



Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
Haute Commissaire aux Minorités nationales

**L'APPROCHE DE LA HAUTE COMMISSAIRE DE L'OSCE AUX MINORITÉS
NATIONALES EN MATIÈRE DE DROITS LINGUISTIQUES**

Discours prononcé par
M^{me} Astrid Thors

Haute Commissaire de l'OSCE aux Minorités nationales

lors de la

**Journée célébrant les 50 ans de l'adhésion de
la Suisse au Conseil de l'Europe**

[Seul le discours prononcé fait foi]

Berne (Suisse), 9 décembre 2013

Excellences,

Mesdames et Messieurs,

Chers amis,

Je suis très heureuse d'être ici parmi vous, dans cette belle ville de Berne, à l'occasion du 50^e anniversaire de l'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe en 1963, et, dans cette belle salle, d'être invitée à présenter l'approche de mon institution en matière de droits linguistiques. Mais, compte tenu de l'événement que nous célébrons, j'aimerais tout d'abord dire quelques mots sur le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), les deux organisations paneuropéennes dans lesquelles la Suisse joue un rôle éminent.

Principale organisation de défense des droits de l'Homme en Europe, le Conseil de l'Europe montre la voie dans ce domaine depuis plus de soixante ans. Pour la majorité des Européens, le Conseil de l'Europe a défini un ensemble de valeurs démocratiques communes, que nous considérons désormais comme étant au cœur de notre diversité identitaire. La Suisse a pris une part active et importante dans les activités, tant du Conseil de l'Europe que de l'OSCE. Dans l'OSCE, je tiens à souligner le rôle de premier plan que la Suisse sera amenée à jouer en 2014 en qualité de présidente de l'OSCE. En fait, la Suisse deviendra le premier pays à assumer deux fois la présidence de l'OSCE, preuve que les autres États participants font confiance au gouvernement suisse et à son corps diplomatique et qu'ils se sentent entre de bonnes mains. Je me réjouis que le gouvernement suisse ait annoncé que la mise en œuvre des engagements dans la dimension humaine - notamment en ce qui concerne les minorités nationales -, la réconciliation et la coopération dans les Balkans occidentaux, ainsi que le dialogue et l'instauration de la confiance dans le Caucase du Sud, feront partie de ses priorités pendant sa présidence. Ce sont là autant de domaines dans lesquels mes prédécesseurs et moi-même avons été activement engagés.

Une présidence engagée de l'OSCE est un atout de taille pour l'Organisation en général et la Haute Commissaire de l'OSCE aux Minorités nationales (HCMN) en particulier, et j'espère que l'année prochaine sera une année féconde en résultats grâce à nos efforts conjugués.

Les traités du Conseil de l'Europe – et la Suisse est partie à un grand nombre d'entre eux – sont importants pour le travail de l'OSCE en tant qu'organisation, car ils énoncent des normes juridiquement exécutoires. Je pense aux deux instruments qui ont déjà été mentionnés par nos orateurs précédents. Le travail de mon institution, qui se rapporte aux engagements politiques de l'OSCE, fait également fréquemment référence aux normes du Conseil de l'Europe. Il n'y a là rien de surprenant. Mon institution et les conventions sont les enfants des développements des années 1990.

A présent, il faut éclaircir les différences principales entre mon mandat et celui des organes du Conseil de l'Europe qui œuvrent également dans ce domaine, dont nous avons écouté les principes.

Mon mandat se rapporte essentiellement à la *prévention des conflits*. A ce titre, je sers d'outil de prévention de conflits liés à des questions de minorités nationales. Je me dois de prévenir ces conflits au stade le plus précoce possible. Ma tâche consiste, premièrement, à engager une action rapide pour maîtriser et désamorcer les tensions. Deuxièmement, elle consiste à alerter les pays participants lorsque de telles tensions menacent d'escalader en conflit. Dans un cadre bien délimité, je peux exercer mon propre jugement pour évaluer les situations dans lesquelles je dois m'engager et déterminer les mesures appropriées à chaque circonstance. Cette souplesse est une des grandes forces

de l'institution et me permet de mobiliser le soutien nécessaire à des solutions spécifiques qui traitent les causes des tensions ethniques, à court et à long terme.

Les États participants ont créé la fonction de Haut Commissaire de l'OSCE *aux* minorités nationales et non *pour* les minorités nationales. Ce faisant, les États participants ont voulu mettre l'accent sur la prévention de conflit et non sur la promotion des droits des minorités en tant que tels. Ces droits sont, en revanche, au cœur de la Convention-cadre qui, néanmoins, reconnaît dans son préambule les conséquences de la non-reconnaissance de ces droits en matière de sûreté¹.

Dans mon travail, je me réfère *souvent* aux avis du Comité consultatif de la Convention-cadre ou de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Toutefois, dans la pratique, notre travail diffère sensiblement. Je concentre mes efforts au niveau où les décisions de politique générale sont prises et mises en œuvre. Je voyage fréquemment pour rencontrer des dirigeants politiques, des responsables gouvernementaux et des représentants de minorités, afin de leur donner des avis sur les meilleures pratiques à adopter pour régler les questions liées aux minorités. Une grande partie de mon travail, comme celui de mes prédécesseurs, consiste, et doit consister, à persuader, à amadouer, voire parfois à tirer poliment les oreilles des politiciens. Je suis aidée dans cette tâche par une équipe, petite mais dynamique, de conseillers spécialisés, notamment d'analystes politiques, de juristes et d'administrateurs de projets, qui sont basés à La Haye, mais qui entretiennent des relations de travail étroites dans l'ensemble de la région de l'OSCE.

Excellences,

Mesdames et Messieurs,

Chers amis,

Quelle est donc mon approche des droits linguistiques en ma qualité de Haute Commissaire de l'OSCE aux Minorités nationales? Je répondrai à cette question à la fois de façon générale, et en m'appuyant sur l'expérience tirée des activités menées par mon institution dans la région de l'OSCE.

Mon objectif est avant tout de réduire les tensions résultant de questions liées aux minorités nationales. Il est important que des groupes puissent protéger et développer leur langue et que leurs efforts en ce sens soient soutenus par les gouvernements respectifs. Mais il faut également veiller à ce que la cohésion de l'État soit assurée, un État dans lequel des citoyens communiquent, établissent des liens interethniques et partagent des valeurs communes.

Les droits linguistiques sont essentiels pour *toutes* les communautés, et la langue est considérée comme une expression d'une identité individuelle et collective. La langue est un vecteur qui donne la possibilité à chaque personne d'échanger avec autrui et de partager son expérience. C'est pourquoi il est essentiel qu'il y ait un vecteur permettant à un État et à ses citoyens de communiquer efficacement. L'expérience acquise par mon institution montre que cela n'est pas toujours le cas. Il peut arriver que des groupes minoritaires privés de leurs droits se détournent de leur État de résidence afin de solliciter leur « État parent » lorsqu'ils ont le sentiment que leurs intérêts seront mieux défendus par ce dernier. Or, cette démarche peut déclencher des regains de tensions bilatérales. En outre, comme mon prédécesseur l'a indiqué clairement dans les *Recommandations de Bolzano/Bozen*,

¹ [...] les bouleversements de l'histoire européenne ont montré que la protection des minorités nationales est essentielle à la stabilité, à la sécurité démocratique et à la paix du continent.

les États peuvent certes accorder des avantages aux personnes résidant à l'étranger, mais devraient s'abstenir de prendre des mesures ayant pour but ou effet de nuire aux principes de l'intégrité territoriale.

On peut considérer que la concrétisation des droits linguistiques est une base sur laquelle d'autres droits peuvent être établis, comme les droits liés à l'éducation et à une participation effective.

Malgré les diverses normes juridiquement applicables en vigueur, les États disposent d'une marge d'appréciation pour formuler leurs propres lois linguistiques, définir des politiques dans le domaine de la langue officielle. Cela peut inclure d'établir une ou plusieurs langues d'État, et de déterminer quelles langues sont reconnues officiellement au sein de l'État.

Le juste équilibre qui doit être trouvé dans la définition d'une politique linguistique varie selon les États ; il n'y a pas de solution unique. L'État est habilité à imposer des obligations en matière de langues officielles dans la sphère publique, à condition que ces obligations soient légitimes, nécessaires et proportionnées, et ne restreignent pas indûment l'usage des langues minoritaires. Cependant, quand un État linguistiquement diversifié a une seule langue officielle, il peut être opportun d'autoriser, dans la mesure du possible, l'usage d'autres langues afin de prendre en compte les besoins des minorités nationales. Il peut, par exemple, permettre l'usage de langues minoritaires dans l'administration et les services publics, l'éducation et les médias. Cela peut faciliter l'inclusion des minorités dans la société et également contribuer à la stabilité de l'État.

Les gouvernements devraient aussi mettre à disposition des citoyens des moyens de rendre accessible l'apprentissage de la langue officielle. Chacun de nous sait, cependant, qu'apprendre une nouvelle langue n'est pas une tâche facile. Cela demande un effort soutenu, et de nombreux obstacles se dressent au niveau personnel. Mon institution a observé qu'il était contre-productif d'adopter des mesures punitives imposant l'apprentissage et l'usage de la ou des langues d'État. Je préfère que les gouvernements optent pour une politique d'encouragement de l'apprentissage de la langue officielle en proposant des moyens positifs et des mesures incitatives.

Fondamentalement, l'approche du Haut Commissaire est donc de contribuer activement à l'élaboration de compromis effectifs qui soient conformes aux normes internationales, et qui puissent convenir aux minorités, aux gouvernements et à la communauté internationale dans son ensemble.

Permettez-moi maintenant d'illustrer le travail de mon bureau à travers quelques exemples.

Mon premier voyage officiel en qualité de Haut Commissaire a été effectué dans les Balkans occidentaux, où j'ai rencontré des dirigeants politiques à Belgrade, Pristina et Skopje. Cette partie de l'espace de l'OSCE entretient des rapports compliqués avec l'ethnicité et l'affiliation à l'État, et chaque lieu est marqué par un passé difficile qui pèse lourdement sur le présent. En ce qui concerne Skopje, par exemple, j'ai réaffirmé qu'il était nécessaire de continuer à appliquer l'accord-cadre d'Ohrid, qui a mis un terme au conflit de courte durée qui a opposé les Albanais de souche aux Macédoniens de souche en 2001.

Mon prédécesseur a constamment fait part de ses préoccupations au gouvernement de Skopje par ce qu'il percevait comme une société divisée sur des bases ethniques. Il a publiquement appelé le gouvernement à s'attaquer aux causes profondes de ces divisions et à ne pas uniquement se concentrer sur les symptômes. Il lui a notamment demandé d'encourager l'apprentissage des langues respectives et de faciliter la compréhension interethnique. Ce processus est loin d'être achevé.

Au cours des vingt dernières années, le HCMN a participé à l'élaboration de solutions visant à résoudre les problèmes linguistiques dans les États baltes. L'institution a constamment suivi l'évolution de la situation en Lettonie et en Estonie et a fourni des avis et une assistance lorsque cela était nécessaire, en particulier durant le processus d'adhésion à l'UE.

Depuis ses débuts, le HCMN s'est particulièrement penché sur l'usage de la langue dans la sphère publique. Le HCMN a activement déconseillé l'imposition de critères linguistiques aux candidats qui se présenteraient à une élection aux niveaux municipal ou national. Ces conditions posent un problème au regard des normes internationales. Elles limitent le droit des électeurs de choisir leurs candidats, et cette restriction peut avoir une incidence particulière sur les membres des minorités nationales. Les propositions du HCMN, et d'autres partenaires internationaux, ont contribué à faire évoluer de manière positive la situation dans ce domaine. Cependant, les situations ne sont jamais statiques. C'est pourquoi même si des progrès sont visibles, il est important de rester constamment vigilant afin d'éviter tout retour en arrière.

Dans mon pays, la Finlande, le suédois n'est pas une langue étrangère, et il est parfaitement possible pour un Finlandais d'être « finlandais en suédois ». Les enfants finlandais peuvent choisir de faire toutes leurs études en suédois, et l'accès à ce droit dans chaque municipalité est déterminé par un seuil. Si la demande est insuffisante dans une commune, le transport est assuré vers les communes adjacentes. Les locuteurs suédois sont cependant tenus d'acquérir des bases de finlandais, ce qui semble logique, leur donnant ainsi les moyens de contribuer effectivement aux activités du pays. De même, la population d'expression finlandaise acquiert des bases de suédois et, dans la pratique, tous les locuteurs finlandais sont tenus de le faire, ce qui fait débat. Même si je ne peux pas affirmer que cette règle est toujours appliquée *stricto sensu*, au final, les résultats ne sont pas si mauvais que ça. En tant que Finlandaise suédoise moi-même, je peux dire que les Finlandais suédois ont une identité finlandaise.

Et maintenant, la Suisse a une longue tradition de promotion de la cohésion de la société par le biais du multilinguisme. La population multilingue de la Suisse est un de ses grands atouts. Cet investissement à long terme dans des politiques linguistiques équilibrées a produit des résultats importants.

Le travail du Haut Commissaire consiste essentiellement à encourager le respect des droits linguistiques des minorités nationales et à trouver des moyens de soutenir l'apprentissage de la langue officielle par les minorités. Permettez-moi de souligner qu'une approche dans laquelle l'apprentissage linguistique n'est pas considéré comme un jeu à somme nulle est essentielle à la réduction des tensions.

Le succès du travail de mon institution dans la prévention des conflits est difficile à évaluer, parce qu'il est mesuré en fonction d'événements qui *ne se sont pas* produits. Néanmoins, il est indéniable que le respect des droits linguistiques joue un rôle central dans mon travail. Nous devons toujours garder à l'esprit les avantages énormes que la diversité linguistique apporte à notre continent, ainsi que les défis épineux qu'elle pose aux gouvernements.

Pour conclure, il est peu probable qu'une véritable amélioration puisse avoir lieu dans un seul cycle politique, et même de bonnes politiques exigent un examen et un ajustement constants. Mais, comme je l'ai dit, nous travaillons dans l'esprit que le maintien de bonnes relations linguistiques et ethniques offre toujours des avantages à nos sociétés.

Merci de votre attention.