

# DEBAT I ELABORACIÓ DE LA CARTA EUROPEA DE LES LLENGÜES\*

per Lluís M. DE PUIG

---

El dia 4 d'octubre de 1988 s'aprovà en el plenari de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa l'adopció del text proposat per la Conferència de Poders Locals i Regionals d'Europa com a «Carta europea de les llengües regionals o minoritàries».

Ara em plau de publicar la meua presentació de la Carta al Plenari i el text literal adoptat per l'Assemblea, així com una nota introductòria amb la ressenya dels avatars de l'elaboració de la carta, remarcant les qüestions més controvertides i les dificultats d'aprovació d'un document d'aquesta mena.

## EL «GRUP D'EXPERTS» COMENÇA A TREBALLAR

La història comença el 1984 quan, a Estrasburg, durant la Conferència «Cap a una Carta europea de les llengües» es va prendre la determinació de treballar per una Carta, assumint el Consell d'Europa la responsabilitat d'organitzar en el si de la Conferència de Poders Locals i Regionals d'Europa, el grup que elaboraria el text.

La tasca va durar quatre anys, dos dels quals i una mica més foren esmerçats en el treball d'un grup anomenat d'experts. Hi havia experts juristes, lingüistes i polítics, que hi participàvem en funció de la nostra representació política. Jo hi vaig participar com a representant de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa; el president, l'alemany Herbert Kohn, representava la Conferència de Poders Locals i Regionals. Entre els juristes calia remarcar els secretaris d'aquesta Conferència, alguns

\* Aquesta Carta va ser publicada en el núm. 13 d'aquesta *Revista*, pàg. 238-267.

d'ells gent molt preparada i molt versada en documents de caràcter internacional, com és ara els senyors J. Woerling, R. Locatelli, F. Albanese. Amb nosaltres va col·laborar un compatriota català, Modest Prats, lingüista reconegut que vaig poder integrar al grup d'experts, per tal que des d'un coneixement profund de les realitats catalanes i espanyoles ens ajudés a la redacció de la Carta.

El primer text de la Carta va trigar una mica més de dos anys a ser elaborat. Fou un treball difícil. S'havia d'elaborar un document que contemplés a la vegada tota la diversitat lingüística europea, que és una realitat enormement variada i contrastada. S'havia de fer una Carta que fos vàlida per a totes les situacions. D'altra banda, i des del nostre punt de vista, havíem d'aconseguir que aquesta Carta no rebaixés els avenços ja adquirits en els territoris de l'Estat espanyol amb llengua pròpia gràcies a les lleis de normalització lingüística aprovades i que ja s'estaven aplicant, cosa que no era fàcil perquè la temptació dels qui provenien d'àmbits lingüístics en situació més precària que les nostres ben sovint amb molt menys en tenien prou, i altres vegades els més contraris a la Carta —els contraris als aspectes més avançats i als compromisos més forts de la Carta— feien tot el que podien per no deixar aprovar aquests compromisos, perquè no s'arribés tan lluny. A més, havíem d'establir uns mínims que, essent mínims, fossin també útils i eficaços; perquè si eren tan ínfims que no havien de servir per a res, no tenia sentit fer la Carta. Finalment, s'havia de redactar un text tan subtil i tan equilibrat que pogués ser acceptat no solament per la Conferència de Poders Locals i per l'Assemblea Parlamentària, sinó, i sobretot, pogués ser signat i després ratificat pel Comitè de Ministres, sabent i coneixent molt bé quina ha estat l'actitud històrica dels estats en relació amb les polítiques lingüístiques.

#### UN CONVENI INTERNACIONAL

Era, doncs, una operació delicada, construir un instrument normatiu, una convenció internacional, donats els antecedents i la situació. El debat fou difícil, gairebé es podria dir que fou dur. Perquè els sostres no fossin rebaixats es va haver de lluitar amb actituds obertament reticents. Com a assistent d'aquelles reunions, recordo algunes intervencions de grecs i turcs, també la d'algun francès i àdhuc les de persones que provenien de comunitats lingüístiques minoritàries —per exemple, del País de Gal·les— que ens sotmetien a l'exercici de reduir cada dia una mica més els compromisos de la Carta. També va ser un debat dur, perquè topàvem contí-

nuament amb obstacles jurídics a voltes difícilment superables. Institucions com el Consell d'Europa no poden intervenir a determinats nivells, perquè xocarien amb el que estableix el Dret internacional, en relació amb els drets dels estats. Més encara, ens trobàvem amb una dificultat implícita no pas negligible: al llarg de tot el debat, tant en el si del grup i de l'Assemblea com en les audiències amb totes les persones que venien a parlar-nos de les llengües respectives, ens trobàvem davant un substrat mental molt sòlid omnipresent a Europa: la mentalitat, la cultura de llengües majoritàries com a rerafons, el pes dels sistemes lingüístics imperants.

Era difícil obviar el fet que molts dels qui intervenien i l'*entourage* on es treballava pensaven permanentment en la idea de la no agressió i preservació de les grans llengües; estaven molt preocupats per tal d'evitar que la Carta en cap moment no representés un perill per a les grans llengües d'Estat. És a dir, hi va haver una presència i àdhuc una certa obsessió per les llengües majoritàries. N'hi havia que, bo i considerant com a principals les llengües majoritàries i amb voluntat de defensar les minoritàries, pensaven que es tractava en tot cas d'un nivel inferior. Davant aquests plantejaments, hi va haver, com ja es pot endevinar, discussions molt fortes. Una d'elles esguardava la forma jurídica de la Carta. Al capdavall vam aconseguir que fos una convenció. Que sigui una convenció és molt important. Primer, perquè es tracta d'un document de rang internacional màxim. I segon, perquè té un sistema d'aprovació més fàcil. Quan arribi al Comitè de Ministres la Carta només necessita 7 vots perquè sigui adoptada i circuli. Una convenció d'aquestes característiques no necessita un consens unànim, com d'altres documents. D'altra banda, la Carta ha de ser ratificada després de la seva adopció i això implica que, com que no és automàticament obligatòria per a tots els països, no hi ha el perill de la possibilitat de vet per part d'algun país en el moment de la seva darrera aprovació. Una convenció així, perquè sigui normativa dins un Estat, ha de ser adoptada i ratificada. Un cop aconclerts aquests actes, és de compliment obligatori per a l'estat que l'ha ratificada. I, finalment, una convenció ofereix una possibilitat interessant que no impliquen altres tipus de documents internacionals —una directiva, una resolució, una recomanació. Ofereix la possibilitat que hi hagi un sistema de control d'aplicació del document. És l'únic tipus de document internacional que ho preveu, i per això vam escollir que la Carta pogués ser un conveni internacional, ja que això és una convenció.

## QUIN NOM LI POSEM?

Una altra discussió moguda va ser la del nom que calia donar a les llengües i, per això mateix, al títol de la Carta. L'acord final va consistir a titular-la «Carta de les llengües regionals o minoritàries». El gruix de discussió que hi ha darrera aquest enunciat és fàcilment imaginable. Alguns ens hauríem estimat més una altra fórmula, però finalment es va adoptar aquest títol sintètic de les propostes diverses que hom avançava. Efectivament, hi ha una gran quantitat de denominacions de les llengües sense estat. Els organismes internacionals, els estats i els manuals utilitzen formulacions tan variades com és ara llengües minoritàries, minoritzades, regionals, poc esteses, amenaçades, petites nacionals, ètniques, locals, pròpies, maternes, no estatals, indígenes, autòctones, vernàcules, cooficials, oficials, autonòmiques, d'àmbit restringit, etc. Aquí i allà són utilitzades aquestes formulacions, des de les més pejoratives fins a les més acceptables, per designar aquestes llengües. Com les havíem d'anomenar? Algunes són llengües d'estat, d'altres no ho són, però són llengües nacionals. Prou vam proposar que s'anomenessin llengües nacionals. No hi va haver manera. L'apel·lació a la idea nacional en relació amb la idea d'estat fou constant. Per als juristes, anomenar llengües nacionals aquest tipus de llengües significava el mateix que parlar de llengües d'estat i s'havia de fer la distinció per tal d'evitar confusions i malentesos. Ens deien: que siguin anomenades «llengües regionals»; i alguns deïem que no era possible, perquè l'irlandès, per exemple, no pot ser anomenada llengua regional, perquè és llengua d'estat, com el luxemburguès, o el reto-romanx, que constitucionalment és una llengua nacional suïssa, o les llengües de l'Estat espanyol que segons la Constitució i els respectius estatuts d'autonomia no tenen —ni han de tenir—l'apel·lació de regional.

Com ens en vam sortir? Hi va haver l'oferta composta «Regionals i minoritàries». Regionals? Els mots *regió* i *regional* s'adopten en el Dret comunitari i en el Dret europeu per designar les realitats territorials i d'altra naturalesa que no són els estats. Es parla de política regional, del Fons Regional, de l'Assemblea de les Regions, la Conferència de Poders Locals i Regionals... És una accepció absolutament consolidada a Europa i no hi haurà canvis en aquesta discussió. En àmbits que no coincideixen amb els de les llengües la denominació «regional» s'ha imposat i es fa servir amb tota normalitat a Europa. Per tant, era inevitable que la paraula «regional» figurés en la denominació de la Carta. Però dir «regional i minoritària» a l'encop per designar aquest tipus de realitats esdevenia oneros. Aleshores vam acordar canviar la *i* per la *o*, i vam aprovar la denominació

«Carta de les llengües regionals o minoritàries». Sembla estrany, però el canvi d'una *i* per una *o* pot tenir un gran valor resolutiu en la redacció d'aquest tipus de documents. Si pensem en el català, ja no serà una llengua obligatòriament «regional», s'hi pot sentir integrada en tant que llengua «minoritària» —que ho és— si bé és més que això: nacional, minoritzada, etc.

#### ALTRES CONCEPTES BÀSICS

Un altre tema debatut: llengües o minories lingüístiques? La Carta s'estableix tenint com a subjectes i objectes les llengües. Això havia de quedar clar, perquè és important: la Carta no defensa les minories lingüístiques, sinó les llengües minoritàries. El seu objectiu, per tant, és fonamentalment cultural. Perquè no defensa les minories lingüístiques. Perquè en aquesta Carta no es defineix res sobre el possible dret dels immigrants turcs a Alemanya, magrebins a França o dels immigrants andalusos a Catalunya i a Euzkadí. No es tracta de defensar les minories lingüístiques que poden ser moltes vegades minories que parlen una llengua majoritària. Aquestes minories ja tenen reconeguts els seus drets en la Carta Social Europea i en d'altres convencions internacionals, i algunes des de fa molts anys. La nostra Carta mira de salvar les llengües minoritàries com a riquesa cultural i com una aplicació del dret a la no discriminació. Per això es va deixar clar que la Carta no fa referència a les minories. Tampoc no es va entrar en el tema espinós de les llengües i els dialectes, perquè no hi ha acord entre lingüistes i polítics en aquesta matèria, i per això la Carta tampoc no en parla.

Igualment el criteri territorial va guanyar la idea del dret individual. Vam creure que era absolutament bàsic —i això va ser una inspiració directa de la legislació hispànica sobre aquesta problemàtica— de concretar els drets sobre una base geogràfica i no sobre el dret individual de persones que d'una manera disseminada poguessin o volguessin accedir a uns determinats drets lingüístics. Criteri territorial, doncs, és el que s'aplica al text de la futura Convenció.

#### A QUI OBLIGA LA CARTA?

Més qüestions discutides: les obligacions dels estats. Quines són les obligacions dels poders públics i sobretot de l'estat en relació amb la de-

fensa d'aquestes llengües? Nosaltres (els catalans) vam suggerir d'introduir la noció de reparació històrica i en el primer text que va sortir del grup dels experts, es parlava de la necessitat que els estats proveïssin mesures excepcionals com una «reparació històrica», atès que històricament aquestes llengües havien estat abandonades, marginades i perseguides. Es van establir mínims obligatoris en la segona part de la Carta, que els estats hauran d'assumir i que són de compliment inexcusable. Però la discussió va ser molt aferrissada, perquè alguns volíem que es tractés de compromisos molt amplis i d'altres no haurien volgut cap o el mínim de compromís possible.

Un altre debat important va ser el que feia referència a les relacions internacionals. Ens trobàvem enmig de moltes dificultats, perquè no és gens fàcil intentar d'obligar els estats a practicar una determinada política sobre les llengües minoritàries, quan una mateixa llengua afecta estats veïns o es dona el cas de collectivitats que tenen una mateixa llengua i estan separades per una frontera estatal política. Un altre objecte de discussió constant: que les divisions polítiques i administratives del futur coincideixin amb la geografia lingüística i que sota cap forma, tal com diu finalment la Carta, no es puguin delimitar noves zones polítiques i administratives que tallin, divideixin o limitin territoris lingüístics acreditats.

Darrerament va sorgir un tema, gairebé al final, que preocupava alguns països: la possibilitat que aquesta Carta un dia sigui oferta a la ratificació dels països de l'Est. Segons els representants de Grècia i Turquia, els seus governs poden estar sotmesos a pressions polítiques no desitjades, si alguns països de l'Est signaven i ratificaven un dia la Carta. Però el temps i els esdeveniments de l'Est han demostrat que l'obertura cap a aquells països era imparable.

## ARRIBEN LES REBAIXES

Discussions, debats, intransigències, dificultats, transaccions... Al capdavall vam arribar al termini de l'etapa dels experts amb un text satisfactori. Era tan satisfactori que no va sobreviure complet més tard al debat polític. El text fou rebaixat en esmenes posteriors dins la Conferència de Poders Locals. Què es va rebaixar? Va desaparèixer del text la noció de «reparació històrica». En va desaparèixer també l'imperatiu de l'oficialitat de les llengües. Es parla de «reconeixement», quan en el text del grup d'experts es parlava de «reconeixement oficial». Van ser debilitades expressions com és ara «garantir», «assegurar» i canviades molts cops per

expressions més toves, com és ara «promoure», «permetre». Algunes mesures de política lingüística que en el grup vam considerar que havien de ser obligatòries van passar a ser optatives en la redacció definitiva de la Carta.

Tot això no obstant, hem d'afirmar que, en general, els mínims van ser mantinguts i que la Carta, que sense aquestes rebaixes hauria estat més coercitiva i més compromesa per als estats, tanmateix no va quedar desnaturalitzada. Sembla que era utòpic que el text dels experts pogués ser mantingut, ja es va veure des del primer moment. Per això no va passar ja en el primer plenari de la Conferència de Poders Locals. Després d'unes quantes intervencions de grecs, turcs, francesos, anglesos i —n'hi ha per llogar-hi cadires— d'un suís, l'alcalde de Ginebra, es va demanar la devolució del text i fou aprovada la seva devolució a la Comissió. Els arguments que vam escoltar dels contraris a la Carta en el debat que va decidir la seva devolució són perfectament imaginables. Es va assenyalar el perill de discriminació de les llengües d'estat, es va dir que amb aquesta Carta aniríem a parar al caos lingüístic, que es fomentava el separatisme —arguments dels quals els catalans n'hem tingut les orelles plenes—, que es combatia la idea de la unitat europea, perquè aquesta es fonamentava en la tendència a la uniformitat i a la homogeneïtat i no a la dispersió i la diversitat. També vam escoltar l'argument segons el qual la Carta era una pèrdua de temps, que només importaven l'anglès i les grans llengües, o el sofisma subtil que no cal fer res, perquè qui vol ja parla aquestes llengües i, per tant, ¿què més volen? Aquestes i altres galindaines vam haver d'aguantar en els debats, i, per acabar, el gran argument que sempre fa la seva aparició: cal anar cap a una llengua universal, la gran llengua de tothom, i no perdre el temps multiplicant, afavorint, promocionant, salvant i recuperant llengües que moren perquè és llei de la història i anar contra la història no té cap sentit. Malgrat tants elements negatius, al cap d'uns mesos i molta insistència va pesar més el sentit de la responsabilitat i es va formar una majoria favorable a la Carta, primer a la Comissió de Cultura, després al Ple de la Conferència de Poders Locals i Regionals Europeus, fins que finalment l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa la va aprovar. No va ser gens fàcil, però es va aconseguir.

Hi va haver un últim intent de devolució, el mateix dia que començava la sessió que l'havia d'aprovar. Quan els parlamentaris vam arribar a la Sessió Plenària del Consell d'Europa hi havia hagut un acord del *Bureau* de l'Assemblea segons el qual el debat sobre la Carta de les llengües desapareixia de l'ordre del dia. Al començament de la sessió plenària, vam portar aquest acord a discussió. Per sort van ser majoria les intervencions

favorables a la discussió de la Carta i vam guanyar la votació. Així, doncs, el dia abans de ser aprovada la Carta s'havia fet mans i mànigues perquè desaparegués de l'ordre del dia. Vam estar amb l'ai al cor fins al darrer moment. Al capdavant hi va haver el debat; hi va haver votació, majoria a favor: 68 vots a favor, 8 abstencions i 0 en contra.

Per què no hi va haver cap vot en contra, vistos els antecedents? És molt senzill: els qui havien maldat per treure el tema de l'ordre del dia, els qui sempre es van mostrar hostils a la Carta no eren a la sala al moment de la votació. Per això no hi va haver vots en contra. No ens penséssim que no hi havia oposició.

## VALORACIÓ FINAL

Quin és el resultat de la Carta, ben resumit?

Prèviament cal dir que la seva reacció s'ha fet al voltant de dos eixos fonamentals. D'una banda es considera que la llengua és un dret, que es tracta de preservar aquest dret i de garantir la no discriminació. D'altra banda, es parteix del convenciment que una llengua és una riquesa cultural de primer ordre, que és necessari protegir i recuperar. La Carta camina sobre aquestes dues corasses.

En la primera part la Carta ofereix les definicions i les disposicions generals. La segona part, que conté el *noyau dur*, explica el compromís obligatori per a tots els estats: és l'article 5 en la seva totalitat, més les 35 disposicions generals dels altres articles de la tercera part, que conté els mínims que cada estat ha de ratificar. Les llengües, doncs, són reconegudes. La Carta preveu el respecte a llur àmbit geogràfic, la seva promoció, la supressió de tota discriminació, la promoció del seu ús oral i escrit, el dret a desenvolupar relacions de solidaritat amb altres comunitats anàlogues de l'estat, la introducció de les llengües en l'ensenyament, a tots els nivells; facilitats perquè tots els habitants de l'àmbit geogràfic que no coneixen la llengua puguin conèixer-la; promoció d'estudis i investigació; tolerància en relació amb la convivència entre llengües; intercanvis internacionals i la creació d'òrgans encarregats de tutelar la qüestió de la llengua en el cas que no existeixin, com s'esdevé a Catalunya i al País Basc, on hi ha institucions autòctones que se n'ocupen.

Aquest seria el cos central de la Carta. A més, conté una sèrie de disposicions referides a l'ensenyament, algunes de les quals són optatives, perquè no totes les situacions lingüístiques permeten un tractament igual en el camp de l'ensenyament. El mateix cal dir per als serveis públics,



Administració, justícia, mitjans de comunicació, equipaments i activitats culturals, vida econòmica i social, intercanvis transfronterers i, finalment, hi ha un capítol dedicat a la creació d'un sistema de control, amb una comissió d'experts que, davant qualsevol reclamació o protesta d'un grup lingüístic que vegi incomplerta la Carta en el seu país, podrà desenvolupar un informe que haurà de ser presentat anualment pel secretari del Consell d'Europa a l'Assemblea Parlamentària, tal com prescriu la Carta.

Jo crec que aquesta Carta és un gran ajut a les llengües més necessitades, una autèntica injecció d'oxigen. I, sense voler fer triomfalismes i malgrat les rebaixes, també crec que la Carta és un avenç inestimable per a les llengües més desenvolupades i per als pobles que disposen d'una llengua pròpia amb empena, com és la nostra.

N'hi ha que ho neguen. En el debat del Consell d'Europa hi ha qui va dir que aquesta Carta no aporta res a la situació de les nacionalitats com és ara Euzkadi, i que tampoc no representa gran cosa per a d'altres llengües europees semblants... Crec que és un error i un desconeixement de la Carta. Com també és un error la posició contrària, creure que la Carta és una panacea, un *acabose*. Mentre algú deia al Consell d'Europa que aquesta Carta no servia per a llengües nacionals com les nostres, l'endemà un diari turc titulava: «Tres parlamentaris turcs han votat per la independència del Kurdistan». Una interpretació tan extremada de la Carta és tan estranya a la realitat de la Carta com dir que no serveix per a res. Tan lluny de la veritat estan els uns com els altres. La Carta no és una panacea, però pot ser un bon instrument i pot ajudar a fer prescriure la idea de la guerra de les llengües, de la qual parlava no fa gaire Jean Marie Calvet en un llibre recent, com a única sortida quan hi ha un problema lingüístic com els que tractem.

La convivència entre llengües és necessària i és possible i és en aquesta línia que ha treballat i continuarà treballant el Consell d'Europa. Els qui històricament han volgut la guerra de les llengües no han estat pas, per cert, les llengües, sinó els grups humans i les col·lectivitats que hi ha darrere cada llengua. De les llengües, de totes les llengües, se'n pot parlar cordialment. Les llengües no són enemigues de res. Les enemistats lingüístiques són degudes a les actituds i disposicions polítiques de grups amb llengües majoritàries que a través de la història han marginat les llengües minoritàries. El Consell d'Europa ha treballat en aquesta perspectiva i ha afirmat que el futur és el plurilingüisme. I jo crec, contra certes posicions monolingüístiques que tanmateix comprenc i que s'originen en el terreny dels principis, però que tenen escassa viabilitat, que el futur és el plurilingüisme. Només si en l'àmbit europeu s'accepta la idea política

del plurilingüisme hi haurà possibilitat real de recuperació de les nostres llengües, perquè també crec sincerament que el monolingüisme no porta enlloc. En tot cas ha quedat clar quina és la posició del Consell d'Europa: el futur és el plurilingüisme, i sobre aquesta base s'ha establert la Carta de les Llengües.

De cara als qui puguin veure en aquesta Carta un document massa dèbil, desitjaria remarcar que per al català, l'euskera o el gallec, i també per a d'altres llengües semblants, molt desenvolupades —i el català és la llengua minoritària més avançada, la que té més possibilitats reals de ser normalitzada— la Carta presenta aspectes que representen un complement nou i important en relació amb les respectives lleis de normalització lingüística. Per començar, la mateixa existència de la Carta ja dóna una legitimitat més gran a la causa de les nostres llengües, si encara podia ser. I esdevé un instrument de pressió per al cas que no fos ratificada a Espanya o que no fos ben aplicada, o que no s'apliqui encara que sigui ratificada. L'existència d'aquesta Carta serà una dada política important. No és pas indiferent que existeixi o que no existeixi. D'altra banda, el fet que la Carta prevegi una via de recurs en el cas d'incompliments dóna una dimensió totalment nova als conflictes lingüístics, com la realitat s'encarregarà de demostrar els anys vinents.

I voldria afegir que hi ha molts aspectes que representen millores en relació amb la nostra situació. La Carta es pronuncia inequívocament a favor de la idea del respecte a l'àmbit lingüístic per sobre de les divisions polítiques o administratives, i aquest pronunciament és molt interessant per la qüestió de les relacions transfrontereres i internacionals en relació amb un aspecte tan important com és ara la unitat d'una llengua. Tampoc no es poden menysvalorar la implicació de l'estat en l'ajuda a la normalització, que l'ensenyament de la llengua s'asseguri a tots els nivells, que la llengua penetri amb uns mínims i uns màxims realment més que acceptables en els mitjans de comunicació, el tema del desenvolupament de qüestions com la traducció, el doblatge, la subtitulació en llengua pròpia en l'àudio-visual; la introducció de la llengua en la vida comercial, mercantil, empresarial i social, de la qual es parla poc als nostres països, encara, i a la qual la Carta dedica tot un capítol; i un tema fonamental: l'obligació de l'estat de promoure lingüísticament i culturalment a l'estranger aquestes realitats lingüístiques.

De tot això, no en parlen les nostres lleis de normalització lingüística, almenys com a obligacions inherents de l'Estat, ni en parlen els estatuts. Són aportacions noves, que ens vénen com l'anell al dit, i que, generosa-

ment interpretades, poden obrir polítiques noves, més expansives o, almenys, poden donar l'oportunitat de reclamar-les.

## LA HISTÒRIA NO ÉS ACABADA

Amb l'aprovació de la CPCRE i l'Assemblea Parlamentària de la Carta no s'acabava el procés. Segons el sistema de funcionament del Consell d'Europa, el Comitè de Ministres, per posar una convenció a la signatura i la ratificació per part dels estats ha d'examinar i donar via lliure al text. I el document no ha obtingut el vist-i-plau del Comitè de Ministres. L'oposició de certs estats ho ha impedit. Després de llargues discussions, ha organitzat una Comissió encarregada de revisar el text i fer-lo acceptable per a una majoria més ampla d'estats. Això pot significar més retallades, o no, puix que una remodelació formal podria salvar algunes reticències. Aquest nou procés que s'està desenvolupant és, però, una altra història que hauríem de veure com acaba, finalment. Ara de moment hi ha un text elaborat i aprovat, que és el que he descrit i valorat.

### PRESENTACIÓ

DE LA CARTA EUROPEA DE LES LLENGÜES REGIONALS O MINORITÀRIES  
AL PLENARI DE L'ASSEMBLEA PARLAMENTÀRIA DEL CONSELL D'EUROPA

#### *Exposé des motifs*

Après l'approbation du projet de Charte européenne des langues régionales et minoritaires par la Conférence Permanente des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, dans sa séance plénière du mois de mars, il appartient maintenant à l'Assemblée parlementaire de donner son avis, un avis favorable, selon l'opinion de votre rapporteur.

Ce n'est pas la première fois que le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire s'occupe du sujet des langues régionales, des langues moins répandues. Il y a une histoire, il y a plein de précédents, les uns lointains, d'autres très proches. En effet, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales proclame dans son article 14 le principe de non discrimination de la langue. En 1961 la Recommandation 285 demandait des mesures de protection des langues des minorités. En 1975 la Déclaration de Galway et en 1978 la Déclaration de Bordeaux ont demandé aussi la protection des langues mi-

noritaires. Enfin, en 1981 la Recommandation 928 de l'Assemblée parlementaire relative aux problèmes d'éducation et de cultures posés par les langues minoritaires et les dialectes en Europe, demandait la rédaction d'une Charte des langues.

Pendant les trois années de travail du groupe d'experts qui a élaboré le projet de Charte, auquel votre rapporteur a activement participé, l'Assemblée a adopté certains textes allant dans le même sens que la Charte: sur le patrimoine linguistique et littéraire de l'Europe (Recommandation 1043 en 1986) et sur la dimension culturelle des mass médias (Recommandation 1067 en 1988), où on insiste sur la nécessité de protéger les langues et les cultures moins répandues.

### Caractéristiques générales de la Charte

La Charte se réfère aux *langues régionales ou minoritaires*; le sujet et l'objet de la Charte sont donc les langues, et non pas les minorités linguistiques. L'optique de la Charte est la défense de la diversité linguistique européenne en tant que dimension culturelle. Il ne s'agit pas des minorités, des ethnies ou des communautés, mais des langues si mal protégées que certaines d'entre elles sont en voie de disparition. Ces langues se sont peu à peu affaiblies et nous voulons les sauver, les réhabiliter et les développer.

La Charte se doit d'assurer la disparition définitive de toute discrimination fondée sur la langue, le fait d'utiliser sa propre langue étant considéré comme un droit inaliénable.

La défense de ces langues touche aux fibres les plus profondes de l'identité européenne et témoigne de la diversité de nos cultures. La volonté de préserver cette identité multilingue représente un réel progrès dans la voie de la construction européenne.

La situation linguistique rend certes nécessaires des mesures protectionnistes de la part des pouvoirs publics, mais il importe d'encourager l'utilisation en privé des langues minoritaires. L'existence de garanties juridiques et politiques concernant le respect des droits des citoyens à parler leur propre langue ne permet pas de résoudre les problèmes si cette langue n'est pas pratiquée dans les relations sociales.

La situation où se trouvent nombre de ces langues nécessite la prise de mesures spéciales pour enrayer leur extinction définitive. Mener à bien des actions spéciales de sauvegarde et de réhabilitation constituerait la meilleure «réparation historique».

Compte tenu des formidables moyens de communication dont on dispose actuellement, de l'universalisation des langues les plus importantes et du rôle extrêmement sélectif des «industries langagères», il est nécessaire de faire appel aux technologies nouvelles pour cette entreprise de réhabilitation des langues minoritaires.

La proclamation du droit de chaque peuple à utiliser les langues régionales ou minoritaires dans la vie privée comme dans la vie sociale (conformément au Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies et la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe) impose aux pouvoirs publics des obligations auxquelles ils ne sauraient se dérober. La Charte s'inscrit par conséquent dans le droit fil de la défense des droits de l'homme et représente un progrès sur le plan des libertés fondamentales.

L'élaboration de la Charte a été dominée par un souci d'équilibre et d'efficacité. D'équilibre parce qu'il convient d'envisager la totalité des situations en Europe, qu'il s'agisse de langues déjà reconnues officiellement et parlées par des millions de personnes ou de langues ne bénéficiant pas d'un appui officiel et parlées par un nombre très limité de personnes. Et d'efficacité parce que la formule proposée à la ratification des gouvernements facilite énormément la tâche des États en leur permettant d'adopter toute une gamme de solutions pour répondre à la diversité des situations à partir d'un «minimum commun».

La défense du droit territorial l'a emporté sur la défense du droit au niveau individuel. Il est possible de garantir les droits des communautés linguistiques parfaitement identifiées sur le plan géographique; en revanche, garantir le droit à l'utilisation individuelle d'une langue, par des personnes non établies sur un territoire donné, soulève tellement de problèmes que la situation est sans issue. Les langues doivent donc être protégées dans leur milieu géographique propre.

La Charte ne classe pas les langues par catégories et elle ne les définit pas non plus. Elle n'indique pas davantage les langues ou dialectes sur lesquels les linguistes, les instituts de recherche et les législateurs ne se sont pas mis d'accord. Elle n'énumère pas non plus les langues qui doivent faire l'objet d'une attention particulière. La Charte propose des solutions adaptées à chaque situation afin de promouvoir des politiques de protection des langues, mais elle ne préjuge pas de la décision à prendre dans chaque cas concret.

## Sur le contenu de la Charte

La Charte est un instrument essentiellement culturel. Il ne s'agit pas de protéger les droits d'une minorité nationale, ethnique ou linguistique en général mais, à travers la protection des différentes langues parlées par des minorités sur les territoires des différents États européens, de préserver la richesse culturelle de notre continent.

Cette préoccupation essentiellement culturelle se traduit dans certains paragraphes du Préambule qui indiquent clairement que la protection des langues régionales ou minoritaires veut se situer dans le respect des traditions historiques de chaque État et de son intégrité territoriale, porter atteinte au développement de la langue ou des langues officielles de l'État. En d'autres termes, la connaissance de langues minoritaires constitue en même temps l'expression naturelle d'une population au niveau local et un «plus culturel» au niveau national.

Dans cet esprit, les buts de la Charte sont essentiellement de:

- a) Marquer un arrêt du déclin des langues régionales ou minoritaires; et
- b) Représenter, si possible, le point de départ d'une renaissance de ces langues.

Du point de vue de la méthode de la protection, la Charte effectue une distinction fondamentale entre:

- a) D'une part, l'ensemble des langues régionales et minoritaires pratiquées sur le territoire d'un État. Cette expression couvre (Article 1 a.) les «langues régionales ou minoritaires» pourvues ou dépourvues d'un territoire qui, appartenant au patrimoine culturel européen, sont:
  - i. Parlées traditionnellement sur un territoire par des personnes —ressortissants de l'État— qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'État; et
  - ii. Différentes de la (des) langue(s) parlée(s) par le reste de la population de l'État;
- b) D'autre part, les langues régionales ou minoritaires qui seront désignées par les États au moment de la ratification de la Charte.

Pour toutes les langues pratiquées sur le territoire d'un État, la Partie

Il fixe des objectifs et des principes qui doivent être les buts à long terme de la politique des États.

Générale et prudente dans ses définitions, pragmatique et possibiliste dans ses modalités d'adoption et de ratification, la Charte contient, en son article 5, quelques conditions minimum qui doivent être acceptées par tous. C'est là sa partie clé. Les mesures concrètes suggérées dans les autres domaines avec la faculté d'une application minimale ou maximale offrent aux États de multiples possibilités de mise en oeuvre, mais la partie clé doit être respectée dans son intégralité.

Parmi ces principes et objectifs il convient de citer notamment la reconnaissance de la langue régionale ou minoritaire comme attribut d'une communauté, le respect de l'aire géographique de chaque langue, la suppression de toute discrimination à l'égard de l'emploi d'une langue régionale ou minoritaire, la question de l'usage oral et écrit de ces langues dans la vie publique, sociale et économique, l'enseignement et l'étude de ces langues à tous les stades appropriés.

Ces paragraphes sont en même temps un élément fondamental pour la plupart des langues minoritaires. En deçà de ces mesures, lesdites langues n'ont aucun avenir. Avec ces garanties, elles n'en auront pas moins d'énormes difficultés mais, si l'on abaisse la barre, nombre d'entre elles sont condamnées.

Il est certain que ce «noyau dur» ne saurait satisfaire les milieux radicaux qui s'intéressent au sort des langues minoritaires et risque de décourager un grand nombre des 40 millions de citoyens européens des 21 qui vivent là où ces langues sont parlées. Un minimum de règles plus contrignantes pour les gouvernements aurait toutefois ruiné les chances de voir la Charte approuvée. On a sacrifié la souhaitable au possible pour obtenir quelque chose de positif.

En fait, ces conditions sont déjà réalisées dans de nombreux pays et certains sont même allés beaucoup plus loin. Je ne crois pas qu'il soit excessif de demander aux États membres de souscrire à ces conditions minimales. D'ailleurs, il n'existe pour ces langues de véritables chances de renaissance que si l'on dépasse ce modeste seuil. Plus nombreuses seront les dispositions facultatives ratifiées, plus les langues seront protégées.

De là, l'importance exceptionnelle des propositions facultatives, qui ouvrent des perspectives d'un grand intérêt. Je songe aux moyens de communication, aux activités culturelles et plus encore à la vie économique et aux équipements sociaux. Il y a beaucoup à faire dans ces secteurs. La Charte propose un vaste ensemble de mesures qui, si elles sont appli-

quées, peuvent améliorer considérablement la situation des langues en généralisant leur usage.

Pour les langues désignées par les États, la Partie III de la Charte fixe des objectifs plus précis, objectifs qui comportent des engagements concrets pour les États, de faire, ou de ne pas faire.

Dans ce cadre, la Charte traite des matières suivantes:

- a) Enseignement (Article 6)
- b) Services publics, autorités administratives et justice (Article 7)
- c) Media (Article 8)
- d) Equipements et activités culturels (Article 9)
- e) Vie économique et sociale (Article 10)
- f) Échanges transfrontaliers (Article 11).

Il y a lieu de noter, cependant, que les dispositions de la Partie III de la Charte, tout en étant assez précises pour comporter des obligations juridiques pour les Parties Contractantes, ne se présentent pas, dans la plupart des cas, comme des droits individuels «justiciables», c'est-à-dire qu'on puisse faire valoir devant un tribunal. En général, les dispositions de la Charte apparaissent comme des dispositions qui fixent des objectifs précis que chaque Partie Contractante doit traduire en normes juridiques ou autres mesures relevant du droit interne. La Charte constitue ainsi un cadre de négociations entre l'État et les représentants d'une langue régionale ou minoritaire pour atteindre les objectifs fixés par la Charte.

Cette Partie III de la Charte comprend environ 69 engagements dont certains sont présentés sous la forme de dispositions alternatives. L'Article 2(2) de la Convention prévoit que les États doivent assurer l'application d'au moins 35 de ces engagements dont 12 devront être choisis parmi 22 dispositions qui constituent, pour ainsi dire, le «noyau dur» de la Charte, ce qui, en d'autres termes, apparaît comme leur protection minimale. Ceci pour permettre une application progressive de l'instrument sans créer, au départ, trop de difficultés pour les États.

Les dispositions de protection prévues par la Charte sont complétées par un système de rapports périodiques (biennaux) préparés par un comité d'experts gouvernementaux (nommés par le Comité des Ministres sur des



listes proposées par les Parties Contractantes) sur la base de renseignements fournis par les États.

Ce système permettra de vérifier l'État d'application de la Charte par chaque Partie Contractante. L'on pourrait penser que ce système dépend trop de la bonne volonté des gouvernements. En effet:

- Le comité est composé d'experts proposés par les États.
- Les informations sur l'application de la Charte sont fournies par les gouvernements.
- La publication du rapport établi par le Comité d'experts dépend de la volonté du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, organe intergouvernemental.

Deux dispositions de la Charte rétablissent cependant l'équilibre:

- La première est le paragraphe 2 de l'Article 13 qui énonce: «Des organismes ou associations légalement établis dans une Partie Contractante pourront attirer l'attention du Comité d'experts sur des situations qui seraient contraires aux engagements pris par cette Partie en vertu de la Partie III de la Convention. Après vérification auprès de 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.»
- La deuxième est le paragraphe 5 du même article qui prévoit que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe «fera un rapport biennal "détaillé" à l'Assemblée Parlementaire sur l'application de la Charte».

Cette procédure est longue et compliquée, mais elle offre la possibilité d'un recours à ceux qui craignent que les principes de la Charte ne soient pas correctement appliqués.

## Conclusion

Le projet est, malgré sa subtilité et sa complexité, un texte d'une grande rigueur juridique et d'un remarquable doigté politique: texte très élaboré où l'on a, paragraphe par paragraphe, choisi la rédaction la plus adéquate

et la plus neutre pour résoudre les problèmes existants, dans le souci constant des chances réelles d'approbation.

Si ce texte, poursuivant sa route, à reçu d'abord l'appui de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe puis celui de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et enfin, celui du Comité des Ministres, nous aurons rendu un service exceptionnel aux langues régionales et minoritaires européennes et, j'en suis convaincu, un éminent service à l'Europe.

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE  
COUNCIL OF EUROPE

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU  
CONSEIL DE L'EUROPE

Fortieth ordinary session

Quarantième session ordinaire

*Opinion No. 142 (1988)<sup>1</sup>  
on Resolution 192 (1988)  
on regional or minority languages  
in Europe, adopted by the Standing  
Conference of Local and Regional  
Authorities of Europe*

*Avis N° 142 (1988)<sup>1</sup>  
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*

The Assembly,

L'Assemblée,

1. Having noted Resolution 192 (1988) on regional or minority languages in Europe, adopted by the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe;

1. Ayant pris note de 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;

2. Recalling its concern to protect the linguistic diversity of Eu-

2. Rappelant son souci de protéger la diversité linguistique de

1. *Assembly debate* on 4 October 1988 (11th Sitting) (see Doc. 5933, report of the Committee on Culture and Education, Rapporteur: Mr. de Puig).

*Text adopted by the Assembly* on 4 October 1988 (11th Sitting).

1. *Discussion par l'Assemblée* le 4 octobre 1988 (11<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 5933, rapport de la commission de la culture et de l'éducation, rapporteur: M. de Puig).

*Texte adopté par l'Assemblée* le 4 octobre 1988 (11<sup>e</sup> séance).

rope, as expressed for example in Recommendation 928 (1981) on the educational and cultural problems of minority languages and dialects in Europe, and Recommendation 1067 (1988) on the cultural dimension of broadcasting in Europe;

3. Recalling also its Recommendation 1043 (1986) on Europe's linguistic and literary heritage, in which it recommended that the Committee of Ministers defend and encourage multilingualism in Europe;

4. Noting the parallel interest expressed in resolutions adopted by the European Parliament on 16 October 1981, 11 February 1983 and 30 October 1987;

5. Welcoming the initiative of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe in preparing a draft European charter for regional or minority languages;

6. Believing that charter appended to Resolution 192:

*a.* is sufficiently flexible to be applied in the widely different situations throughout Europe without interfering with the territorial integrity or official languages of contracting states;

*b.* contains basic conditions for protecting and initiating a revival of

l'Europe, exprimé par exemple dans ses Recommandations 928 (1981) relative aux problèmes d'éducation et de culture posés par les langues minoritaires et les dialectes en Europe, et 1067 (1988) relative à la dimension culturelle de la radiodiffusion en Europe;

3. Rappelant aussi sa Recommandation 1043 (1986) relative au patrimoine linguistique et littéraire de l'Europe par laquelle elle recommande au Comité des Ministres de défendre et d'encourager le multilinguisme en Europe;

4. Notant l'intérêt parallèle exprimé par le Parlement européen dans ses résolutions du 16 octobre 1981, du 11 février 1983 et du 30 octobre 1987;

5. Se félicitant de l'initiative de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe d'élaborer un projet de charte européenne pour les langues régionales ou minoritaires;

6. Estimant que le projet de charte annexé à la Résolution 192:

*a.* est suffisamment souple pour que son application soit possible dans des situations très diverses en Europe sans porter atteinte à l'intégrité territoriale ou aux langues officielles des États contractants;

*b.* prévoit des conditions de base pour la protection et la revita-

these languages and represents a practical and necessary first step in this direction;

7. Stressing the fact that the draft charter concerns languages and not linguistic minorities;

8. Welcoming provision (under Article 13, paragraph 5, of the draft) for two-yearly reports by the Secretary General to the Assembly on the application of the charter;

9. Believing that provision should also be made for European non-member states to become contracting parties to the charter;

10. Fully supports the request of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe for the Committee of Ministers to adopt a European charter for regional or minority languages with the character of a convention open to all European states.

lisation de ces langues et représente une première mesure pratique et nécessaire dans cette direction;

7. Soulignant que le projet de charte concerne des langues et non des minorités linguistiques;

8. Se félicitant de la disposition (article 13, alinéa 5, du projet) prévoyant la présentation de rapports biennaux, par le Secrétaire Général à l'Assemblée, sur l'application de la charte;

9. Pensant qu'il conviendrait également de prévoir la possibilité pour les États européens non membres de devenir Parties contractantes à la charte;

10. Appuie pleinement la demande faite par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe au Comité des Ministres pour qu'il adopte une charte européenne des langues régionales ou minoritaires ayant le caractère d'une convention ouverte à tous les États européens.