valencien (Valence)  
L'article 53.2 Loi 10/2010 relative à l'Administration publique et aux agents de la fonction publique (Valence)  
Articles 7 et 10 Décret foral de Navarre du 10 février 2003 (Navarre)  
Décret du 18 mars 2003 qui indique normalisation pour les services de santé (Pays-basque)  
Décret 258/2006 sur la création du Comité interministériel gouvernemental pour la normalisation linguistique (Galice)  
Décret foral du 15 juin 2009 (Navarre)  
Articles 7 et 10 Décret foral 10 février 2003 29/2003 (Navarre)  
Décret basque du 18 mars 2003 qui indique normalisation pour les services de santé (Pays-basque)  
Décret foral du 15 juin 2009 (Navarre)  
Décret 123/2008 visant à garantir les droits linguistiques des consommateurs et usagers (Pays-basque)  
Règlement du Parlement de Galice du 1<sup>er</sup> juin 1982  
Règlement du Parlement basque du 22 février 1983  
Règlement Parlement basque du 22 février 1983  
Règlement Parlement des Baléares du 4 juin 1986  
Règlement du Parlement de Valence de 4 mars 1983

**Article 11 :**

Article 36 et 6<sup>ème</sup> disposition additionnelle Loi 55/2007 relative à la cinématographie  
Décret royal 526/2002  
Décret royal 526/2002 établissant dispositifs d'accès à des aides pour la réalisation de films dans les langues co-officielles  
Décret royal 2062/2008  
Article 22, 23 Loi 10/1982 (Pays basque)  
Article 25, 26 Loi du 7 janvier 1998 1/1998 sur la politique linguistique (Catalogne)  
Article 18, 19 et 20 Loi 3/1983 créant la Compagnie de Radiotélévision de Galice (Galice)  
Article 25 Loi 4/1983 (Valence)  
Articles 8, 10 Loi 1/2006 sur le secteur audiovisuel (Valence)  
Article 27 Loi 18/1986 (Navarre)  
Article 27-30 Loi 3/1986 (Baléare).  
Décret 269/1998 sur le régime juridique des concessions pour la prestation du service de Radiodiffusion sonore en ondes métriques (Catalogne)

**Article 12 :**

Loi 15/2001 du 9 juillet sur la fomentation et la promotion du cinéma et du secteur audiovisuel Décret royal 526/2002  
Article 20 Loi 10/1981 Pays basque sur le statut du consommateur  
Article 26 Loi 10/1982 (Pays basque)  
Article 20, 25 Loi 3/1983 (Galice)  
Article 17 Loi 4/1983 (Valence)  
Article 31, 33, 37, 38, 40 Loi 3/1986 (Baléares)

**Article 13 :**

Chapitre IV Loi 3/1993 sur le statut du consommateur (Catalogne)  
Articles 15, Loi du 7 janvier 1998 1/1998 sur la politique linguistique (Catalogne)  
Arrêté 13 janvier 2000 Baléares promulguant Pacte pour emploi, cohésion sociale et promotion de l'économie productive

	<p>Décret 123/2008 sur les droits linguistiques des consommateurs (Pays-basque)  Décret 53/2009 créant un label d'engagement en faveur de la langue et un certificat de qualité en matière de gestion linguistique (Pays-basque)</p> <p><b><u>Article 14 :</u></b>  2<sup>ème</sup> disposition additionnelle Loi du 7 janvier 1998 1/1998 sur la politique linguistique (Catalogne)  Accord cadre du Conseil de l'Europe sur la Coopération transfrontalière entre communautés ou autorités territoriales 1980.  Article 6 Traité France – Espagne.  2000, Convention avec la France, le Conseil régional Aquitaine, Conseil général Pyrénées atlantiques</p>
<p><b>Finlande</b></p>	<p><b><u>Article 7 :</u></b>  Article 14, 17, 122 Constitution finlandaise 2000  Accord sur relations bilatérales 1992 entre la Russie et la Finlande  Loi générale sur l'enseignement 628/1998  Loi sur les lycées 629/1998  Article 7 de la Loi sur la télévision finlandaise amendée 1999  Loi sur les langues 423/2003  Article 28§2 Loi sur la langue sâme 1083/2003  Loi sur l'Assemblée suédoise de Finlande 1331/2003  Loi 351/2003 relative aux Polytechniques  Article 10 et 12 Loi sur l'école polyvalente.  Loi sur l'enseignement 2005  Section 11 Loi 558/2009 relative aux Universités.  Décret de 1995 relatif aux garderies d'enfants  Décision Ministère éducation 248/1995 relative aux aides de l'Etat pour l'enseignement complémentaire  Directives sur le curriculum de l'enseignement préscolaire en 2001  Décision 54/011/2001 du Conseil national de l'Education relative à la mise en place d'un diplôme d'enseignement de la langue romani  Décret du gouvernement 1435/2001 et 955/2002 sur objectifs poursuivis dans l'enseignement  Décision du Médiateur parlementaire 2006 sur le droit d'utiliser les langues régionales ou minoritaires en prison</p> <p><b><u>Article 8 :</u></b>  Loi 80/1993 sur l'enseignement supérieur.  Loi 545/1993 concernant le Centre de formation sâme  Article 10 Loi sur l'école polyvalente 628/1998  Loi sur l'enseignement professionnel 630/1998.  Loi 1186/1998 amendant Loi sur financement de l'éducation et de la culture  Loi générale sur l'enseignement 628/1999  Article 2§2 de la Loi sur les préfetures de provinces 348/2000  Article 28§2 Loi sur la langue sâme 1083/2003  Loi de 2005 sur l'enseignement supérieur  Décret gouvernemental 158/1994 relatif aux exigences de qualification des enseignants  Décret sur les objectifs nationaux de l'enseignement de base et le nombre d'heures attribuées à chaque matière du 20 décembre 2001  Décret 649/1993 concernant le Centre de formation sâme  Décret 1777/2009 pour l'enseignement supplémentaire  Nouvelles directives sur l'éducation de 2000  Curriculum cadre pour l'enseignement élémentaire du 16 janvier 2004</p>



**Article 9 :**

Article 14 Constitution finlandaise 1<sup>er</sup> mars 2000  
Article 37 de la Loi sur l'information judiciaire 449/1987  
Loi sur les procureurs publics 199/1997  
Article 3, 4, 5, 6, 8 de la Loi sur les langues 423/2003  
Article 25 Loi sur la procédure administrative  
Loi sur la connaissance des langues requise pour les agents publics  
Loi sur la nomination des juges 1203/2003  
Article 5 Loi sur la connaissance des langues exigée des personnels des organismes publics 424/2003  
Article 16 Décret sur l'administration de la police 228/2004  
Loi sur la formation de la police 68/2005  
Loi sur les tribunaux de district 629/2005

**Article 10 :**

Article 17 Constitution finlandaise  
Article 6, 17, 18, 19, 22, 24, 25 Loi sur les langues 423/2003  
Article 229 du Décret sur l'Eglise orthodoxe  
Loi sur le service militaire  
Loi sur l'emploi de la langue sâme 1083/2003  
Loi sur les procédures administratives de 2003  
Loi sur la connaissance des langues exigée des personnels des organismes publics 424/2003  
Loi 169/2007 sur la restructuration des communes et services à l'échelon local  
Décret relatif à l'attestation de la connaissance du finnois et du suédois dans l'administration publique de 2003  
Instructions sur les services de traduction du ministère du travail en 2004

**Article 11 :**

Article 10 Constitution  
Article 7 Loi 635/2005 de la Loi sur Compagnie de radio-télévision

**Article 12 :**

Loi sur la promotion des arts 328/1976

**Article 13 :**

Article 17 Loi sur les contrats de travail 320/1970.  
Loi sur le statut et les droits des patients  
Articles 17, 18 Loi sur la langue sâme 1083/2003

**Article 14 :**

Traité de coopération culturelle Finlande, Suède, Norvège 1971  
Article 10 de l'Accord sur les relations bilatérales entre la Finlande et la Russie



<p><b>Hongrie</b></p>	<p><b><u>Article 7 :</u></b>  Loi l'enseignement public 1973  Loi sur les minorités 1993  Loi CXXV 2003 sur l'égalité de traitement et promotion de l'égalité des chances  Loi CLX 2004 sur le règlement applicable à la procédure et aux services de l'Administration</p> <p><b><u>Article 8 :</u></b>  Article 43, 46, 48§1 Loi sur les minorités 1993  Loi LXXIX 1993 sur l'enseignement public  Loi sur l'éducation des adultes du 18 décembre 2001  Décret gouvernemental 34/1990 portant création d'un Bureau des minorités nationales et ethniques chargé de contrôler le respect des droits des minorités  Décret 32/1997 du Ministère de la culture et de l'éducation sur la définition des principes directeurs de l'éducation préscolaire et de l'enseignement scolaire des minorités nationales et ethniques.  Décret 24/2010 précisent qualifications des enseignants des écoles maternelles des minorités nationales.  Décret 100/1997 (V.I. 13) relatif à l'adoption des règles pour les examens terminaux  Décret 32/1997 (XI.5) définit les objectifs de l'enseignement dispensé aux minorités  Décret 28/2000 (IX.21) réglemente l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des curriculums cadre  Décret 40/2002 sur les modalités détaillées de l'examen terminal.  Décret 243/2003 sur l'adoption, l'introduction et la mise en œuvre du curriculum cadre national  Article 46 Loi sur les minorités de 1993  Décret 24/2010 modifiant le Décret 14/2006 (possible d'étudier le béas et le romani dans la formation des enseignants au niveau préscolaire)  Décret 24/2010 (romologie peut être enseignée au sein d'une université)  Décret gouvernemental 34/1990 crée un Bureau des minorités nationales et ethniques chargé de contrôler le respect des droits des minorités  Décret 125/2001 (Bureau des minorités nationales enregistre les progrès accomplis en matière d'enseignement des langues minoritaires et rédige des rapports périodiques)</p> <p><b><u>Article 9 :</u></b>  Articles 51 et 53 Loi sur les minorités 1993  Loi I 1973 sur la Procédure pénale  Loi II 1952 sur la procédure civile  Section 9§3 Loi de procédure pénale 1998  Article 9, 114, 219§3, 222§6, 339§2 Loi sur la procédure pénale 2002  Article 6§1, §2, §3 Loi CX de 2002 sur la procédure civile  Loi CXL 2004 sur le Règlement applicable à la procédure officielle et aux services de l'Administration publique  Décision Cour suprême 3/2006 sur la portée du coût des traductions</p> <p><b><u>Article 10 :</u></b>  Article 52(2), 54 Loi sur les minorités nationales de 1993  Loi CXL 2004 sur le règlement applicable à la procédure officielle et aux services de l'administration publique  Loi CLXXIX 2011 sur les droits des minorités nationales  Article 1§4 Décret 147/1993 relatif aux Dispositions provisoires d'état civil et de délivrance de cartes individuelles  Décret 6/2003 du Ministère de l'intérieur sur la procédure du mariage et l'utilisation des noms  Décret 342/2010 modifie système de financement des administrations autonomes des</p>
-----------------------	---

	<p>minorités</p> <p><b><u>Article 11 :</u></b>  Article 18 Loi sur les droits des minorités nationales de 1993.  Article 26§1 Loi I 1996 relative à la radio et télévision  Article 97 Loi sur médias 2011</p> <p><b><u>Article 12 :</u></b>  Loi CXL 1997 Sur la Protection des biens culturels et musées  Section 2§2 h) Décret 101/1997 concernant les Instituts culturels hongrois à l'étranger  Article 3§1 h) Décret 309/2006 décrit comme une des mission de l'Institut Balassi à l'étranger</p> <p><b><u>Article 13 :</u></b>  Article 6§4 Loi 2001 XCVI sur la Publication des annonces commerciales, des enseignes et de certains avis d'intérêt public en hongrois</p> <p><b><u>Article 14 :</u></b>  Accords bilatéraux avec l'Allemagne, la Croatie, la Serbie, la Slovénie, la Slovaquie, la Roumanie</p>
<p><b>Slovaquie</b></p>	<p><b><u>Article 7 :</u></b>  Article 34 Constitution slovaque 3 septembre 1992  Loi 270/1995 sur la langue nationale de la République slovaque  Loi 184/1999 sur l'utilisation des langues des minorités nationales  Loi sur la langue nationale 2011  Loi sur les langues des minorités nationales 2011  Loi 29/1984 sur le système primaire et secondaire  Loi 2008 sur la formation et l'éducation  Amendement Loi 575/2001 en 2011 portant création du Conseil sur les droits de l'homme, les minorités nationales et l'égalité des sexes  Plan national d'éducation des droits de l'homme 2005/2014 approuvé le 8 février 2005 par le Ministère de l'éducation sur la base de la Résolution gouvernementale 446/2004</p> <p><b><u>Article 8 :</u></b>  Article 34§2 Constitution slovaque  Loi sur l'éducation 334/2002  Loi 131/2002 sur l'enseignement supérieur  Loi 596/2003 sur l'administration de l'Etat dans le secteur de l'éducation  Loi sur l'école 245/2008 (droit à l'instruction dans leur langue)  Décret Ministère de l'éducation 820/2003-41 établissant curriculum  Article 12§5 du Décret 318/2008 du Ministère de l'éducation sur les Etudes dans les écoles secondaires, tel qu'amendé par le Décret 209/2011  Curriculum alternatif pour l'enseignement de la langue ruthène 830/2001-43  Programme de langue et littérature ruthènes adopté le 30 janvier 2006  Curriculum pour allemand adopté par la décision CD2006-6019</p>

	<p><b><u>Article 9 :</u></b>  Article 6 Constitution  Loi 184/1999 sur les minorités nationales  Article 7 Loi sur la langue nationale  Article 2§14, 28, 55§3 Code de procédure pénale 301/2005  Article 141§2 Code de procédure civile</p> <p><b><u>Article 10 :</u></b>  Article 34.2.b) Constitution  Loi 191/1994 sur les noms et les signalisations des municipalités en langues minoritaires  Article 3 Loi 270/1995 sur l'usage de la Langue nationale  Article 1, 2, 4 Loi 184/1999 sur l'utilisation des langues des minorités nationales  Article 1 ; 5.1.e) Loi 211/2000 sur la liberté de l'information  Article 2, 4 Loi 204/2011 modifiant Loi 184/1999 sur l'utilisation des langues des minorités nationales  Directive ministérielle – application Loi sur l'usage officiel de la langue nationale 270/1995</p> <p><b><u>Article 11 :</u></b>  Loi 254/1991 et 255/1991 sur la radio et télévision slovaque  Loi 270/1995 sur l'usage de la langue slovaque  Article 16 g) Loi 308/2000 sur la radiodiffusion et la retransmission  Loi 195/2000 sur les télécommunications  Loi 516/2008 met en place le Fonds audiovisuel</p> <p><b><u>Article 13 :</u></b>  Article 8.a) Loi 365/2004 sur l'égalité de traitement.  Loi 250/2007 sur la protection des consommateurs</p> <p><b><u>Article 14 :</u></b>  Traités de bon voisinage avec la Hongrie, la Pologne, l'Allemagne, la République tchèque, l'Ukraine.  Accords sur coopération transfrontalière avec la République tchèque, Autriche  Accord entre Hongrie et Slovaquie concernant coopération transfrontière 2001</p>
Slovénie	<p><b><u>Article 7 :</u></b>  Article 11 et 64 de la Constitution slovène 23 décembre 1991  Article 4§4 Loi sur l'organisation et le financement de l'enseignement 1996  Article 15 Accord entre l'Autriche et la Slovénie dans le domaine de la culture et des sciences de 2001  Loi sur l'école élémentaire 71/04  Loi réglementant les droits spéciaux de la communauté nationale hongroise et italienne dans le domaine de l'enseignement 35/2001</p> <p><b><u>Article 8 :</u></b>  Article 9 Loi garantissant droits spéciaux des membres des communautés hongroise et italienne dans le domaine de l'éducation 35/2001  Article 8 Loi sur la formation professionnelle et technique  Loi sur les institutions préscolaires 78/03  Loi sur l'école élémentaire 71/04  Article 6§2 Loi sur l'école primaire 2006  Article 111§1 Règlement municipalité de Koper 40/2000</p>

**Article 9 :**

Article 6 Loi sur le Bureau du Procureur de l'Etat  
Article 5 Loi sur les tribunaux 1994  
Article 13§2 Loi sur les notaires de 1994  
Article 104 Loi sur la procédure civile 1999  
Chapitre 4 loi sur les procédures administratives 1999  
Article 6 Loi sur les procédures pénales  
Article 18, 141§2 Code de procédure civile  
Article 18 Amendement 2008 Code de procédure civile

**Article 10 :**

Loi 300/1993 sur les noms et prénoms  
Loi 154/1994 sur l'état civil  
Loi sur l'Administration publique en 2004  
Article 9§3, 20§5 Loi 25/2008 sur la toponymie  
Loi sur la protection du consommateurs 126/2007  
Loi sur les fonctionnaires 63/2007 et 65/2008  
Loi sur le système salarial dans la fonction publique 95/2007 et 80/2008

**Article 11 :**

Article 3§1 Loi sur la RTV Slovénie 1994  
Article 4§1, 23 Loi sur les médias 35/2001

**Article 12 :**

Loi mettant en œuvre l'intérêt du public dans la culture 75/94  
Article 5§2 Loi sur le Fonds pour les activités culturelles amateur de la Slovénie 1/96  
Article 6§6 Loi sur la protection du patrimoine culturel 7/99  
Article 25, 33§2, 16 Loi sur les Bibliothèques 87/2001

**Article 13 :**

Article 88 Règlement municipalité Dubrovnik  
Article 4 Décret municipalité de Koper sur la mise en œuvre du bilinguisme  
Articles 2, 5 Loi 51/2004 amendant Loi sur la protection des consommateurs  
Article 11 Loi sur les sociétés 42/2006  
Article 63 Loi sur services de santé 2008  
Article 11 Loi sur médecins généralistes  
Article 19 Loi sur les droits des patients 15/2008  
Décret 78/2008 sur l'usage des langues des communautés nationales par les sociétés lorsqu'elles commercent avec des consommateurs des zones de cohabitation interethniques  
Article 10§1 Décret 105/2008 régulant la publicité des médicaments  
Articles 4 et 118 Règlement municipalité de Koper

**Article 14 :**

Accord de coopération transfrontalière 21 mai 1999 entre la RTV et la RAI Trieste  
Article 4 Loi réglementant les droits spéciaux de la communauté nationale hongroise et italienne dans le domaine de l'enseignement 35/2001



# TABLE DES MATIERES

ABREVIATIONS ET ACRONYMES .....	7
SOMMAIRE .....	9
INTRODUCTION .....	11
I. La situation de vulnérabilité des langues régionales ou minoritaires .....	15
A. Les facteurs de la vulnérabilisation.....	15
B. L'insuffisance des mesures précédentes à la Charte.....	18
II. La consécration d'une politique publique linguistique par la Charte .....	19
III. La définition de la politique publique linguistique .....	23
A. L'interprétation des dispositions de la Charte .....	23
1) <i>Le choix des dispositions à interpréter par les Etats</i> .....	24
2) <i>La définition de la notion d'« interprétation »</i> .....	26
3) <i>Le lien entre l'interprétation et la mise en œuvre d'une disposition</i> .....	28
B. L'interprétation concertée des dispositions de la Charte .....	31
1) <i>L'interprétation prévalente fournie par les Etats</i> .....	31
a) Le choix des Etats .....	32
b) Une interprétation authentique .....	33
c) L'identification des actes relevant de la mise en œuvre nationale.....	35
2) <i>L'interprétation conditionnée fournie par le Comité d'experts</i> .....	39
IV. L'influence de la politique publique linguistique sur l'interprétation des dispositions .....	42
<b>PARTIE I : LE ROLE PREMIER DE L'INTERPRETATION ETATIQUE DANS LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE LINGUISTIQUE .....</b>	<b>47</b>
<b>Titre I. La définition des limites du cadre de la politique publique linguistique par l'interprétation         du champ d'application de la Charte .....</b>	<b>51</b>
<i>Chapitre I. L'interprétation étatique du champ d'application matériel de la Charte .....</i>	<i>53</i>
<i>Section I. L'identification des « langues régionales ou minoritaires » .....</i>	<i>55</i>
I. Les critères objectifs de définition des « langues régionales ou minoritaires ».....	56
A. L'existence de la langue.....	56
1) <i>La qualification d'un idiome en tant que « langue » ou « dialecte »</i> .....	57
a) La qualification en tant que « langue » ou « dialecte » de la langue officielle de l'Etat .....	57
b) La qualification en tant que « langue » ou « dialecte » d'une langue autre que la langue officielle de l'Etat .....	59
2) L'existence de la pratique de la langue sur le territoire de l'Etat.....	61
B. La pratique traditionnelle de la langue sur le territoire de l'Etat .....	63
1) <i>La pratique historique de la langue</i> .....	63
2) <i>Le caractère territorial de la pratique historique</i> .....	65
a) La pratique historique sur une aire géographique de l'Etat .....	65
b) La pratique historique sur l'ensemble indivis du territoire de l'Etat .....	67
C. La pratique officielle de la langue .....	69

D. L'appartenance de la langue au patrimoine culturel .....	72
E. L'européanité de la langue .....	73
II. Les critères subjectifs de définition des « langues régionales ou minoritaires » .....	75
A. La manifestation de volonté des locuteurs d'une langue .....	76
B. Les qualités reconnues aux locuteurs .....	77
1) <i>La nationalité des locuteurs</i> .....	78
2) <i>L'appartenance des locuteurs à une minorité nationale ou à un peuple</i> .....	80
 <i>Section II. L'identification des domaines matériels d'application des obligations de la Charte</i> .....	83
I. L'identification d'un domaine matériel transversal de certaines obligations de la Charte .....	83
A. Le champ d'application transversal des obligations relatives à l'action générale de l'Etat en matière linguistique .....	84
B. Le champ d'application général de l'obligation relative au principe de non-discrimination .....	86
II. L'identification des domaines matériels spécifiques d'application des obligations de la Charte .....	88
A. L'identification des sphères d'application de la Charte .....	88
B. L'applicabilité des obligations de la Charte dans la sphère privée .....	90
C. L'applicabilité des obligations de la Charte dans la sphère sociale .....	92
D. L'applicabilité des obligations dans la sphère publique .....	94
 Conclusion du Chapitre I .....	97
 <b>Chapitre II. L'interprétation étatique du champ d'application personnel et spatial de la Charte</b> .....	99
 <i>Section I. L'identification des bénéficiaires des obligations de la Charte</i> .....	101
I. L'appartenance des bénéficiaires à une minorité nationale .....	102
A. L'éviction explicable de la protection des minorités nationales du texte de la Charte .....	102
1) <i>Une éviction expliquée par le contexte de l'élaboration de la Charte</i> .....	102
2) <i>Une éviction expliquée par la définition problématique des minorités nationales</i> .....	105
B. L'utilisation du critère de l'appartenance à une minorité nationale par les Etats .....	107
1) <i>Les acceptions différentes du caractère « national » d'une minorité</i> .....	107
2) <i>L'applicabilité des dispositions de la Charte aux seuls nationaux appartenant à une minorité nationale</i> .....	111
II. La remise en cause possible de l'utilisation de la <i>nationalité</i> en tant que critère d'identification des bénéficiaires .....	114
A. La remise en cause probable par le droit de l'Union européenne .....	115
1) <i>Les prémices de la remise en cause : l'affaire Mutsch</i> .....	116
2) <i>La remise en cause par la citoyenneté de l'Union : les affaires Bickel-Franz et Rüffer</i> .....	118
a) L'émergence de la citoyenneté de l'Union en tant que fondement de la remise en cause .....	118

b) Le caractère probablement discriminatoire de la nationalité en tant que critère d'identification.....	121
B. La remise en cause hypothétique par le droit de la Convention européenne des droits de l'Homme.....	124
1) <i>L'applicabilité hypothétique de l'interdiction des discriminations fondée sur la nationalité</i> .....	124
2) <i>Le caractère hypothétiquement discriminatoire de la nationalité en tant que critère d'identification</i> .....	128
 <i>Section II. L'identification des débiteurs des obligations de la Charte</i> .....	132
I. La nature « publique » des personnes qualifiées en tant que débiteurs.....	132
A. La qualification des personnes <i>publiques</i> en tant que débiteurs.....	133
B. L'absence de qualification des personnes <i>privées</i> en tant que débiteurs des obligations.....	135
1) <i>Les éléments de définition de la notion d'« effet horizontal »</i> .....	135
2) <i>L'absence d'un effet horizontal direct des obligations de la Charte</i> .....	138
II. L'identification du champ d'application spatial des obligations de la Charte.....	140
A. L'exclusion de certains territoires du champ d'application spatial de la Charte.....	141
B. L'applicabilité de certaines obligations sur l'ensemble du territoire étatique.....	142
C. L'applicabilité de la plupart des obligations sur des parties du territoire étatique.....	145
1) <i>La présence des langues régionales ou minoritaires dans les parties du territoire étatique</i> .....	146
2) <i>L'officialité des langues régionales ou minoritaires dans les parties du territoire étatique</i> .....	149
 Conclusion du Chapitre II.....	152
 Conclusion du Titre I.....	153
 <b>Titre II. La définition du contenu du cadre de la politique publique linguistique par l'interprétation de l'objet des obligations de la Charte</b> .....	155
 <i>Chapitre I. La définition d'une structure propulsive de l'objet des obligations de la Charte</i> .....	159
 <i>Section I. La concordance difficile entre la structure complexe des obligations de la Charte et certaines taxinomies des obligations</i> .....	160
I. La concordance difficile entre la définition étatique de l'objet des obligations de la Charte et la classification des obligations de moyens et de résultat.....	160
A. Présentation de la classification des obligations de moyens et de résultat.....	161
1) <i>Exposé de la classification des obligations de moyens et de résultat</i> .....	161
2) <i>Les critiques doctrinales de la classification des obligations de moyens et de résultat</i> .....	162
B. La concordance difficile de la classification des obligations de moyens et de résultat avec l'interprétation étatique de la Charte.....	165
1) <i>Les difficultés liées à la finalité poursuivie par la classification des obligations de moyens et de résultat</i> .....	165
2) <i>Les difficultés liées à la concordance substantielle de la classification avec l'interprétation étatique</i> .....	168



a) Les difficultés liées à l'utilisation du critère de l'aléa au sein de la classification .....	168
b) Les difficultés liées à l'utilisation du critère de la volonté au sein de la classification .....	172
II. La concordance difficile entre la définition étatique de l'objet des obligations de la Charte et la classification des obligations de comportement et de résultat .....	175
A. Présentation de la classification des obligations de comportements et de résultat .....	175
1) <i>Exposé de la classification des obligations de comportements et de résultat</i> .....	175
2) <i>Les critiques doctrinales de la classification des obligations de comportement et de résultat</i> .....	178
B. La concordance difficile entre l'interprétation étatique et la classification des obligations de comportement et de résultat .....	179
III. La concordance difficile entre la définition étatique de l'objet des obligations de la Charte et la classification des obligations positives/négatives et de faire/de ne pas faire.....	183
A. Présentation de la classification des obligations positives/négatives et de faire/de ne pas faire .....	183
B. La difficile concordance entre l'interprétation étatique et la classification des obligations positives/négatives et de faire/de ne pas faire.....	186
IV. La concordance difficile entre la définition étatique de l'objet des obligations de la Charte et la classification des obligations de respecter, de protéger et de donner effet .....	188
A. Présentation de la classification des obligations de respecter, de protéger et de donner effet .....	189
B. La difficile concordance entre l'interprétation étatique et la classification des obligations de respecter, de protéger et de donner effet.....	190
 <i>Section II. La proposition d'une classification fondée sur la structure complexe de l'objet des obligations de la Charte</i> .....	 193
I. Une classification des obligations à objet « simple » et à objet « complexe » saisissant la diversité quantitative des actes.....	195
A. La concordance établie entre la mise en œuvre nationale et la catégorie des obligations à « objet simple » .....	196
B. La concordance relative entre la mise en œuvre nationale et la catégorie des obligations à « objet complexe » .....	197
1) <i>La concordance établie entre l'interprétation étatique et la sous-catégorie des obligations conjonctives</i> .....	197
2) <i>La concordance relative entre l'interprétation étatique et la sous-catégorie des obligations disjonctives</i> .....	199
a) La correspondance rare avec la sous-catégorie des obligations alternatives .....	199
b) La concordance non-établie avec la sous-catégorie des obligations facultatives .....	202
II. Une classification des obligations à objet « homogène » et à objet « hétérogène » saisissant la diversité qualitative des actes.....	204
A. La correspondance établie entre la mise en œuvre nationale et la catégorie des obligations à objet « homogène » .....	205
B. La correspondance établie entre la mise en œuvre nationale et la catégorie des obligations à objet « hétérogène » .....	207
 Conclusion du Chapitre I .....	 209

<b>Chapitre II. La définition d'une substance propulsive de l'objet des obligations de la Charte</b> .....	211
<i>Section I. L'encadrement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires</i> .....	213
I. L'encadrement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires à travers des droits linguistiques non-prestationnels .....	214
A. La reconnaissance formelle des droits linguistiques non-prestationnels .....	215
B. La sanction pénale des atteintes aux droits linguistiques non-prestationnels.....	216
II. L'encadrement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires à travers des droits linguistiques prestationnels .....	218
A. Des prestations dans les langues régionales ou minoritaires incombant aux personnes privées .....	218
B. Des prestations dans les langues régionales ou minoritaires incombant aux personnes publiques .....	220
<i>Section II. L'orientation de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires</i> .....	224
I. L'adoption d'actes complémentaires aux droits linguistiques prestationnels.....	225
A. L'adoption de normes complémentaires.....	225
B. L'adoption d'actes matériels complémentaires .....	228
II. L'adoption d'actes d'encouragement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires .....	231
A. L'adoption d'actes d'encouragement symboliques .....	231
B. L'adoption d'actes d'incitation concrets.....	234
III. L'adoption des actes portant sur l'amélioration de l'intervention étatique en faveur des langues régionales ou minoritaires .....	236
A. L'association des locuteurs à l'élaboration de l'intervention étatique en faveur des langues régionales ou minoritaires .....	237
B. L'évaluation des effets de l'intervention étatique en faveur des langues régionales ou minoritaires.....	240
<i>Section III. Le caractère variable de la substance propulsive de l'objet des obligations de la Charte</i> .....	243
I. L'intensité limitée du caractère <i>propulsif</i> .....	243
A. L'Allemagne : une intensité limitée par une politique davantage libérale en matière linguistique.....	244
B. La Slovaquie : une intensité limitée par l'ineffectivité fréquente des droits linguistiques prestationnels.....	247
II. L'intensité plus développée du caractère <i>propulsif</i> .....	249
A. L'Autriche : une intensité plus développée par l'orientation systématique de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires .....	250
B. Croatie : une intensité plus développée par l'adoption de Plans d'action orientant l'utilisation des langues régionales ou minoritaires.....	252
C. Espagne : une intensité plus développée par une orientation généralisée de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires .....	254
D. Finlande : une intensité plus importante par l'adoption d'actes complémentaires aux droits prestationnels .....	257

E. Hongrie : une intensité plus développée par une évolution de l'encadrement de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires .....	259
F. Slovénie : une intensité plus développée par le recours systématique à des actes d'orientation .....	261
Conclusion du Chapitre II .....	264
Conclusion du Titre II .....	265
Conclusion de la Partie I .....	266
<b>PARTIE II : LE ROLE SECOND DE L'INTERPRETATION DU COMITE D'EXPERTS DANS LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE LINGUISTIQUE .....</b>	<b>269</b>
<b>Titre I. Les facteurs explicatifs du rôle second de l'interprétation du Comité d'experts .....</b>	<b>275</b>
<b><i>Chapitre I. La nécessité d'une information étatique préalable à l'interprétation .....</i></b>	<b><i>277</i></b>
<i>Section I. L'origine principalement étatique de l'information .....</i>	<i>279</i>
I. Les déclarations unilatérales .....	279
A. L'adoption généralisée de déclarations unilatérales .....	279
1) <i>Les différents types de déclarations unilatérales : réserves, déclarations interprétatives et autres déclarations .....</i>	<i>280</i>
2) <i>Le contenu des déclarations unilatérales adoptées par les Etats .....</i>	<i>282</i>
B. L'influence limitée du Comité d'experts sur le contenu des déclarations unilatérales .....	284
II. Les rapports périodiques .....	288
A. L'influence du Comité d'experts préalable à l'adoption des rapports périodiques .....	288
B. L'influence du Comité d'experts postérieure à l'adoption des rapports périodiques .....	290
<i>Section II. L'origine accessoirement extra-étatique de l'information .....</i>	<i>293</i>
I. La recherche de l'information extra-étatique par l'inspection .....	293
A. Le caractère exceptionnel de l'inspection en tant que méthode de recherche d'informations .....	294
B. Une étape standard du contrôle du Comité d'experts .....	295
II. La réception de l'information extra-étatique .....	298
A. La réception formelle .....	298
B. La réception informelle .....	300
Conclusion du Chapitre I .....	303
<b><i>Chapitre II. La nécessité d'une acceptation étatique postérieure au contrôle .....</i></b>	<b><i>305</i></b>
<i>Section I. L'acceptation étatique variable de l'interprétation du Comité d'experts .....</i>	<i>307</i>

I.	L'acceptation variable de l'interprétation du champ d'application des obligations de la Charte .....	308
A.	L'interprétation du champ d'application matériel .....	308
B.	L'interprétation du champ d'application spatial .....	311
1)	<i>Le refus d'une interprétation extensive du champ d'application spatial</i> .....	312
2)	<i>L'acceptation tardive d'une interprétation restrictive du champ d'application spatial</i> .....	313
3)	<i>Proposition d'une méthode d'identification du champ d'application spatial</i> .....	316
a)	Des critères alternatifs .....	316
b)	Les difficultés des deux critères .....	318
C.	L'interprétation du champ d'application personnel .....	320
1)	<i>Les bénéficiaires</i> .....	320
2)	<i>Les débiteurs</i> .....	322
a)	Les démembrements de l'Etat .....	322
b)	Les personnes privées .....	325
II.	L'acceptation variable de l'interprétation de l'objet des obligations de la Charte .....	327
A.	L'hypothèse d'une divergence totale entre les deux interprétations .....	327
B.	L'hypothèse d'une divergence partielle entre les deux interprétations .....	330
	<i>Section II. Le renforcement de l'acceptation étatique de l'interprétation du Comité d'experts</i> ....	333
I.	Le renforcement procédural de l'acceptation étatique .....	333
A.	Les moyens liés au fonctionnement du Comité d'experts .....	333
1)	<i>L'objectivisation du fonctionnement du Comité d'experts</i> .....	334
2)	<i>Le rapprochement avec le contrôle juridictionnel</i> .....	336
B.	Les « droits de la défense » .....	339
II.	Le renforcement substantiel de l'acceptation étatique .....	342
A.	Le renforcement substantiel par le Comité d'experts .....	343
1)	<i>La technique du « précédent »</i> .....	343
2)	<i>La fonction d'assistance</i> .....	345
a)	L'indication habituelle du contenu nécessaire de la mise en œuvre nationale .....	346
b)	Le caractère exceptionnel de l'assistance dans le cadre du contrôle juridictionnel .....	347
B.	Le renforcement substantiel par les organes du Conseil de l'Europe .....	349
1)	<i>Le Comité des ministres</i> .....	349
2)	<i>Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe</i> .....	352
	Conclusion du Chapitre II .....	354
	Conclusion du Titre I .....	355
	<b>Titre II. La recherche d'efficacité de la politique publique linguistique par l'interprétation du Comité d'experts</b> .....	357
	<i>Chapitre I. L'interprétation extensive des obligations de la Charte</i> .....	359
	<i>Section I. L'interprétation extensive du champ d'application des obligations de la Charte</i> .....	360
I.	L'identification autonome du champ d'application .....	360
A.	Le champ d'application matériel .....	361

B.	Le champ d'application spatial .....	364
II.	La spécificité relative de l'identification autonome du champ d'application.....	366
A.	La technique des « notions autonomes » dans le contrôle international de type juridictionnel .....	367
B.	Les spécificités de la technique du Comité d'experts.....	370
<i>Section II. L'interprétation extensive de l'objet des obligations de la Charte .....</i>		<i>374</i>
I.	L'identification des exigences formelles .....	374
A.	La consécration d'obligations à objet simple et à objet complexe .....	375
1)	<i>L'exigence ponctuelle d'un acte unique</i> .....	375
2)	<i>L'exigence fréquente d'actes multiples</i> .....	376
a)	L'identification des obligations conjonctives .....	377
b)	L'identification des obligations alternatives.....	378
B.	La consécration des obligations à objet simple et à objet complexe par le contrôle international de type juridictionnel.....	380
1)	<i>L'exigence d'un acte unique</i> .....	381
2)	<i>L'exigence d'actes multiples</i> .....	382
II.	L'identification des exigences substantielles.....	386
A.	L'exigence d'une action étatique <i>propulsive</i> en faveur des langues régionales ou minoritaires .....	387
1)	<i>L'encadrement nécessaire de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires</i> .....	387
a)	La consécration formelle des droits et/ou obligations.....	388
b)	La concrétisation nécessaire des droits et/ou obligations.....	389
2)	<i>L'orientation nécessaire de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires</i> .....	390
B.	L'exigence d'une action étatique <i>cohérente</i> en faveur des langues régionales ou minoritaires .....	392
1)	<i>La double exigence de cohérence</i> .....	392
a)	L'exigence d'une cohérence instantanée .....	393
b)	L'exigence d'une cohérence successive.....	395
2)	<i>La consécration d'une exigence de cohérence par le contrôle juridictionnel</i> .....	397
Conclusion du Chapitre I .....		404
<b>Chapitre II. Les paramètres justifiant l'interprétation extensive du Comité d'experts .....</b>		<b>405</b>
<i>Section I. Les paramètres justifiant systématiquement l'interprétation du Comité d'experts.....</i>		<i>406</i>
I.	L'effectivité nécessaire des obligations de la Charte.....	406
A.	L'exigence nécessaire de réalisation concrète de l'obligation.....	407
B.	L'exigence supplémentaire de sécurité juridique .....	410
II.	La retenue du Comité quant à l'incompatibilité du droit interne avec les obligations de la Charte .....	412
A.	L'incompatibilité rare du droit interne avec les obligations de la Charte.....	413
B.	Le recours au droit interne dans la justification de l'interprétation des dispositions de la Charte.....	415
1)	<i>La compatibilité des exigences conventionnelles avec le droit interne</i> .....	416
2)	<i>La justification des exigences par la nécessité de respecter le droit interne</i> .....	417
C.	L'adaptation de l'interprétation du Comité aux droits étatiques .....	419

1) <i>La prise en compte des particularités des droits étatiques</i> .....	420
2) <i>Les facteurs d'explication de la prise en compte des particularités des droits étatiques</i> ...	423
<i>Section II. Les paramètres justifiant ponctuellement l'interprétation du Comité d'experts</i> .....	428
I. La qualité du texte et la modulation de la marge de manœuvre des Etats .....	428
A. L'imprécision du texte .....	428
B. La précision du texte .....	432
II. Le contexte : la situation des langues régionales ou minoritaires.....	435
III. Le choix étatique des obligations de la Partie III.....	438
A. Le principe du respect du choix .....	438
B. La relativisation du choix.....	439
1) <i>La relativisation du choix par l'interprétation différente d'une même obligation en fonction des autres engagements choisis</i> .....	440
2) <i>La relativisation du choix par l'interprétation similaire d'obligations différentes</i> .....	442
3) <i>Le choix exceptionnel des obligations par le Comité d'experts</i> .....	446
Conclusion du Chapitre II.....	448
Conclusion du Titre II.....	449
Conclusion de la Partie II.....	450
CONCLUSION GENERALE .....	451
BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE .....	459
I. Dictionnaires et encyclopédies .....	459
II. Manuels.....	459
III. Thèses .....	461
IV. Monographies .....	462
V. Ouvrages collectifs.....	464
VI. Articles et contributions .....	466
VII. Rapports périodiques et rapports d'évaluation .....	478
A. Allemagne .....	478
B. Arménie.....	478
C. Autriche.....	478
D. Bosnie-Herzégovine.....	479
E. Chypre.....	479
F. Croatie.....	479
G. Danemark.....	480
H. Espagne .....	480
I. Finlande.....	480
J. Hongrie .....	481
K. Monténégro .....	481
L. Norvège.....	482
M. Pays-Bas.....	482
N. Pologne .....	482
O. République tchèque.....	483
P. Roumanie .....	483
Q. Royaume-Uni .....	483
R. Serbie .....	484
S. Slovaquie.....	484

T. Slovénie.....	484
U. Suède.....	485
V. Suisse.....	485
W. Ukraine.....	485
VIII. Actes normatifs nationaux (Constitutions, lois, décrets, règlements).....	486
A. Allemagne.....	486
B. Autriche.....	486
C. Croatie.....	486
D. Espagne.....	487
E. Finlande.....	487
F. France.....	488
G. Hongrie.....	488
H. Italie.....	488
I. Pologne.....	488
J. Slovaquie.....	488
K. Slovénie.....	489
L. Suède.....	489
M. Suisse.....	489
N. Ukraine.....	489
IX. Jurisprudence.....	490
A. Juridictions nationales.....	490
1) Juridictions françaises.....	490
2) Juridictions étrangères.....	490
B. Juridictions européennes.....	490
1) Cour européenne des droits de l'Homme.....	490
2) Cour de justice de l'Union européenne.....	492
C. Juridictions internationales.....	493
X. Recommandations et résolutions.....	494
A. Assemblée générale des Nations Unies.....	494
B. Comité des droits économiques, sociaux et culturels.....	494
C. Commission du droit international.....	494
D. Comité des Droits de l'Homme.....	494
E. Conseil de l'Europe.....	495
1) <i>Recommandations</i> .....	495
2) <i>Autres actes</i> .....	495
3) <i>Commission européenne pour la démocratie par le droit</i> .....	495
4) <i>Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales</i> .....	496
5) <i>Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires</i> .....	496
XI. Conventions internationales.....	497
XII. Documents administratifs.....	497
XIII. Entretiens.....	498
INDEX THEMATIQUE.....	499
INDEX PAR ETAT.....	503
ANNEXE N°1 : La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.....	505
ANNEXE N°2 : Tableau de législations étatiques.....	519
TABLE DES MATIERES.....	533



**Titre : L'interprétation de la Charte européenne des Langues régionales ou minoritaires.**

**Contribution à l'étude de la construction juridique d'une politique publique linguistique.**

**Résumé :** La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires de 1992 est la seule convention internationale ayant pour objet exclusif la diversité linguistique présente dans les Etats. La manière dont le traité se saisit de cet objet consiste à prévoir plusieurs obligations qui sont interprétées tant par les Etats parties que par le Comité d'experts, organe chargé du contrôle du respect de la Charte. Or, l'addition de ces obligations prévues par la Charte équivaut à l'existence d'une politique publique linguistique ayant pour objectif la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires. Ainsi, à travers leur interprétation des obligations, les Etats et le Comité d'experts construisent d'une manière concertée cette politique publique linguistique. Dans cette configuration, nous assistons au contact entre l'opération d'interprétation des normes juridiques, question centrale de la science du droit, et l'existence d'une politique publique, modalité d'intervention de l'Etat intéressant la science politique. Ce contact entre les deux éléments n'est pas neutre. En effet, la politique publique linguistique utilise les obligations de la Charte comme des instruments afin de parvenir à l'objectif qu'elle s'est fixée : la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires. Cette instrumentalisation a un impact sur l'interprétation de ces obligations, que celle-ci soit fournie par les Etats ou par le Comité d'experts. En ce qui concerne l'interprétation des Etats, l'influence se manifeste par une certaine transformation de la substance des actes étatiques relevant de la mise en œuvre des obligations de la Charte. Pour ce qui est du Comité d'experts, les exigences des obligations, telles qu'elles résultent de son interprétation, sont également surdéterminées par l'objectif de la politique publique linguistique. Par conséquent, la construction concertée de la politique publique linguistique par l'interprétation des Etats et par l'interprétation du Comité d'experts nous invite à réfléchir, d'une manière plus générale, sur les transformations subies par le droit lorsqu'il entend s'emparer et transformer des réalités sociales complexes.

**Mots clés :** Interprétation, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, obligation internationale, mécanisme de suivi, mise en œuvre, politique publique

---

**Title: The Interpretation of the European Charter for Regional or Minority Languages. Contribution to the study of the legal construction of a language public policy**

**Abstract:** The European Charter for Regional or Minority Languages adopted in 1992 is the only international treaty dealing exclusively with linguistic diversity. It lays down obligations which are interpreted by the State parties and by the Committee of Experts, a monitoring body established by the Charter. Adding up the Charter's obligations amounts to the existence of a language policy aiming for the protection and the promotion of regional or minority languages. Therefore, when interpreting these obligations, both the States and the Committee define the framework of the language policy. In so doing, the interpretation of legal norms and the existence of a public policy become connected. This connection is not neutral as the language policy uses the Charter's obligations in order to achieve its objective: the protection and the promotion of regional or minority languages. This « instrumental » conception of the obligations laid down by the treaty does have an impact on their interpretation. It influences the States' interpretation by transforming the content of the acts they adopt when implementing the treaty. As for the Committee of Experts, the requirements resulting from its interpretation are also influenced by the language policy's objective. Thus, the common construction of the language policy by the interpretation provided by the States and by the monitoring body of the Charter involves a more general reflection on the changing nature of law when it aims to deal with and transform complex social realities.

**Keywords:** Interpretation, European Charter for Regional or Minority Languages, international obligation, monitoring mechanism, implementation, public policy