



Strasbourg, le 28 septembre 2010

CDL(2010)079*

Avis n° 555 / 2009

Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

OBSERVATIONS
SUR LA COMPATIBILITÉ DE LA LOI DE 2009
SUR LA LANGUE D'ÉTAT
DE LA RÉPUBLIQUE SLOVAQUE
AVEC LA CHARTE EUROPÉENNE
DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES

par M. Jean-Marie WOEHLING
(Expert Consultant, Strasbourg)

**Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

La Charte des langues régionales ou minoritaires fait obligation aux Etats qui l'ont ratifiée de développer une politique active de promotion des langues régionales ou minoritaires.

Pour la Charte, cette promotion n'est pas incompatible avec la reconnaissance d'une position spécifique pour la langue officielle et l'obligation faite à tout citoyen de connaître la langue officielle.

Le préambule de la Charte souligne que la protection et l'encouragement des langues régionales ou minoritaires ne doit pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre et que la promotion des langues régionales ou minoritaires doit s'inscrire dans le respect de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale.

La Charte développe donc une conception positive des relations entre langues régionales ou minoritaires et langue officielle dans un esprit de tolérance et de compréhension réciproque.

Un Etat qui a ratifié la Charte est parfaitement légitime de prendre des mesures de renforcement ou de protection de la langue officielle, mais il doit veiller à ce que ces mesures restent compatibles avec les engagements qu'il a pris au regard de la protection et de la promotion des langues régionales ou minoritaires.

L'équilibre entre ces deux objectifs doit être apprécié de manière concrète en fonction de chaque secteur d'activité et de chaque territoire.

La Slovaquie a adopté en 1995 (Loi n° 270) une loi sur la langue d'Etat de la République slovaque (ci-après désignée « loi sur la langue d'Etat »), modifiée plusieurs fois par la suite, notamment par des amendements adoptés en 2009. Par ailleurs, la Slovaquie a adopté divers textes concernant l'utilisation des langues minoritaires. L'objet de la présente étude n'est pas de porter une appréciation globale sur l'ensemble de la législation slovaque relative à la langue d'Etat et aux autres langues. Elle se borne à examiner si le texte de la loi sur la langue d'Etat dans sa version de 2009, crée des risques sérieux de conflit entre les objectifs de protection de la langue d'Etat et les langues régionales ou minoritaires.

On examinera d'abord dans quelle mesure la loi sur la langue d'Etat, et notamment les amendements intervenus en 2009, affectent la situation des langues régionales ou minoritaires en République slovaque. Puis, on procédera à un examen de la compatibilité des dispositions de cette loi avec la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

1) Rapport entre la loi sur la langue d'Etat et les dispositions particulières relatives aux langues régionales ou minoritaires

Les langues régionales ou minoritaires font l'objet, en République slovaque, de réglementations autonomes adoptées antérieurement aux amendements à la loi sur la langue d'Etat intervenus en 2009.

Selon les amendements adoptés en 2009, cette loi se présente comme ne modifiant rien à la législation particulière antérieure concernant les langues régionales ou minoritaires : En vertu de l'article 1 (4) nouveau de la loi sur la langue d'Etat : « A moins qu'il en soit disposé autrement par la présente loi, l'utilisation des langues de minorités ou de groupes ethniques est réglée par des règles distinctes ».

On considérera qu'au sens de la loi slovaque sur la langue d'Etat, les langues régionales ou minoritaires au sens de la Charte sont couvertes par le concept de langue de minorités ou de groupes ethniques tel qu'utilisé par cette loi.

Si cette loi dispose ne pas remettre en cause la législation antérieure relative aux langues régionales ou minoritaires sauf dispositions expresses, elle s'applique cependant à l'usage des langues régionales ou minoritaires lorsqu'elle comporte des dispositions s'appliquant expressément aux langues régionales. Certaines de ces dispositions sont concernées par les amendements adoptés en 2009.

La situation légale particulière des langues régionales ou minoritaires est par conséquent modifiée par les dispositions de la loi sur la langue d'Etat chaque fois que cette dernière fait référence expressément à ces langues régionales ou minoritaires.

Il en est ainsi des dispositions expresses de la loi concernant l'usage de la langue d'Etat dans les écoles assurant une éducation dans une langue régionale ou minoritaire (article 4 § 3).

Dans ce cas, « la totalité de la documentation pédagogique » et toute « autre documentation » doivent être disponibles de manière bilingue. En raison d'incertitudes liées à la traduction du texte original, il existe un doute sur la portée du terme « documentation ». Si elle inclut tous les documents scolaires (matériel d'enseignement, etc.), la disposition en cause peut être lourde à respecter. Les livres d'enseignement paraissent cependant exemptés (article 4 § 4).

Par ailleurs, si l'utilisation de langues régionales ou minoritaires n'est pas réglée par des dispositions distinctes, la loi sur la langue d'Etat s'applique à ces langues.

Ainsi, il résulte de la loi (article 3) que les langues régionales ou minoritaires ne peuvent être utilisées par les autorités publiques dans leurs communications officielles que pour autant que cette utilisation est prévue expressément par des dispositions particulières.

Il existe des dispositions particulières concernant l'utilisation d'une langue régionale ou minoritaire par les autorités locales sur le territoire desquelles plus de 20 % de la population est constitué par un groupe linguistique particulier. Il en résulte que dans tous les autres cas (où la pratique d'une langue régionale concerne moins de 20 % d'une population), la loi sur la langue d'Etat s'applique, ce qui signifie que, dans ces cas, dans les communications entre autorités publiques, l'usage d'une langue régionale ou minoritaire n'est pas autorisé du fait de la loi sur la langue d'Etat.

La loi sur la langue d'Etat impose que les actes officiels (lois, ordonnances du gouvernement et autre acte des autorités centrales ou locales), et autres documents publics doivent être établis dans la langue d'Etat (article 3) sauf pour les certificats scolaires des écoles utilisant une autre langue. A contrario, cette disposition n'autorise pas le recours à une langue régionale ou minoritaire (sauf à titre de traduction) pour les actes des autorités publiques, à la seule exception des certificats scolaires.

Les dispositions de l'article 5 (1) de la loi sur la langue d'Etat sur les programmes de radio et de télévision s'appliquent également de manière expresse à l'usage des langues régionales ou minoritaires. Il ne ressort pas clairement de la traduction disponible si ces dispositions ne concernent que les émissions de la radio et de la télévision publique ou également les émissions de radio ou de télévision privée.

Ces dispositions autorisent expressément les émissions de radio en langue régionale ou minoritaires. (La combinaison des points b et f) de l'article 5 (1) n'est cependant pas claire). A contrario, les émissions télévisées en langues régionales ne sont autorisées qu'à la condition d'être accompagnées de sous-titres en langue d'Etat ou d'une retransmission dans la langue d'Etat.

En application de l'article 5 (4) de la loi sur la langue d'Etat, les publications par voie de presse sont à réaliser dans la langue d'Etat, sauf dispositions particulières. Une loi (n° 212) de 1997 autorise les publications en langues régionales ou minoritaires.

Pour les brochures, programmes, catalogues, etc. correspondant à des événements culturels, une publication en langue régionale ou minoritaire (Article 5 (6)) est autorisée sous la condition de comporter une version identique dans la langue d'Etat.

Les inscriptions sur les monuments et autres plaques doivent être rédigées en langue d'Etat. Cette obligation ne paraît pas limitée aux monuments publics et s'applique donc aussi à toute inscription privée effectuée dans un lieu public. Elles peuvent contenir également un texte en langue régionale ou minoritaire à condition qu'il soit identique et d'une taille non supérieure. (Les monuments historiques font l'objet d'une réglementation distincte).

Les forces armées, de police et de lutte contre l'incendie doivent utiliser la langue d'Etat et ne peuvent donc utiliser les langues régionales ou minoritaires même dans un contexte local tel que l'intervention locale des pompiers (article 6).

L'emploi de la langue d'Etat est imposé dans la Justice sauf dans le cas où une personne appartenant à un groupe minoritaire n'aurait pas la maîtrise de cette langue.

Les documents administratifs et financiers des associations et sociétés doivent être rédigés en langue d'Etat (article 8 (3)). Il en est de même pour l'affichage public (publicité, indications commerciales dans les magasins et les restaurants). Aucune exception n'est prévue pour le recours aux langues régionales ou minoritaires, mais l'adjonction d'une traduction dans ces langues est autorisée. Dans le cas de l'affichage, cette traduction doit être de taille non supérieure à la langue d'Etat (article 8 (6)).

Tout acte juridique dans le domaine de l'emploi doit être écrit dans la langue d'Etat (article 8 (2)). Ceci inclut les contrats de travail.

Les documents écrits et les communications orales dans les services de santé et les services sociaux doivent recourir à la langue d'Etat, sauf dans le cas où un usager n'aurait pas la maîtrise de cette langue. La communication orale peut avoir lieu dans une langue régionale ou minoritaire dans les communes où cette langue est d'un usage officiel. Mais, dans ce cas, le personnel n'a pas l'obligation d'utiliser la langue régionale ou minoritaire (article 8 (4)).

Un système de sanctions pouvant aller jusqu'à des amendes de 5.000 Euros (susceptibles d'être doublé en cas de non mise en conformité) est prévu. Ces amendes peuvent s'appliquer à des personnes publiques (autorités locales) mais aussi à des personnes privées (employeurs, sociétés commerciales, associations) si, après un avertissement, elles omettent de supprimer une pratique irrégulière.

Au vu de ces dispositions, l'incidence de la loi sur la langue d'Etat sur l'usage des langues régionales ou minoritaires est significative. Il n'est donc pas exact que cette loi ne modifie pas le régime juridique de ces langues.

Sur la base de la documentation disponible, il n'est pas possible de préciser de manière exacte quelles incidences sont dues aux modifications intervenues en 2009 et quelles incidences résultent de la version antérieure de cette loi. Toutefois, il semble que la révision de la loi de 2009 a significativement modifié, souvent dans un sens restrictif, l'incidence de la loi sur la langue d'Etat en ce qui concerne l'usage des langues régionales et minoritaire. On peut citer :

- l'obligation de disposer de la documentation pédagogique en langue d'Etat dans les écoles dont l'enseignement est assuré en langue régionale ou minoritaire ;
- l'obligation du recours à la langue d'Etat pour les brochures, programmes, catalogues, etc. d'événements culturels ;
- les inscriptions sur les monuments et mémoriels en langue d'Etat.

Cet ensemble de dispositions apporte des limitations sérieuses au libre usage des langues régionales ou minoritaires.

2) Compatibilité de la loi sur la langue d'Etat avec la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Il convient d'abord de relever que si la République slovaque a accompagné sa ratification de la Charte d'un certain nombre de déclarations, celles-ci ne peuvent restreindre ses engagements, dès lors que la Charte n'accepte la formulation de réserves que pour les paragraphes 2 à 5 de l'article 7.

a) Partie II

La partie II de la Charte fixe les objectifs et les principes que les Etats, ayant ratifié la Charte, s'engagent à respecter.

Article 7.1

Les Etats s'engagent à mettre en œuvre une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires et la facilitation/l'encouragement de l'usage oral et écrit de ces langues dans la vie publique et privée.

Les restrictions apportées par la loi sur la langue d'Etat à l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires paraissent de nature à limiter significativement les possibilités d'une action publique résolue de promotion de ces langues.

Ainsi, l'obligation d'accompagner un certain nombre de publications non officielles rédigées en langue régionale ou minoritaire d'une traduction dans la langue d'Etat ne laisse qu'une place limitée à une promotion publique de ces langues.

Au lieu d'exiger seulement que certains documents soient formulés dans la langue d'Etat, la Slovaquie aurait pu promouvoir le recours à plusieurs langues.

Article 7.2

Les Etats s'engagent à supprimer toute exclusion ou restriction portant sur la pratique d'une langue régionale ou minoritaire et ayant pour but de décourager ou de mettre en danger le maintien ou le développement de celle-ci.

On peut considérer que dans la mesure où certaines des dispositions de la loi sur la langue d'Etat vont au-delà de ce qui paraît nécessaire pour garantir la position de cette langue, elles doivent être regardées comme des restrictions ou exclusions injustifiées de la pratique des langues régionales ou minoritaires.

Telle est la position déjà adoptée par le comité des experts dans ses rapports sur la mise en œuvre de la Charte en République slovaque.

L'exigence selon laquelle, sauf exception, tout usage d'une langue régionale ou minoritaire, sous forme écrite ou audiovisuelle, doit être accompagné obligatoirement d'une traduction en langue d'Etat paraît disproportionnée par rapport aux besoins d'affirmation de la langue d'Etat.

Une telle politique ne serait justifiée que si, par son influence, une langue régionale menaçait la position de la langue d'Etat comme langue commune dans la vie publique. Tel ne semble pas être le cas en Slovaquie, même dans les régions où une langue régionale est fortement présente. Dans ces conditions, les activités privées devraient pour le moins être exclues d'une obligation de traduction en langue régionale.

Article 7.3

Les Etats s'engagent à promouvoir la compréhension mutuelle entre les groupes linguistiques du pays et à promouvoir la tolérance à l'égard des langues régionales ou minoritaires.

On peut craindre que la loi sur la langue d'Etat, en présentant la pratique des langues régionales ou minoritaires comme une menace pour la langue d'Etat, tend à créer un climat de suspicion à l'égard de ces langues, de nature à porter atteinte à la bonne entente entre les groupes linguistiques. Si la promotion de la langue d'Etat est légitime, elle ne saurait devenir un mécanisme de suspicion à l'égard des langues régionales sans méconnaître les objectifs de la Charte.

b) Partie III

Article 9 : Justice

La République slovaque s'est engagée en matière de procédures juridictionnelles à permettre aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires de s'exprimer dans ces langues.

Cette faculté n'est admise par la loi sur la langue d'Etat que si ces locuteurs ne maîtrisent pas la langue d'Etat. Cette restriction n'est pas conforme aux engagements de la République slovaque.

Article 10 : Administration publiques

La loi sur la langue d'Etat (article 3 (5)) fait obligation aux agents publics de n'utiliser que la langue d'Etat (sauf pour les agents des administrations locales dans lesquelles plus de 20 % de la population pratique une langue régionale ou minoritaire et sauf le cas particulier des administrations sociales ou de santé).

Cette obligation ne paraît pas compatible avec l'acceptation par la Slovaquie de l'engagement selon lequel les Etats veillent à ce que, dans la mesure du possible, les agents qui sont en contact avec le public emploient les langues régionales ou minoritaires (article 10-1-a-iii) et que les locuteurs de ces langues puissent présenter des demandes écrites ou orales dans ces langues (article 10-1-a-iv).

Si ces dispositions n'exigent pas que soit institué un droit général pour les usagers de revendiquer l'usage d'une langue régionale ou minoritaire dans leurs relations avec les administrations publiques, du moins font-elles obligation à l'Etat slovaque d'adopter une attitude positive à l'égard de la pratique d'une langue régionale ou minoritaire dans les communications avec des administrations publiques, lorsque cela est pratiquement réalisable sans contraintes excessives pour les autorités publiques.

La limitation de la possibilité de recourir à une langue régionale ou minoritaire pour les seules autorités locales dans lesquelles plus de 20 % de la population pratique une langue régionale ou minoritaire correspond, comme l'a relevé à juste titre, le comité d'expert, à une réserve territoriale de l'application de la Charte qui est incompatible avec les engagements souscrits par la République slovaque. Certes, la Charte n'exige pas que l'administration publique soit systématiquement plurilingue. Mais la loi sur la langue d'Etat ne doit pas faire obstacle par principe à l'usage des langues régionales et minoritaires avec les administrations publiques, lorsque cela est possible et pourrait être aménagé sans difficultés particulières.

Article 11 et 12

Médias et activités culturelles

L'article 11 comporte l'engagement d'encourager ou de faciliter la publication en langues régionales ou minoritaires. La République slovaque s'est d'ailleurs engagée à favoriser la création d'au moins un périodique en langue régionale ou minoritaire.

Or, l'article 5 (4) prévoit l'utilisation exclusive de la langue d'Etat pour les publications périodiques et non périodiques sauf dispositions particulières. Même s'il existe des dispositions particulières au profit des langues régionales ou minoritaires, cette règle paraît excessive dans sa formulation.

Les brochures, programmes, etc. relatifs à des événements culturels font partie des publications. La loi nouvelle exige qu'elles soient obligatoirement bilingues. Cette règle n'est, sur le plan symbolique comme sur le plan pratique, pas de nature à encourager et faciliter les publications en langues régionales.

S'agissant des activités de télévision, l'obligation d'assurer un doublage systématique en langue d'Etat de toutes les émissions diffusées en langues régionales ou minoritaires, s'il n'est pas incompatible en soi avec la Charte, augmente le coût de réalisation de ces émissions et peut donc avoir des effets défavorables sur le nombre de ces émissions. Cette mesure serait sans effet négatif sur la diffusion télévisuelle en langue régionale ou minoritaire si l'Etat slovaque assurait parallèlement la couverture financière du doublage requis.

Article 8 : Enseignement

L'exigence pour les écoles d'enseignement en langue régionale de disposer à la fois dans la langue régionale ou minoritaire et dans la langue d'Etat de toute la documentation pédagogique et administrative peut représenter une charge lourde et indue. Elle ne paraît guère compatible avec l'engagement de soutenir l'enseignement en langue régionale ou minoritaire.

Article 13 : vie économique et sociale

L'Etat slovaque a souscrit à l'obligation d'exclure de sa législation toute disposition limitant sans raison justifiable le recours à des langues régionales ou minoritaires dans les documents relatifs à la vie économique et sociale.

Cet engagement paraît méconnu par l'article 8 de la loi sur la langue d'Etat. S'il peut exister des raisons justifiables pour imposer l'usage de la langue slovaque dans les informations nécessaires à la sécurité et à la protection des personnes (article 8 (1)), ceci n'est pas le cas pour les contrats de travail ou autres contrats pour lesquels les deux parties optent librement pour le recours à une langue régionale ou minoritaire.

De même, l'exigence du recours à la langue slovaque pour les documents écrits relatifs à la vie associative et sociale paraît trop générale et incompatible avec les engagements souscrits dans le cadre de la Charte.

Il en est de même de l'obligation de recourir à la langue d'Etat en matière de publicité. Si l'article 8 (6) prévoit à juste titre que les informations relatives à la signalisation publique et aux transports publics doivent être rédigées en langue d'Etat, la forme restrictive de cette obligation manifeste une attitude négative à l'égard des langues régionales. Une attitude positive, conforme à l'esprit et aux engagements de la Charte, aurait consisté à instituer un affichage bilingue qui aurait ainsi servi à la fois à la promotion de la langue d'Etat et de langue régionale ou minoritaire du lieu.

Conclusion

Pour plus de précisions concernant la compatibilité de la loi sur la langue d'Etat avec la Charte, il serait nécessaire de disposer de l'intégralité de la législation slovaque relative aux langues régionales ou minoritaires.

Au vu de la seule loi sur la langue d'Etat telle que modifiée en 2009, il est cependant possible d'émettre l'avis que cette loi créée, dans l'intérêt de la langue d'Etat, des contraintes importantes pour l'utilisation des langues régionales ou minoritaires.

L'existence de telles contraintes n'est pas en soi incompatible avec la Charte si celles-ci sont proportionnées avec les nécessités de la mise en valeur de la langue d'Etat, de la connaissance suffisante de cette langue pour tous les ressortissants slovaques et par l'accès dans cette langue de tous les services essentiels à la vie collective.

On peut cependant considérer que cette loi, en particulier suite aux amendements adoptés en 2009, va au-delà de ces objectifs et qu'elle crée d'une part un climat de confrontation entre la langue d'Etat et les langues régionales, d'autre part des restrictions quant au libre usage et à la promotion des langues régionales et minoritaires qui ne sont pas nécessaires pour la sauvegarde de la position de la langue d'Etat dans les institutions et dans la société slovaque.

Il en est ainsi notamment des obligations d'usage de la langue d'Etat dans le cadre des activités privées.

En particulier, l'exigence de traduction systématique dans la langue d'Etat pour des écrits ou productions audiovisuelles, dans le domaine de la vie privée, culturelle, sociale ou économique, paraît formulée de manière excessive. La place donnée aux langues régionales dans la vie publique, s'agissant des territoires où ces langues sont parlées par moins de 20 % des habitants devrait être améliorée pour répondre à l'objectif de promotion de ces langues.

Un Etat qui a souscrit aux objectifs de la Charte s'est engagé à rechercher un équilibre raisonnable entre les nécessités de protection de la langue d'Etat et les objectifs de promotion des langues régionales ou minoritaires.

On peut s'interroger si la démarche consistant à fixer dans des instruments législatifs différents, d'une part, les mesures de protection de la langue d'Etat et d'autre part, le régime de promotion des langues régionales ou minoritaires, est de nature à permettre d'évaluer correctement et d'établir concrètement cet équilibre.

Les conditions restrictives de l'usage des langues régionales ou minoritaires décrites dans le présent avis paraissent établies sans prise en compte suffisante de l'esprit de la Charte qui veut que la cohabitation de la langue d'Etat et des langues particulières soit organisée de manière positive dans un contexte de tolérance et de compréhension. Elles méconnaissent aussi la lettre de la Charte dans un certain nombre de cas non négligeables même s'ils ne mettent pas en cause les aspects essentiels du droit d'expression en langue régionale ou minoritaire.