

**Lignes directrices
relatives à l'utilisation des langues minoritaires
dans les médias de radiodiffusion**

Octobre 2003

**Lignes directrices
relatives à l'utilisation des langues minoritaires
dans les médias de radiodiffusion**

Octobre 2003

La reproduction, en tout ou en partie, de la teneur de ce document est autorisée ; toutefois, il est souhaitable que mention soit faite de la source.

ISBN 10: 90 - 7598908 - 3

ISBN 13: 978-90-75989-08-3

Pour de plus amples informations, veuillez contacter le Haut Commissariat de l'OSCE pour les minorités nationales :

Office of the High Commissioner on National Minorities

Prinsessegracht 22

2514 AP La Haye

Tél : +31 (0)70 312 5555

Fax : +31 (0)70 346 5213

E-mail: hcnm@hcnm.org

www.osce.org/hcnm/

INTRODUCTION

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

Le premier Haut Commissaire, M. Max van der Stoel, a pris ses fonctions le 1^{er} janvier 1993. Mettant à profit la grande expérience qu'il avait acquise comme député, ministre néerlandais des Affaires étrangères, Représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies, et défenseur de longue date des droits de l'homme, M. van der Stoel a porté son attention sur les nombreux litiges opposant minorités et autorités centrales qui risquaient, à son avis, de s'aggraver en Europe. Le 1^{er} juillet 2001, lui a succédé le diplomate suédois, l'Ambassadeur Rolf Ekéus qui était actif à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) au cours de la période de transition post-communiste et bien connu pour ses travaux sur la maîtrise des armes et le désarmement, tout particulièrement en tant que Président exécutif de l'ancienne Commission spéciale des Nations Unies chargée du désarmement en Irak (UNSCOM) (devenue Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies) où il a dirigé les inspecteurs des armements entre 1991 et 1997. Agissant discrètement par les voies diplomatiques, le Haut Commissaire en est venu à s'intéresser à plus d'une douzaine de pays, dont en particulier l'Albanie, la Croatie, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Lettonie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Moldavie, la Roumanie, la Serbie-et-Monténégro, la Slovaquie et l'Ukraine. Il s'est penché en premier lieu sur la situation de personnes appartenant à des groupes nationaux/ethniques qui constituent dans un État la majorité numérique mais la minorité numérique dans un autre État (souvent avoisinant), retenant ainsi l'intérêt des autorités publiques de chacun des États et sont une source potentielle de tensions, voire de conflits entre ces États. De fait, ces tensions ont largement marqué de leur empreinte l'histoire européenne.

En analysant, quant au fond, les tensions dans lesquelles sont impliquées les minorités nationales, le Haut Commissaire aborde les problèmes en acteur indépendant, impartial et coopératif. Investi d'aucune fonction de supervision, le Haut Commissaire n'en

utilise pas moins les normes internationales auxquelles chaque État a souscrit comme principal cadre d'analyse et comme base de recommandations concrètes. À cet égard, il importe de rappeler les engagements pris par tous les États participants de l'OSCE, et en particulier ceux qui sont énoncés dans le Document de la Réunion de Copenhague (1990) de la Conférence sur la dimension humaine, dont la partie IV présente de manière détaillée les règles applicables aux minorités nationales. Tous les États participants de l'OSCE sont également tenus de respecter les obligations relatives aux droits de l'homme, et notamment aux droits des minorités, définies dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et, dans leur grande majorité, également les normes arrêtées par le Conseil de l'Europe.

Au cours de plus de dix ans d'intense activité, le Haut Commissaire a pu identifier certaines questions et certains thèmes récurrents qui sont devenus le sujet de son attention dans bon nombre d'États auxquels il est appelé à s'intéresser. L'éducation des minorités et l'utilisation de leur langue respective revêtent à cet égard une très grande importance, dans la mesure, en particulier, où elles permettent à toutes les personnes appartenant à une minorité nationale de préserver et d'approfondir leur identité. Un troisième sujet sur lequel le Haut Commissaire a été appelé périodiquement à se pencher dans différentes situations est celui des formes que la participation effective des minorités nationales à la gestion des affaires publiques d'un État peut prendre. Afin de parvenir à une mise en œuvre judicieuse et cohérente des droits des minorités dans l'espace de l'OSCE, le Haut Commissaire a prié la Fondation pour les relations interethniques – une organisation non gouvernementale (aujourd'hui défunte) établie en 1993 pour aider le Haut Commissaire dans l'exécution d'activités spécialisées – de charger trois groupes d'experts indépendants reconnus sur le plan international d'élaborer trois ensembles de recommandations : **les Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation** (1996) ; **les Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales** (1998) ; et **les Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique** (1999). Ces recommandations ont par la suite servi de référence aux dirigeants politiques et législateurs d'un certain nombre d'États. Les recommandations (en plusieurs langues) peuvent être obtenues gratuitement auprès du Haut Commissariat pour les minorités nationales et sont téléchargeables à l'adresse : www.osce.org/hcnm/documents/recommendations.

Un autre sujet auquel le Haut Commissaire s'est intéressé est l'utilisation de(s) langue(s) minoritaire(s) en tant que moyen de communication dans les médias de radiodiffusion. Un certain nombre d'États ont pris des mesures pour limiter cette utilisation, le plus généralement en adoptant une législation qui prescrit des quotas s'appliquant au temps de diffusion dans une certaine langue (d'une manière générale

celle de la majorité, et d'ordinaire désignée comme « langue officielle » ou « langue d'État ») – une pratique qui a suscité des réactions hostiles de la part des minorités d'un certain nombre de pays dans la mesure où les possibilités de diffusion sont en effet restreintes.

Lors de la Réunion supplémentaire de l'OSCE sur la dimension humaine consacrée à la liberté d'expression, tenue en mars 2001, un grand nombre d'États participants de l'OSCE se sont dits très intéressés par les questions concernant les médias et les minorités. Le même mois, quelques délégations ont demandé au sein du Conseil permanent que le Haut Commissaire et le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias examinent ces questions dans le cadre d'une coopération mutuelle.

Pour répondre à ces préoccupations, le Haut Commissaire a décidé d'engager deux processus parallèles et complémentaires axés sur l'utilisation des langues comme moyen de communication dans les médias de radiodiffusion. Le premier processus a consisté à étudier la pratique d'un État de la région pour préciser les faits fondamentaux (essentiellement en termes de législation, de réglementations principales et de jurisprudence essentielle) régissant la réglementation des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion. Cette étude a été réalisée à la demande du Haut Commissaire par le Programme in Comparative Media Law and Policy du Centre for Socio-Legal Studies, Wolfson College, Université d'Oxford, et par l'Institut du droit de l'information (IviR) de l'Université d'Amsterdam. Elle peut être téléchargée à l'adresse : <http://www.ivir.nl/staff/mcgonagle.html>. Dans le cadre du second processus distinct mais étroitement lié, le Haut Commissaire (en coopération étroite avec le Bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias), ainsi qu'avec les organisations internationales directement responsables, engagées dans un processus d'analyse du contenu spécifique des dispositions pertinentes des instruments internationaux applicables (et de la jurisprudence pertinente). Une première réunion d'experts comprenant des représentants d'organisations internationales, des experts indépendants et des acteurs non gouvernementaux spécialisés dans ce domaine a été organisée par le Haut Commissaire en mars 2002. Une autre réunion d'experts s'est tenue en juin 2003 pour examiner un ensemble de projets de lignes directrices sur l'utilisation d'une (de) langue(s) minoritaire(s) dans les médias de radiodiffusion à partir d'un document exécuté sur commande. Sur la base de ces travaux, les experts indépendants se sont mis d'accord à l'automne 2003 sur les lignes directrices.

Ont participé à ces travaux les experts indépendants dont les noms suivent :

Mme Julia Apostle (Canada), juriste, Article 19, Royaume-Uni ; Dr Elena Chernyavska (Ukraine), Chef de projets à la CEE , MADP, Institut du droit européen des médias (EMR) Allemagne ; Mme María Amor Martín Estébanez (Espagne), chercheur et consultant, Centre for Socio-Legal Studies, Université d'Oxford, Royaume-Uni ; Professeur Karol Jakubowicz (Pologne), expert, Conseil national de la radiodiffusion (CNR) de Pologne ; M. Mark Lattimer (Royaume-Uni), Directeur, Minority Rights Group International, Royaume-Uni ; M. Tarlach McGonagle (Irlande), chercheur/rédacteur, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam, (Pays-Bas) ; Professeur Tom Moring (Finlande), École suédoise des sciences sociales, Université d'Helsinki, Finlande ; Professeur Monroe Price (États-Unis), Cardozo School of Law, New York, et co-directeur, Programme in Comparative Media Law and Policy, Centre for Socio-Legal Studies, Université d'Oxford, Royaume-Uni.

Une précieuse contribution a également été apportée à ces travaux à la fois lors des réunions et des communications ultérieures par le Secrétariat du Conseil de l'Europe, par le Service juridique de la Commission européenne, par le Commissariat pour le développement démocratique du Conseil des États de la mer Baltique et par le Bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias.

Dans la mesure où les normes existantes en matière de droits des minorités font partie des droits de l'homme, les experts, en entamant leurs consultations, ont présumé que les États respectaient toutes les autres obligations intéressant les droits de l'homme, en ce qui concerne en particulier le non-assujettissement à des discriminations. Il a également été supposé que le développement intégral et libre de la personnalité individuelle dans des conditions d'égalité est le but ultime de tous les droits de l'homme. Par conséquent, il a été supposé que la société civile devait être ouverte et flexible, et donc intégrer toutes les personnes, y compris celles appartenant à des minorités nationales. De plus, comme une gestion saine et démocratique des affaires publiques vise à pourvoir aux besoins et aux intérêts de l'ensemble de la population, il a été supposé que tous les gouvernements cherchent à assurer le maximum de possibilités aux personnes relevant de leur juridiction, y compris des personnes appartenant à des minorités nationales, pour accéder aux médias et communiquer et recevoir des informations, y compris dans leur propre langue. Cela découle, notamment, des principes de pluralisme, de tolérance et d'esprit d'ouverture et du rôle spécial des médias indépendants et pluralistes, ce qui est une condition fondamentale des sociétés libres, ouvertes et démocratiques.¹

¹ Voir, par exemple, *Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 7 décembre 1976, série A. n° 24, par. 49. Voir aussi le préambule de la réunion du Document de Copenhague sur la dimension

Comme les Recommandations antérieures de La Haye, d'Oslo et de Lund, les lignes directrices visent à encourager et à faciliter l'adoption, par les États, de mesures concrètes propres à réduire les tensions en rapport avec les minorités nationales et donc à faire ainsi avancer l'objectif final du Haut Commissaire qui est de prévenir les conflits. Le Haut Commissaire constate d'expérience, et conformément aux normes internationales, que cet objectif doit se poursuivre dans un esprit d'ouverture et de solidarité qui cherche à concilier – et à intégrer dans la société en général – la gamme de demandes expresses et la diversité existante, optimisant ainsi la cohésion sociale et y contribuant.

En cherchant à préciser le contenu des droits existants, les lignes directrices visent à fournir aux États quelques orientations pratiques sur l'élaboration de politiques et de lois qui respectent pleinement la lettre et l'esprit des normes internationalement acceptées et qui peuvent réaliser un équilibre entre les besoins et les intérêts de tous les secteurs de la population, y compris ceux des personnes appartenant à des minorités linguistiques et y pourvoir. Tout en reflétant régulièrement les normes internationales, les lignes directrices tiennent compte de la réalité dans divers États – y compris des perceptions au sujet de la vulnérabilité (et du souhait qui s'ensuit de promouvoir) certaines langues. Afin de pouvoir donner des orientations complémentaires dans des situations concrètes et de dégager des exemples de bonnes pratiques identifiés lors de l'étude de la pratique des États, des suggestions sont données sur les moyens par lesquels les États peuvent s'acquitter de leurs obligations concernant les minorités linguistiques.

Les lignes directrices devraient également être lues et mises en œuvre dans le contexte des développements technologiques dans les médias modernes de radiodiffusion avec des possibilités accrues dans le domaine de la communication aux fins de leur utilisation dans de nombreuses langues. Le rôle important du marché libre pour assurer l'épanouissement de médias de diffusion divers et indépendants se reflète également dans les lignes directrices, qui offrent des possibilités de réalisation des obligations concernant l'utilisation des langues minoritaires, qu'il s'agisse de la diffusion du secteur public ou privé.

Les lignes directrices sont subdivisées en quatre rubriques qui regroupent les dix-sept lignes directrices : principes généraux, politique, réglementation et promotion des langues minoritaires. L'ensemble des lignes directrices doit être interprété conformément aux principes généraux énoncés dans la première partie. La deuxième partie établit la nécessité pour les États d'élaborer des politiques et des lois dans ce

humaine (1990) dans lequel les États participants de l'OSCE ont exprimé leur attachement aux idéaux de démocratie et de pluralisme.

domaine et donne des orientations en la matière. Des paramètres limitant la réglementation admise sont ensuite définis. Dans la section finale, diverses possibilités sont suggérées pour la promotion des langues minoritaires. Une explication plus détaillée de chaque recommandation ou ligne directrice figure dans la note explicative jointe, qui se réfère expressément aux normes internationales applicables.

Il y a lieu d'espérer que ces lignes directrices seront largement distribuées et utilisées.

LIGNES DIRECTRICES RELATIVES À L'UTILISATION DES LANGUES MINORITAIRES DANS LES MÉDIAS DE RADIODIFFUSION

I. PRINCIPES GÉNÉRAUX

1) Liberté d'expression

La liberté d'expression de toute personne, y compris de personnes appartenant à des minorités nationales, comprend le droit de recevoir, de rechercher, et de répandre des informations et des idées dans une langue et dans le média de leur choix sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière.

L'exercice de cette liberté ne peut être soumis qu'à des restrictions compatibles avec le droit international.

2) Diversité culturelle et linguistique

Les États devraient garantir la liberté de choix en créant un environnement dans lequel une variété d'idées et d'informations peuvent s'épanouir, telles que communiquées dans diverses langues.

3) Protection de l'identité

Toutes les personnes, y compris les personnes appartenant à des minorités nationales, ont le droit de préserver et de développer leur identité, y compris par l'utilisation de leur(s) langue(s), dans et par les médias de radiodiffusion.

4) Égalité et non-discrimination

Toutes les personnes, y compris les personnes appartenant à des minorités nationales, ont le droit de jouir de la liberté d'expression ainsi que le droit de préserver et de développer leur identité dans et par les médias de radiodiffusion dans des conditions d'égalité et sans discrimination. Les États devraient prendre des mesures spéciales et concrètes, le cas échéant, pour s'assurer que les

personnes appartenant à des minorités nationales jouissent d'une égalité effective concernant l'utilisation de leur langue dans les médias de radiodiffusion.

II. POLITIQUE

- 5) Les États devraient développer une politique visant à traiter la question de l'utilisation de langue(s) minoritaire(s) dans les médias de radiodiffusion. Une telle politique devrait être basée sur l'évaluation des besoins des personnes appartenant à des minorités nationales pour préserver et développer leur identité.

Dans le cadre du développement et de l'application d'une telle politique, les personnes appartenant aux minorités nationales devraient bénéficier d'une participation effective, y compris dans les processus consultatifs et les représentations auprès des instituts et organismes pertinents.

- 6) Des organismes réglementaires indépendants devraient être responsables de la mise en œuvre et de la mise en application de la politique nationale. Ces organismes devraient être créés et fonctionner de manière transparente.
- 7) La politique nationale devrait soutenir la radiodiffusion de service public qui fournit une gamme étendue et équilibrée de programmes d'information, éducatifs, culturels et de divertissement de haute qualité afin, entre autres, de répondre aux besoins des personnes appartenant aux minorités nationales. Les États devraient maintenir et, le cas échéant, établir les conditions financières, techniques et autres nécessaires aux radiodiffuseurs des services publics pour respecter leurs obligations dans ce domaine.
- 8) La politique nationale devrait faciliter l'établissement et la gestion par les personnes appartenant à des minorités nationales de médias de radiodiffusion dans leur propre langue.

III. RÉGLEMENTATION

9) Licéité de la réglementation

Les États peuvent réglementer les médias de radiodiffusion pour la protection et la promotion de la liberté d'expression, de la diversité culturelle et

linguistique, de la préservation et du développement de l'identité culturelle ainsi que pour le respect de droits ou de la réputation d'autrui. Une telle réglementation, incluant l'octroi de licences, doit être prescrite par la loi, sur la base de critères objectifs et non-discriminatoires et ne doit pas viser à limiter ou avoir pour effet la restriction de la radiodiffusion dans les langues minoritaires.

10) **Promotion des langues**

Lorsqu'ils réglementent l'utilisation des langues dans les médias de radiodiffusion, les États peuvent promouvoir l'utilisation de certaines langues. Les mesures destinées à promouvoir une ou plusieurs langues ne devraient pas limiter l'utilisation des autres langues. Les États ne peuvent pas interdire l'utilisation d'une quelconque langue dans les médias de radiodiffusion. Les mesures visant à promouvoir une quelconque langue dans les médias de radiodiffusion ne devraient pas affecter les droits dont jouissent les personnes appartenant aux minorités nationales.

11) **Proportionnalité de la réglementation**

Toute réglementation, qu'elle soit obligatoire ou facultative, doit poursuivre un but légitime et être proportionnée à cet objectif. Pour évaluer la proportionnalité d'une quelconque réglementation, des facteurs spécifiques concernant la nature de l'environnement médiatique et de l'environnement social dans son ensemble devraient être pris en compte. Au nombre de ces facteurs figurent :

- **La nature et les objectifs de la mesure**, y compris son potentiel à contribuer à la qualité et à l'équilibre de la programmation, à la recherche de la protection et de la promotion de la liberté d'expression, de la diversité culturelle et linguistique ainsi que de la préservation et du développement de l'identité culturelle.
- **Le contexte politique, social et religieux actuel**, y compris la diversité culturelle et linguistique, les structures de gouvernance et les caractéristiques régionales.
- **Le nombre, la variété, la portée géographique, le caractère, la fonction et les langues des services de radiodiffusion disponibles** – (qu'ils soient publics, privés ou étrangers) – à tous les niveaux (national,

régional et local). Le coût financier pour le public des divers services, les possibilités techniques de réception et la quantité ainsi que la qualité de radiodiffusion, à la fois en fonction de la programmation des créneaux horaires et du type de programmation, sont autant d'aspects à prendre en compte.

- **Les droits, les besoins, les souhaits exprimés et la nature des publics concernés**, y compris leur taille numérique et leur concentration géographique, à chaque niveau (national, régional et local).

12) **Restrictions en matière de traduction**

La radiodiffusion dans les langues minoritaires ne devrait pas faire l'objet d'exigences excessives ou disproportionnées en matière de traduction, de doublage, de post-synchronisation et de sous-titrage.

13) **Radiodiffusion transfrontière**

La libre réception des radiodiffusions transfrontière, directement ou par des moyens de retransmission, ne doit pas être interdite sur la base de la langue.

La disponibilité d'une radiodiffusion étrangère dans une langue minoritaire n'annule pas l'obligation incombant à l'État de faciliter la radiodiffusion nationale produite dans cette langue ni ne justifie une réduction du temps de radiodiffusion accordé à cette langue.

IV. PROMOTION DES LANGUES MINORITAIRES

14) **Soutien de l'État**

L'État devrait apporter son soutien à la radiodiffusion dans les langues minoritaires ; cet objectif est notamment réalisable par la fourniture d'un accès à la radiodiffusion, de subventions et le renforcement des capacités dans les langues minoritaires.

15) **Accès à la radiodiffusion**

Les États devraient fournir un accès significatif à la radiodiffusion dans les langues minoritaires notamment par l'attribution de fréquences, l'établissement et le soutien de radiodiffuseurs ainsi que la programmation d'émissions. À cet égard, il conviendrait de tenir compte de la taille numérique, de la concentration géographique, et de l'emplacement des personnes appartenant à des minorités nationales ainsi que de leurs besoins et de leurs intérêts.

La disponibilité d'une radiodiffusion dans les langues minoritaires au niveau régional ou local ne justifie pas l'exclusion des émissions dans les langues minoritaires au niveau national, y compris pour les minorités dispersées.

A. FRÉQUENCES

- Lorsqu'ils octroient les licences, les États devraient envisager d'attribuer intégralement ou partiellement des fréquences à la radiodiffusion dans une langue minoritaire.
- Les États devraient envisager de fournir des « chaînes de radiodiffusion ouvertes » – c'est-à-dire des installations de transmission des programmes qui utilisent la même fréquence, en commun avec un certain nombre de groupes linguistiques dans la zone de services – où il existe des limitations techniques sur le nombre de fréquences disponibles et/ou des groupes qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour maintenir leurs propres services.

B. RADIODIFFUSEURS

- Les États devraient imposer des exigences appropriées aux radiodiffuseurs des services d'État ou publics concernant la fourniture de programmes dans les langues minoritaires.
- Les États devraient également envisager de créer des conditions favorables (financières ou autres) pour encourager la radiodiffusion privée dans une langue minoritaire. Cet objectif peut être réalisé notamment par l'octroi de licences, y compris des appels d'offre ou en donnant suite à la proposition d'un soumissionnaire. Les États peuvent aussi choisir d'exonérer les radiodiffuseurs dans des langues minoritaires

des dispositions législatives sur la concurrence ou de créer des régimes spéciaux pour les soulager de certaines charges administratives.

- Lorsqu'il n'existe pas de radiodiffusion privée dans une langue minoritaire, les États devraient apporter un concours actif à son établissement, si nécessaire.

C. PROGRAMMATION

Les États devraient s'assurer que le temps alloué et le créneau horaire de la radiodiffusion dans une langue minoritaire reflètent la taille numérique et la concentration de la minorité nationale et sont adaptés à ses besoins et intérêts. Il convient également de prendre en considération le temps minimum alloué et le créneau horaire approprié nécessaires aux petites minorités afin qu'elles puissent disposer d'un accès significatif aux médias de radiodiffusion dans leur langue. Ces objectifs peuvent être réalisés par l'octroi de licences, notamment en prescrivant la durée et le créneau horaire de radiodiffusion dans une langue minoritaire.

16) Financement public

Les États devraient envisager d'apporter leur soutien à la radiodiffusion dans les langues minoritaires via des subventions directes, des régimes de financement/fiscaux favorables et par l'exemption de certains droits payables lors de l'octroi ou de la modification d'une licence. Pour permettre d'assurer une égalité effective, les radiodiffuseurs dans les langues minoritaires de communautés plus petites peuvent demander des fonds ou des installations disproportionnées à leur taille à titre de pourcentage de ressources disponibles.

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

17) Renforcement des capacités

Les États devraient contribuer au renforcement des capacités de radiodiffusion en langue minoritaire. Cela peut être fait via un support technique apporté à la distribution des productions en langue minoritaire dans le pays et à l'étranger et en facilitant la radiodiffusion transfrontière dans les langues minoritaires. De

plus, les États devraient envisager de soutenir l'éducation et la formation du personnel travaillant dans la radiodiffusion en langue minoritaire.

NOTE EXPLICATIVE RELATIVE AUX LIGNES DIRECTRICES SUR L'UTILISATION DE LANGUES MINORITAIRES DANS LES MÉDIAS DE RADIODIFFUSION

La présente note explicative donne un bref aperçu des principales normes internationales sur lesquelles se fondent les lignes directrices.

I. PRINCIPES GÉNÉRAUX

- 1) Le droit à la **liberté d'expression** est la pierre angulaire du système international de protection des droits de l'homme. Il comprend le droit de recevoir et de répandre des informations et des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Ce droit est énoncé à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et à l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) de 1950. L'article 19 (par. 2 et 3) du Pacte garantit la liberté en ces termes :
 2. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
 3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :
 - a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;
 - b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, établi pour superviser la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, a précisé dans son Observation générale 10 (1983), que le droit à la liberté d'expression énoncé à l'article 19 comprend non seulement la liberté de rechercher et de recevoir des informations et des idées de toute espèce, mais aussi par tout moyen. Quant à la CEDH, la Cour européenne des Droits de l'Homme dans les affaires *Oberschlick c. Autriche* (arrêt du 22 mai 1991, série A, n° 204, par. 57) et *Autronic AG c. Suisse* (arrêt du 22 mai 1990, série A, n° 178, par. 47) a estimé qu'outre la substance des idées et informations exprimées, l'article 10 protège aussi leur mode d'expression. Dans le cadre de la CSCE/l'OSCE, le Document de 1990 de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine (Document de Copenhague, par. 9.1) et le Document de 1991 du Colloque de Cracovie sur le patrimoine culturel des Etats participant à la CSCE (Document de Cracovie, par. 6.1) réaffirment le droit à la liberté d'expression. Selon le Document de Copenhague, les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'utiliser librement leur langue maternelle tant en privé qu'en public (par. 32.1) ainsi que de diffuser et d'échanger des informations dans leur langue maternelle et d'avoir accès à ces informations (par. 32.5).

Dans *Handyside c. Royaume-Uni* (arrêt du 7 décembre 1976, série A, n° 24, par. 49), la Cour européenne des Droits de l'Homme a donné une interprétation plus poussée de l'article 10 de la CEDH : « La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société [démocratique], l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Il en découle notamment que toute « formalité », « condition », « restriction » ou « sanction » imposée en la matière doit être proportionnée au but légitime poursuivi. »

- 2) Aux termes de l'article 15 a) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), les États parties reconnaissent à chacun le droit de participer à la vie culturelle. L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques protège le droit des personnes appartenant, notamment, à des minorités linguistiques d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle ou

d'employer leur propre langue. La sauvegarde et la promotion du pluralisme dans les médias de radiodiffusion, reflétant la **diversité culturelle et linguistique**, sont une composante nécessaire de la liberté d'expression. Conformément à l'article 2 de la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle (2001), les politiques assurant le pluralisme culturel permettent à la réalité de la diversité culturelle de s'exprimer. Dans son article 6, la Déclaration note que la diversité culturelle est garantie, notamment, par la liberté d'expression, le pluralisme des médias et le multilinguisme. Dans l'affaire *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche* (arrêt du 24 novembre 1993, série A, n° 276), la Cour européenne des Droits de l'Homme a insisté sur le rôle fondamental du pluralisme pour la liberté d'expression. Dans cette affaire, la Cour a précisé (par. 38) que la communication d'informations et d'idées d'intérêt général, auxquelles le public peut prétendre « ne saurait réussir si elle ne se fonde sur le pluralisme, dont l'État est l'ultime garant. La remarque vaut spécialement pour les médias de radiodiffusion, car leurs programmes se diffusent souvent à très grande échelle ». Dans le même ordre d'idées, le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention-cadre de 1994 du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (Convention-cadre) impose aux États parties l'obligation d'adopter « des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel ».

De plus, l'article 10*bis* de la Convention européenne sur la télévision transfrontière de 1989 (amendée en 2002) demande aux États parties de s'efforcer à ne pas mettre en danger le **pluralisme des médias**. La Déclaration sur la liberté d'expression et d'information adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 1982, établit dans son article II d) l'objectif visant à réaliser « l'existence d'un large éventail de moyens de communication indépendants et autonomes, permettant de refléter la diversité des idées et des opinions ». Les États participants de l'OSCE, au paragraphe 6. 2 du Document de Cracovie, se sont déclarés convaincus que l'existence de toute une gamme de moyens de diffusion indépendants de l'État, « contribue à assurer le pluralisme et la liberté de l'expression artistique et culturelle ».

- 3) Le devoir de l'État qui consiste à protéger l'**identité linguistique (et les autres identités)** des personnes appartenant à des minorités nationales est énoncé dans un certain nombre d'instruments internationaux et dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. L'article premier de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques,

religieuses et linguistiques de 1992 (Déclaration des Nations Unies sur les minorités) est particulièrement pertinent à cet égard :

1. Les États protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique des minorités, sur leurs territoires respectifs, et favorisent l'instauration des conditions propres à promouvoir cette identité.
2. Les États adoptent les mesures législatives ou autres qui sont nécessaires pour parvenir à ces fins.

Le paragraphe 2 de l'article 4 dispose en outre que « les États prennent des mesures pour créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes, sauf dans le cas de pratiques spécifiques qui constituent une infraction à la législation nationale et sont contraires aux normes internationales. » L'article 17 a) de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (1989) impose aux États parties l'obligation d'encourager « les médias à diffuser une information et des matériels », conformément aux objectifs de la Convention en matière d'éducation, y compris le développement du respect de la propre identité culturelle et de la langue de l'enfant, conformément aux prescriptions énoncées à l'article 29. La Convention-cadre fait écho à ces dispositions. Il est déclaré, dans son préambule, qu'une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité linguistique de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais « également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité ». Le premier paragraphe de l'article 5 du même instrument impose explicitement aux États parties l'obligation de promouvoir les conditions nécessaires aux personnes appartenant à des minorités nationales pour « préserver les éléments essentiels de leur identité, » y compris leur langue. Les États participants de l'OSCE se sont engagés à protéger notamment l'identité linguistique des personnes appartenant à des minorités nationales conformément au Document de clôture de la Réunion de Vienne 1986 des représentants des États ayant participé à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue conformément aux dispositions de l'Acte final relatives aux suites de la Conférence (1989) (Document de Vienne, Principes, par. 19), au Document de Copenhague (par. 32 et 33), et au Rapport de la réunion d'experts de la CSCE sur les minorités nationales, tenue à Genève en 1991 (Document de Genève, Chapitres III et VII).

- 4) **L'interdiction de la discrimination** fondée notamment sur la langue est un principe fondamental du droit international relatif aux droits de l'homme. Les instruments internationaux qui interdisent expressément la discrimination fondée sur la langue comprennent la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 2), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (articles 2 paragraphe 1 et 26), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 2 paragraphe 2), la Déclaration des Nations Unies sur les minorités (article 2, paragraphe 1), la CEDH (article 14 et article 1 du Protocole n° 12) ainsi que la Charte de 2000 des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 21). Parmi les documents de l'OSCE, des engagements analogues figurent dans l'Acte final de Helsinki (1975) (Principe VII) et dans le Document de Vienne (Principes, paragraphe 13.7), alors que le Document de Copenhague interdit « toute discrimination » (par. 5.9).

Le principe de non-discrimination inclut le devoir de traiter différemment des personnes dont les situations sont différentes pour permettre la réalisation d'une **égalité effective**. Le paragraphe 19 (des Principes) du Document de Vienne, par exemple, engage les États participants de l'OSCE à assurer « l'égalité effective » des personnes appartenant à des minorités nationales. La différenciation dans le traitement ne constitue pas une discrimination, si elle est fondée sur des critères raisonnables et objectifs, si le but visé est légitime et, s'il établit un rapport raisonnable de proportionnalité entre le traitement différentiel et le but poursuivi. Ce principe est examiné par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans son Observation générale 18 sur la non-discrimination (1989), et par la Cour européenne des Droits de l'Homme spécifiquement en rapport avec les droits linguistiques dans sa décision novatrice dans *l'affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique*, (arrêt du 23 juillet 1968, série A, n° 6).

Le principe de non-discrimination inclut l'utilisation possible de **mesures spéciales et concrètes** qui visent à accélérer et atteindre *de facto* l'égalité pour des personnes appartenant à des minorités nationales. Ce concept est explicitement reconnu par le paragraphe 4 de l'article premier et par le paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965) et les articles 3 et 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979). Au paragraphe 31 du Document de Copenhague, les États participants de l'OSCE se sont engagés à adopter, « s'il y a lieu, des mesures particulières ayant pour but de garantir aux personnes appartenant à des

minorités nationales la pleine égalité avec le autres citoyens dans l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Le premier paragraphe de l'article 4 de la Déclaration des Nations Unies des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses dispose également que les « États prennent, le cas échéant, des mesures pour que les personnes appartenant à des minorités puissent exercer intégralement et effectivement tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, sans aucune discrimination et dans des conditions de pleine égalité devant la loi. » Le paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention-cadre impose également aux États parties l'obligation d'adopter des mesures adéquates en vue de promouvoir une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale, et de tenir dûment compte à cet égard des conditions spécifiques de ces personnes. Le paragraphe 2 de l'article 7 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (1992) déclare explicitement que des mesures destinées à promouvoir l'égalité des langues minoritaires ne sauraient être considérées comme un acte de discrimination envers les locuteurs des langues plus répandues.

II. POLITIQUE

- 5) Les États participants de l'OSCE se sont engagés à protéger et à **créer des conditions** propres à promouvoir les aspects linguistiques et autres de l'identité des personnes appartenant à des minorités nationales sur leur territoire (Document de Copenhague, par. 33). La Convention-cadre impose essentiellement la même obligation au paragraphe 1 de l'article 5. Aux termes du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention-cadre, les États parties sont tenus d'adopter « des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et le pluralisme culturel ». Conformément au paragraphe 1 de l'article 7 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, les parties sont tenues de « fonder leur politique, leur législation et leur pratique » notamment sur « la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder » et 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 ». Aux termes du paragraphe 3 de l'article 7, les Parties s'engagent à encourager les moyens de communication de masse à promouvoir « la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques du pays ». Dans son article 17 d), la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que les États parties « encouragent les médias à tenir

particulièrement compte des besoins linguistiques des enfants autochtones ou appartenant à un groupe minoritaire ».

Les États participants de l'OSCE se sont engagés à créer les conditions voulues pour que les personnes appartenant à des minorités nationales aient des chances égales de prendre une part effective à la vie publique, aux activités économiques et à la construction de leurs sociétés respectives (Chapitre IV du Document de Genève). Aux termes de l'article 15 de la Convention-cadre, « les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la **participation effective** des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant ». Conformément au paragraphe 33 du Document de Copenhague, les États participants de l'OSCE se sont engagés, lorsqu'ils procèdent à l'adoption de mesures, notamment à protéger l'identité linguistique des minorités nationales, et de procéder à « des consultations appropriées, et notamment après s'être mis en rapport avec les organisations ou associations de ces minorités, conformément à la procédure de décision de chaque État ». Dans le chapitre III du Document de Genève, les États participants de l'OSCE ont reconnu qu'une participation démocratique appropriée des personnes appartenant à des minorités nationales, ou de représentants de celles-ci, dans des organes de décision ou de consultation constitue un élément important d'une participation effective aux affaires publiques. Le paragraphe 3 de l'article 11 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires demande aux Parties « qu'elles s'engagent à veiller à ce que les intérêts des locuteurs de langues [...] minoritaires soient représentés » ou pris spécifiquement en considération dans le cadre des organes réglementaires de médias de radiodiffusion.

- 6) La nécessité de disposer **d'organismes de réglementation indépendants** découle des principes de démocratie et de bonne gouvernance ainsi que des meilleures pratiques internationales. La Recommandation N° R (99) 1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias note que « les instances nationales chargées de l'octroi de licences aux radiodiffuseurs privés devraient attacher une attention particulière à promouvoir le pluralisme des médias dans l'exercice de leur mission » (Annexe, point I, Régulation de la propriété: radiodiffusion et presse). Plus spécifiquement, les Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales de 1998 reconnaissent dans la Recommandation 10 que les organes de médias publics « surveillant le contenu et l'orientation des programmes devraient être

indépendants et devraient comprendre des personnes appartenant à des minorités nationales agissant en leur capacité indépendante ».

- 7) Dans la Recommandation N° R (96) 10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres concernant la garantie de l'indépendance du service public, le rôle du **service public de la radiodiffusion publique** est souligné comme « facteur essentiel d'une communication pluraliste accessible à tous, aux niveaux tant national que régional, à travers la fourniture d'un service de base généraliste comprenant des informations et des programmes éducatifs, culturels et de divertissement ». La Cour européenne des Droits de l'Homme a reconnu le rôle du service public de la radiodiffusion pour assurer une programmation de qualité et réaliser un équilibre, par exemple, dans l'*affaire Lentia* (par. 33). Au paragraphe 1 de son article 11, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires demande explicitement aux radiodiffuseurs qui accomplissent « une mission de service public » de répondre aux besoins des locuteurs des langues minoritaires. La Recommandation Rec (2003) 9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique souligne le rôle des médias du secteur de la radiodiffusion dans une société démocratique qui est de promouvoir « les valeurs qui sous-tendent les structures politiques, juridiques et sociales des sociétés démocratiques, en particulier le respect des droits de l'homme, des cultures et du pluralisme politique ».

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dispose qu'« au-delà de l'engagement particulier des radio-télédiffuseurs du service public en ce qui concerne la promotion d'une culture de tolérance et de compréhension, les médias radiodiffusés dans leur ensemble constituent une force puissante pour créer une atmosphère propice au rejet de l'intolérance » (Annexe à la Recommandation N° R (97) 21 aux États membres sur les médias et la promotion d'une culture de la tolérance, point 5). Dans sa Recommandation N° R (99) 14 aux États membres sur le service universel communautaire relatif aux nouveaux services de communication et d'information, le Comité des Ministres indique les synergies possibles qui pourraient résulter d'une coopération entre les autorités publiques et le secteur privé, dans l'intérêt des utilisateurs des nouveaux services de communication et d'information.

- 8) La possibilité pour les personnes appartenant à des minorités **d'établir et de maintenir des médias de radiodiffusion** dans leur propre langue est garantie par le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention-cadre. L'article 11 de la

Charte européenne des langues régionales ou minoritaires précise les choix dont les États peuvent disposer afin de réaliser ces possibilités pour les minorités linguistiques.

III. RÉGLEMENTATION

- 9) La réglementation des médias de radiodiffusion doit être **conforme aux principes généraux** énumérés dans les lignes directrices, y compris la liberté d'expression, la protection de la diversité culturelle et linguistique par la radiodiffusion dans des langues minoritaires et la protection de l'identité linguistique, sans discrimination. Les réglementations qui portent atteinte à l'exercice du droit à la liberté d'expression sont soumis aux conditions prévues au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte et du paragraphe 2 de l'article 10 de la CEDH, qui dispose en partie que l'exercice de ces libertés ne peut être soumis qu'à des restrictions « 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 ».

Conformément au paragraphe 1 de l'article 10 de la CEDH, l'octroi de licences constitue une possibilité en matière de réglementation des médias. Le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention-cadre dispose au sujet de la liberté d'expression et de l'accès des minorités nationales aux médias, que les États parties peuvent exiger « de soumettre à un régime d'autorisation, non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs, les entreprises de radio sonore, télévision ou cinéma ». Dans le cadre de l'OSCE, à la fois dans le Document de Cracovie (par. 6.1) et dans le rapport du Document de Genève (Chapitre VII), les États participants se sont engagés à ce que la réglementation des médias de diffusion ne soit limitée que par les seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont conformes aux normes internationales.

- 10) Les États participants de l'OSCE reconnaissent le droit des personnes appartenant à des minorités nationales « de diffuser et d'échanger des informations dans leur langue maternelle » (Document de clôture de la réunion de Vienne, Coopération dans les domaines humanitaires et autres, contacts entre les personnes, par. 45 ; Document de Copenhague, par. 32.5). **L'octroi de licences ou d'autres types de réglementation** ne devrait pas porter atteinte à ce droit. La Commission européenne des droits de l'homme, dans sa décision

sur la recevabilité dans l'affaire *Verein Alternatives Lokalradio Bern c. Suisse* (16 octobre 1986, requête n° 10746/84), citant l'arrêt *Handyside*, a déclaré qu'un régime d'autorisation doit respecter les exigences de pluralisme, de tolérance et d'ouverture d'esprit. La Commission a expliqué que cette décision englobait la langue de radiodiffusion :

[...] « Le refus d'une autorisation de radiodiffusion peut, dans des circonstances particulières, soulever un problème au titre de l'article 10, en liaison avec l'article 14 de la Convention [européenne]. Un tel problème se poserait, par exemple, si le refus de l'autorisation aurait pour conséquence directe d'empêcher une partie considérable de la population dans la région concernée de recevoir des émissions dans sa langue maternelle ».

S'agissant des médias privés, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, au paragraphe 17(vi) de sa Recommandation 1589 (2003) sur la liberté d'expression dans les médias en Europe, a instamment invité les États membres « à abolir les restrictions à la création et au fonctionnement de médias privés diffusant des émissions dans des langues minoritaires ».

- 11) Quant à la **proportionnalité de toute réglementation**, la Cour européenne des Droits de l'Homme a systématiquement établi que l'article 10 de la CEDH exige que les réglementations en matière de radiodiffusion poursuivent un but légitime et soient proportionnées au but visé.

Au paragraphe 32 de l'affaire *Informationsverein Lentia*, la Cour a énuméré les considérations, autres que techniques, aux fins d'un octroi approprié de licences : « la nature et les objectifs d'une future station, ses possibilités d'insertion au niveau national, régional ou local, les droits et besoins d'un public donné, ainsi que les obligations issues d'instruments juridiques internationaux ». Dans son arrêt dans l'affaire *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft MBH c. Autriche* (21 septembre 2000, requête n° 32240/96, par. 39-40), la Cour a estimé que **l'importance de l'audience visée et la facilité d'accès** à d'autres radiodiffusions (par exemple à la télévision par câble) sont des facteurs pertinents pour déterminer la proportionnalité des restrictions. Dans l'affaire *Verein Alternatives*, la Commission a précisé que les circonstances spécifiques – « le pluralisme culturel et linguistique, l'équilibre entre régions de plaine et régions de montagne et une politique fédéraliste équilibrée » – peuvent également être prises en compte lors de l'évaluation de la proportionnalité de la réglementation.

- 12) La réglementation des activités de **traduction, de doublage, de post-synchronisation et de sous-titrage** d'œuvres audiovisuelles dans des langues minoritaires et vers des langues minoritaires devrait être conforme au droit à la liberté d'expression, contribuer à l'exécution des obligations internationales concernant la protection des minorités ainsi que la promotion, la tolérance et l'amitié entre personnes appartenant à des minorités nationales et la majorité de la population de l'État. Les réglementations ne devraient pas interférer avec la radiodiffusion ou la réception de la radiodiffusion dans des langues minoritaires. Conformément à l'article 12 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, les États parties sont tenus de favoriser l'accès aux œuvres produites dans des langues régionales ou minoritaires, en aidant et en développant les activités de traduction, de doublage, de post-synchronisation et de sous-titrage, et, le cas échéant, de créer, de promouvoir et de financer des services de traduction et de recherche terminologique.
- 13) Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la CEDH garantissent la liberté d'expression « sans considération de frontières ». La **libre réception de diffusion transfrontière** est un aspect du droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts libres et pacifiques au-delà des frontières en particulier avec ceux avec lesquels elles partagent une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou un patrimoine culturel commun, comme le disposent l'article 17 de la Convention-cadre et, dans des termes similaires, le paragraphe 32.4 du Document de Copenhague.

L'article 4 de la Convention européenne sur la télévision transfrontière, dispose, en partie, que les Parties garantissent la liberté de réception et ne s'opposent pas à la retransmission sur leur territoire de services de programmes qui sont conformes aux dispositions de la présente Convention. De plus, le paragraphe 2 de l'article 11 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, tout en autorisant la réglementation, dispose que « 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 ».

Enfin, le principe selon lequel la radiodiffusion transfrontière n'annule pas l'obligation incombant à l'État de faciliter la radiodiffusion nationale produite dans cette langue découle de l'article 9 de la Convention-cadre. De l'avis du

Comité consultatif de la Convention-cadre, « la disponibilité de tels [...] programmes des pays voisins ne remet pas en cause la nécessité d'offrir des programmes concernant des questions nationales d'intérêt pour les minorités nationales et des programmes en langues minoritaires » (2002, Avis sur l'Albanie, par. 50). Plus spécifiquement, il est précisé dans la Recommandation 11 des Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales que « l'accès à des médias étrangers ne doit pas être indûment restreint. Un tel accès ne devrait pas justifier la diminution du temps d'émission alloué à la minorité sur les médias publiquement financés de l'État de résidence des minorités concernées ».

IV. PROMOTION DES LANGUES MINORITAIRES

- 14) Le principe selon lequel les États devraient soutenir la **radiodiffusion dans des langues minoritaires** est énoncé dans divers instruments internationaux. Aux termes de l'article 27 du Pacte, Les États parties sont tenus d'assurer l'exercice effectif des droits des minorités et de prendre les mesures positives qui pourraient s'avérer nécessaires pour protéger les droits des membres des groupes minoritaires de pratiquer et de développer leur culture et leur langue. La Déclaration des Nations Unies des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques proclame, au paragraphe 1 de l'article 4, que « les États prennent, le cas échéant, des mesures pour que les personnes appartenant à des minorités puissent exercer intégralement et effectivement tous les droits de l'homme ». La Convention-cadre énonce au paragraphe 1 de son article 6 que les Parties veilleront « à favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération » entre toutes les personnes, « quelle que soit leur identité linguistique », notamment dans le domaine des médias. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires déclare au paragraphe 1 c) de son article 7 que les Parties conviennent de « la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder ». Aux termes du paragraphe 3 de l'article 10 de la Convention européenne sur la télévision transfrontière, les Parties « s'engagent à rechercher ensemble les instruments et procédures les plus adéquats pour soutenir, sans discrimination entre les radiodiffuseurs, l'activité et le développement de la production européenne, notamment dans les Parties à faible capacité de production audiovisuelle ou à aire linguistique restreinte ». Plus spécifiquement, l'article 11 1) a, b et c) de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires impose à l'État l'obligation d'assurer la création, d'encourager ou de faciliter la création ou la

programmation d'émissions de radio de chaînes de télévision dans des langues régionales ou minoritaires. De surcroît, l'article 11 1) d) demande aux États parties « d'encourager et/ou de faciliter la production et la diffusion d'œuvres audio et audiovisuelles dans les langues régionales ou minoritaires ».

De même, les instruments internationaux indiquent explicitement la nécessité de fournir un **accès significatif** à la radiodiffusion dans des langues minoritaires. La Convention-cadre, par exemple, dispose au paragraphe 4 de son article 9, que « dans le cadre de leur système législatif, les Parties adopteront des mesures adéquates pour faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux médias, pour promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel ». L'article 9 1) interdit la discrimination à l'encontre de personnes appartenant à des minorités nationales dans leur accès aux médias. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, au paragraphe 1 a) de son article 12, engage les États parties « à favoriser les différents moyens d'accès aux œuvres produites dans ces langues [régionales ou minoritaires] ».

- 15) L'obligation imposée aux États, lorsqu'ils fournissent un accès significatif à la radiodiffusion dans des langues minoritaires, de tenir compte de la **taille numérique, de la concentration et de la distribution ainsi que des besoins et intérêts** des personnes appartenant à des minorités nationales, vise à aider les États à mettre en œuvre une égalité effective d'accès. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires reconnaît, au paragraphe 1 de son article 11, que la politique à l'égard des médias devrait être fondée, *notamment*, « selon la situation de chaque langue ». La Recommandation 9 des Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales précise que la quantité et la qualité du temps alloué à la radiodiffusion « devraient être en rapport avec la taille numérique et la concentration de la minorité nationale, et appropriée à sa situation et à ses besoins ». En facilitant l'accès aux médias de personnes appartenant à des minorités nationales, la Convention-cadre impose aux États parties l'obligation de permettre le pluralisme culturel et promouvoir la tolérance (article 9 par.4), de favoriser le respect et la compréhension mutuels ainsi que la coopération entre toutes les personnes (article 6 par.1). Le paragraphe 1 e) de l'article 7 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires insiste sur l'importance du maintien des relations, y compris par la radiodiffusion, « entre les groupes pratiquant une langue régionale ou minoritaire et d'autres groupes du même État parlant une langue pratiquée sous une forme identique ou proche, ainsi que l'établissement de relations culturelles avec d'autres groupes

de l'État pratiquant des langues différentes ». Le même instrument souligne aussi l'importance de mettre à « disposition des 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 » (article 7 par.1 g)). Un niveau approprié de radiodiffusion dans les langues minoritaires devrait donc être encouragé au niveau national, ce qui est particulièrement pertinent pour les minorités dispersées.

Les sous-parties A, B et C de cette section des lignes directrices présentent une liste non exhaustive des moyens recommandés aux États pour pouvoir promouvoir les langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion. Elles reflètent les pratiques des États ainsi que les principes énoncés dans les lignes directrices. L'accent est mis sur la responsabilité particulière visant à permettre l'existence d'une **radiodiffusion de service public** dans des langues minoritaires. L'Instrument pour la protection des minorités (1994) relevant de l'Initiative centre-européenne précise notamment, dans son article 19, que dans le cas d'entreprises privées de télévision et de radio, les États s'assureront, lorsque cela est approprié et possible, que les personnes appartenant à des minorités nationales aient le droit d'accéder librement à ces médias, y compris à la production de tels programmes dans leur propre langue. Dans le cadre de l'Union européenne, le Protocole au Traité d'Amsterdam de juin 1997 concernant le service public de radiodiffusion dans les États membres de l'Union européenne établit que « la radiodiffusion de service public dans les États membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias ».

L'encouragement de la radiodiffusion dans des langues minoritaires par des **médias privés** est possible par une variété de moyens, y compris **l'octroi de licences**. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a recommandé aux États membres que « les instances nationales chargées de l'octroi de licences aux radiodiffuseurs privés devraient attacher une attention particulière à promouvoir le pluralisme des médias dans l'exercice de leur mission » (Annexe à la Recommandation N° R (99) 1 aux États membres sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias, en particulier ceux portant sur les règles en matière de propriété des médias, point I, Régulation de la propriété : radiodiffusion et presse). Le Document de Genève de l'OSCE, au Chapitre VII, demande aux États d'apporter leur soutien aux organes d'information audiovisuels en fournissant des informations qui les aideront à

tenir compte, dans leurs programmes, *notamment*, de l'identité linguistique des minorités nationales.

- 16) Cette demande faite aux États d'envisager d'apporter **un soutien financier** à la radiodiffusion dans les langues minoritaires découle des exigences d'égalité effective dans l'accès aux médias de radiodiffusion pour des personnes appartenant à des minorités nationales. L'article 19 de l'Instrument pour la protection des minorités nationales de l'Initiative centre-européenne dispose, notamment que les États garantissent le droit des personnes appartenant à une minorité nationale à user de médias dans leur propre langue, conformément aux dispositions pertinentes de l'État et dans le cadre d'une possible assistance financière. Le principe de non-discrimination exige des radiodiffuseurs dans les langues minoritaires qu'ils reçoivent une part équitable du soutien de l'État pour les médias. Aux termes de l'article 11 paragraphe 1 f) de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, les États parties doivent soit « couvrir les coûts supplémentaires des médias employant les langues régionales ou minoritaires, lorsque la loi prévoit une assistance financière, en général, pour les médias, » soit « étendre les mesures existantes d'assistance financière aux productions audiovisuelles en langues régionales ou minoritaires ».

S'agissant de la **production et de la distribution des œuvres audiovisuelles** dans des langues minoritaires, comme mentionné plus haut, le paragraphe 11 d) de l'article 11 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires oblige les États parties « à encourager et/ou à faciliter la diffusion de programmes de télévision dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière. » Dans sa Recommandation N° R (93) 5 contenant des principes visant à promouvoir la distribution et la diffusion des œuvres audiovisuelles provenant des pays ou régions à faible capacité de production audiovisuelle ou à aire géographique ou linguistique restreinte sur les marchés télévisuels européens, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a estimé que les libertés énoncées à l'article 10 de la CEDH « peuvent être pleinement exercées par les producteurs d'œuvres audiovisuelles des pays et régions à faible capacité de production audiovisuelle ou à aire géographique ou linguistique restreinte, en leur permettant d'accéder effectivement aux marchés télévisuels européens pour la distribution de leurs œuvres ». Dans le cadre de l'Union européenne, l'alinéa 31 du préambule de la Directive 97/36/EC souligne la nécessité pour la Communauté de promouvoir des producteurs indépendants « compte tenu de la capacité audiovisuelle de chaque État membre et de la nécessité de protéger les langues moins répandues de l'Union ». Lorsqu'ils

définissent la notion de « producteur indépendant », les États membres « devraient prendre dûment en considération des critères tels que la propriété de la société de production, la quantité de programmes fournis au même organisme de radiodiffusion télévisuelle et la détention de droits secondaires » (Directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997 modifiant la Directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle).

- 17) L'exigence d'un **renforcement de la capacité** de la radiodiffusion dans des langues minoritaires est implicite dans les exigences de bon nombre des instruments cités ci-dessus. Le paragraphe 1 g) de l'article 11 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires demande explicitement aux États parties de « soutenir la formation de journalistes et autres personnels pour les médias employant les langues régionales et minoritaires ».