



Strasbourg, 21 octobre 2010

CDL-AD(2010)035

Avis n°555/2009

Or. angl.

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

AVIS

RELATIF A LA LOI SUR LA LANGUE D'ETAT
DE LA RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 84^e session plénière
(Venise, 15-16 octobre 2010)

sur la base des observations de :

M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)
M. Jan VELAERS (membre, Belgique)
M. Ben VERMEULEN (membre suppléant, Pays-Bas)

SOMMAIRE

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Objet de l'avis.....	5
A.	La relation entre la loi sur la langue d'Etat et la loi sur l'emploi des langues des minorités nationales.....	5
B.	La loi sur la langue d'Etat et les Principes	7
IV.	L'objectif de la loi sur la langue d'Etat et la protection des droits des minorités nationales	8
V.	Observations particulières	11
A.	La langue d'Etat dans les communications officielles (article 3 paragraphes 1, 2 et 5) 11	
B.	Langue d'Etat et religion (article 3, paragraphe 3)	15
C.	La langue d'Etat dans le système éducatif (article 4)	16
D.	La langue d'Etat dans certains domaines de la communication publique (article 5). 19	
a)	Emissions de radio et de télévision.....	19
b)	L'emploi de la langue d'Etat dans les activités culturelles	19
c)	L'emploi de la langue d'Etat sur les monuments	20
E.	La langue d'Etat dans les forces armées, les forces de sécurité armées et les pompiers (article 6)	21
F.	La langue d'Etat dans les procédures judiciaires, les procédures administratives et les procédures engagées devant les autorités de police (article 7)	22
G.	La langue d'Etat dans d'autres domaines de la communication publique (article 8). 23	
a)	Protection du consommateur	23
b)	Emploi	24
c)	Associations et sociétés	24
H.	Services sociaux et de santé	24
I.	Les contrats.....	26
J.	La communication publique des personnes privées.....	26
K.	Contrôle et amendes (articles 9 et 9 bis)	27
VI.	Conclusions.....	27

I. Introduction

1. Le 25 septembre 2009, les autorités de la République slovaque ont demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur les modifications adoptées en 2009 de la loi n°270/1995 sur la langue d'Etat de la République slovaque (CDL(2010)076, ci-après « la loi sur la langue d'Etat »).
2. Un groupe de travail, composé de MM. Sergio Bartole, Ben Vermeulen et Jan Velaers, a été formé.
3. Il s'est rendu en République slovaque en janvier 2010, en compagnie de M^{me} Simona Granata-Menghini, du Secrétariat de la Commission de Venise, afin d'y rencontrer des représentants des autorités et des minorités vivant dans le pays. La Commission de Venise tient à remercier toutes ces personnes pour les discussions fructueuses qui ont eu lieu à cette occasion.
4. A la suite de sa visite, le groupe de travail a envoyé une liste de questions aux autorités slovaques en vue de mieux comprendre le cadre juridique et factuel et d'obtenir des éclaircissements sur les modifications examinées. Les ministères de la Culture et de l'Education ont répondu au questionnaire en mars 2010 (voir CDL(2010)078 et CDL(2010)077 respectivement).
5. Pour élaborer le présent avis, le groupe de travail a consulté le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ainsi qu'un expert de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CDL(2010)079).
6. Cet avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010).

II. Contexte

7. La République slovaque est un Etat multilingue. La grande majorité des habitants sont slovaques, mais d'après le dernier recensement, réalisé en 2001, le pays compte également différents groupes minoritaires. En tête arrivent les Hongrois (520 528 – 9,7%), suivis des Roms (89 920 – 1,7%), des Tchèques (44 620 – 0,8%), des Ruthènes (24 201 – 0,4 %), des Ukrainiens (10 814 – 0,2%) et des Allemands (5 405 – 0,1%).
8. Aux termes de l'article 6 de la Constitution de la République slovaque,

*« (1) La langue d'Etat sur le territoire de la République slovaque est le slovaque.
(2) L'emploi de langues autres que la langue d'Etat dans les communications officielles est régi par la loi. »*

9. La République slovaque a ratifié des traités internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme, qui interdisent toute discrimination linguistique¹ et protègent les droits des minorités (voir notamment l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques², la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires). Une fois ratifiés, les traités internationaux priment les lois ordinaires (article 7 de la Constitution). Le respect des obligations internationales de la

¹ Voir l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), l'article 1 du Protocole n° 12 à la CEDH, l'article E de la Charte sociale européenne, l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 2 (2) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

² Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

République slovaque en matière de protection des droits linguistiques des minorités nationales est contrôlé par les organes de suivi compétents du Conseil de l'Europe – le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales³ (« la Convention-cadre »), le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (« la Charte »)⁴, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)⁵ et le Commissaire aux droits de l'homme⁶. Ce suivi a donné lieu à l'adoption de recommandations par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe⁷.

10. Le respect des obligations internationales relatives aux droits des minorités est également contrôlé par les organes de suivi compétents de l'Organisation des Nations unies (ONU), de l'Union européenne (UE)⁸ et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), notamment le Haut Commissaire pour les minorités nationales. Ce dernier a ainsi rendu le 22 juillet 2009⁹ un avis au sujet des modifications apportées à la loi sur la langue d'Etat et publié le 4 janvier 2010 une déclaration sur les Principes relatifs à la mise en œuvre de la loi modifiée sur la langue d'Etat¹⁰.

11. La loi sur la langue d'Etat de la République slovaque a été adoptée en 1995 (loi n°270/1995) puis modifiée en 1999 et 2009 (le présent avis porte sur ces dernières modifications).

12. Le 10 juillet 1999, le Parlement slovaque a adopté la loi sur l'emploi des langues des minorités nationales (loi n°184/1999 Coll.), qui régit l'utilisation des langues minoritaires dans les communes où les minorités concernées représentent au moins 20% de la population totale. Les droits linguistiques sont également garantis par des dispositions spécifiques présentes dans d'autres lois¹¹.

13. Le 16 décembre 2009, le gouvernement a adopté une résolution qui énonce les « Principes du Gouvernement de la République slovaque relatifs à la mise en œuvre de la loi n°270/1995 Coll. du Conseil national de la République slovaque sur la langue d'Etat de la République slovaque » (ci-après « les Principes », CDL(2010)075).

³ Voir Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Deuxième avis sur la République slovaque, adopté le 26 mai 2005, ACFC/OP/II(2005)004 ; Avis sur la Slovaquie, adopté le 22 septembre 2000, ACFC/INF/OP/I(2001)001.

⁴ Voir Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Application de la Charte en Slovaquie – 1^{er} cycle de suivi, 21 février 2007, ECRML(2007)1.

⁵ Voir les rapports de l'ECRI sur la Slovaquie : CRI(2009)20 (quatrième cycle de monitoring), adopté le 19 décembre 2008 ; CRI(2004)4 (troisième cycle de monitoring), adopté le 27 janvier 2004 ; CRI(2000)35 (deuxième cycle de monitoring), adopté le 27 juin 2000 ; CRI(98)51 (premier cycle de monitoring), adopté le 15 juin 1998.

⁶ Voir Bureau du Commissaire aux droits de l'homme, Rapport de suivi sur la République slovaque (2001-2005), Evaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 29 mars 2006, CommDH(2006)5.

⁷ Au sujet de la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, voir la résolution adoptée le 21 novembre 2001 et la Résolution ResCMN(2006)8 du 21 juin 2006.

⁸ Voir Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), Rapport annuel 2008, 24 juin 2008.

⁹ Avis du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales sur les modifications de la loi sur la langue d'Etat de la République slovaque, 22 juillet 2009.

¹⁰ Communiqué de presse de l'OSCE, La Haye, 4 janvier 2010.

¹¹ Voir par exemple l'article 18 du Code de procédure civile, modifié par la loi n°341/2005 ; la loi n° 191/1994 du Conseil national de la République slovaque sur la dénomination des communes dans les langues des minorités nationales ; la loi n°184/1999 sur l'emploi des langues des minorités nationales ; l'article 5 1 (e) de la loi n°619/2003 sur la radio slovaque, dans sa teneur modifiée ; l'article 5 1 (g) de la loi n°16/2004 sur la télévision slovaque, dans sa teneur modifiée ; l'article 22 (20) du Code de procédure pénale ; l'article 2 (2) de la loi n°167/2008 sur la presse périodique et les agences de presse, qui modifie également d'autres lois (loi sur la presse) ; les articles 11 (2), 12 (3) et 18 (3) de la loi n°245/2008 sur l'éducation et la formation (loi sur l'école), qui modifie également d'autres lois.

III. Objet de l'avis

A. La relation entre la loi sur la langue d'Etat et la loi sur l'emploi des langues des minorités nationales

14. Dans le cadre du présent avis, la Commission de Venise n'a pas examiné la situation globale des minorités en République slovaque sous l'angle de la protection de leurs droits linguistiques, car son mandat ne consistait pas à étudier chaque aspect de la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ou de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Cet avis porte uniquement sur les dispositions de la loi sur la langue d'Etat. Les dispositions d'autres lois, comme la loi sur l'emploi des langues des minorités nationales, ont toutefois été prises en compte lorsqu'elles permettaient de mieux comprendre le champ d'application de la loi sur la langue d'Etat ou étaient directement ou indirectement affectées par la loi sur la langue d'Etat.

15. L'article 1 (4) de la loi sur la langue d'Etat, qui définit dans des termes généraux la relation entre cette loi et la loi sur l'emploi des langues des minorités nationales, est ainsi libellé : « *Sauf disposition contraire dans la présente loi* [la loi sur la langue d'Etat] (l'italique a été ajouté), l'emploi des langues des minorités nationales et des groupes ethniques est régi par des règles particulières. »

16. Cependant, d'après les Principes, « toutes les lois antérieures qui autorisent l'emploi des langues des minorités nationales, en particulier la loi n°184/1999 Coll. sur l'emploi des langues des minorités nationales, modifiée par la loi n°31 8/2009 Coll., ont un statut de loi spéciale (lex specialis derogat generali) par rapport à la loi sur la langue d'Etat *pour autant que celle-ci reconnaisse ce statut* (l'italique a été ajouté) »¹².

17. La Commission de Venise regrette que la relation entre les deux lois ne soit pas décrite de manière moins ambiguë et contradictoire. Le principe « Lex specialis derogat lege generali », en soi, ne détermine pas chaque aspect de la relation entre la loi sur la langue d'Etat et la loi sur l'emploi des langues des minorités nationales. Au contraire, en cas de contradiction entre ces deux lois, il semble que ce soit la loi sur la langue d'Etat qui l'emporte.

18. Dans ces conditions, la Commission de Venise serait favorable à ce que les autorités slovaques adoptent une approche globale pour protéger les droits des minorités en République slovaque, comme l'a recommandé le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales.

19. Pour évaluer les effets de la loi sur la langue d'Etat sur les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales, la Commission de Venise a examiné ses différentes dispositions, qu'il convient de classer en trois catégories.

20. En premier lieu, plusieurs dispositions de la loi sur la langue d'Etat confirment explicitement l'existence de règles spéciales concernant les minorités nationales :

Article 3 (1) : « cette disposition ne porte pas atteinte à l'emploi des langues des minorités nationales dans les communications officielles conformément à des règles particulières »¹³

Article 3 (3) a : « la langue d'Etat est la langue utilisée dans les documents publics, à l'exception des certificats délivrés par les établissements scolaires dont l'enseignement est dispensé dans la langue d'une minorité nationale ou dans une langue étrangère »¹⁴

¹² Principes, p. 8, 2.

¹³ Référence à la loi n° 184/1999 sur l'emploi des langues des minorités nationales.

Article 3 (4) : « la langue d'Etat est employée dans tous les systèmes d'information des autorités et des personnes morales publiques, mais une autre langue peut être employée si une règle particulière le prévoit »¹⁵

Article 3 (5) : « Dans les communications officielles avec les autorités et les personnes morales visées au paragraphe 1¹⁶, les personnes physiques ou morales emploient la langue d'Etat, sauf disposition contraire dans la présente loi, une règle particulière ou un traité international ratifié. »¹⁷

Article 3 *bis* : « la dénomination des communes, des rues et des autres lieux géographiques dans les langues des minorités nationales est régie par des règles particulières »¹⁸

Article 4 (1) : « Une langue autre que la langue d'Etat peut être utilisée comme langue d'enseignement et d'évaluation dans les conditions fixées par des règles particulières. »¹⁹

Article 4 (4) : « Les manuels scolaires et les matériels pédagogiques utilisés dans le cadre de l'éducation et de la formation sont rédigés dans la langue d'Etat, sauf si des règles particulières en disposent autrement pour les langues des minorités nationales »²⁰

Article 5 (4) : « La langue d'Etat est utilisée a) dans la presse périodique et les dépêches des agences de presse²¹ et b) dans les publications non périodiques²², sauf si des règles particulières en disposent autrement »

Article 5 (7) : « Les inscriptions gravées sur les monuments, les mémoriaux et les plaques commémoratives sont rédigées dans la langue d'Etat. [...] La présente disposition ne s'applique pas aux inscriptions historiques gravées sur les mémoriaux, les monuments et les plaques commémoratives qui font l'objet d'une protection au titre de règles particulières. »²³

Article 7 (2) : « La présente disposition [sur l'emploi de la langue d'Etat dans les procédures judiciaires, les procédures administratives et les procédures engagées devant les autorités de police] ne porte pas atteinte aux droits des personnes

¹⁴ Référence à l'article 12 de la loi n°245/2008 sur l'éducation et la formation (loi sur l'école).

¹⁵ Référence notamment à l'article 3 (6) de la loi n° 530/2003 sur le registre des sociétés, qui modifie et complète également d'autres lois, dans le libellé de la loi n°24/2007 3.

¹⁶ Article 3 (1) : « les organes de l'Etat, les organes de l'administration municipale, les autres organes de l'administration publique, les personnes morales créées par les pouvoirs publics et les personnes morales créées par la loi ».

¹⁷ Référence notamment à l'article 42 de la loi n°16 2/1995 sur le cadastre et l'enregistrement des titres et autres droits immobiliers (loi sur le cadastre), dans sa teneur modifiée ; à l'article 11 de la loi n°200/19 97 sur les organismes de prêts étudiants, modifiée par la loi n°231/2000 ; à l'article 2 (3) de la loi n°184/19 99 sur l'emploi des langues des minorités nationales ; à l'article 109 de la loi n°725/2004 sur les conditions d'utilisation des véhicules dans le domaine de la circulation routière, qui modifie et complète également d'autres lois ; à l'article 11 de la loi n°193/2005 sur les soins phytosanitaires, modifiée par la loi n°295/2007.

¹⁸ Référence à la loi n°191/1994 sur la dénomination des communes dans les langues des minorités nationales et à la loi n°184/1999 sur l'emploi des langues de s minorités nationales.

¹⁹ Référence à l'article 12 (5) de la loi n°245/2008 sur l'éducation et la formation (loi sur l'école).

²⁰ Référence à l'article 13 de la loi n°245/2008 sur l'éducation et la formation (loi sur l'école).

²¹ Référence aux articles 2 (1) et (4) de la loi n°1 67/2008 sur la presse périodique et les agences de presse, qui modifie et complète également d'autres lois (loi sur la presse).

²² Référence à l'article 2 (3) de la loi n°212/1997.

²³ Référence à la loi n°49/2002 sur la protection de s monuments et des sites historiques, modifiée par la loi n°479/2005.

appartenant à des minorités nationales ou à des groupes ethniques ni aux droits des personnes qui ne maîtrisent pas la langue d'Etat, conformément aux règles spéciales. »²⁴

21. Dans la mesure où la loi sur la langue d'Etat confirme simplement ces règles spéciales, sans les modifier, celles-ci ne seront pas examinées dans le présent avis. S'agissant de leur compatibilité avec les normes internationales relatives à la protection des droits de l'homme et des minorités, la Commission de Venise renvoie aux avis des organes de suivi susmentionnés du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, de l'UE et de l'ONU.

22. En deuxième lieu, plusieurs dispositions de la loi sur la langue d'Etat étendent la protection des minorités nationales en introduisant des changements en faveur des langues minoritaires.

23. Dans un commentaire d'août 2009 intitulé « La loi sur la langue et les droits des personnes appartenant à des minorités nationales en Slovaquie », le ministère de la Culture de la République slovaque met en avant l'amélioration des garanties relatives aux langues minoritaires : « *La loi sur la langue d'Etat, dans sa version modifiée, accroît les possibilités d'employer d'autres langues dans tous les cas où le précédent libellé ne le permettait pas, par exemple dans les contrats de travail, dans la documentation financière et technique, dans les statuts des associations, des coopératives, des partis politiques, des mouvements politiques et des sociétés commerciales, dans la transposition de normes techniques internationales dans le système de normes techniques slovaques, dans la retransmission en direct d'émissions de radio et de télévision, dans la production de pièces de théâtre en langue originale, dans les activités scolaires visant à développer les compétences en langues étrangères. Par ailleurs, l'obligation d'attester la maîtrise de la langue d'Etat pour obtenir un emploi dans les organes de l'Etat, les organisations publiques, les organes des collectivités locales et les organes statutaires a été supprimée.* »²⁵ Ce document met particulièrement l'accent sur plusieurs modifications favorables aux langues minoritaires dans les émissions de radio et de télévision.

24. La Commission de Venise se félicite de ces garanties supplémentaires en matière de protection des droits des minorités.

25. Enfin, certaines dispositions compromettent l'exercice des droits linguistiques actuels des minorités nationales, soit parce qu'elles restreignent ces droits, soit parce qu'elles imposent de manière particulièrement lourde aux personnes appartenant à des minorités nationales d'employer la langue d'Etat en parallèle. Dans la partie V du présent avis (« Observations particulières »), la Commission de Venise examinera ces dispositions qui soulèvent des questions de compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme et à la protection des minorités.

B. La loi sur la langue d'Etat et les Principes

26. Dans son évaluation de la loi sur la langue d'Etat, la Commission de Venise a également tenu compte des Principes du gouvernement de la République slovaque relatifs à la mise en œuvre de cette loi. Ces Principes ont été élaborés en application de l'article 119 (i) de la Constitution slovaque, qui dispose : « Le gouvernement décide [...] (i.) des questions fondamentales de politique intérieure et extérieure. »

27. L'objectif déclaré des Principes est d'« uniformiser l'interprétation des dispositions de la loi sur la langue d'Etat du Conseil national ». Contrairement à ce que suggère son titre, ce document contient non seulement des principes généraux et essentiels qui doivent guider

²⁴ Référence notamment à l'article 18 du Code de procédure civile, modifié par la loi n° 341/2005 ; à la loi n° 382/2004 sur les experts, les interprètes et les traducteurs, dans sa teneur modifiée ; à l'article 2 (20) du Code de procédure pénale.

²⁵ Ministère de la Culture de la République slovaque, « La loi sur la langue et les droits des personnes appartenant à des minorités nationales en Slovaquie. Commentaire », août 2009, p. 3.

l'interprétation de la loi, mais aussi des définitions, des règles additionnelles qui limitent le champ d'application de la loi et des lignes directrices très précises que le gouvernement doit suivre pour appliquer la loi.

28. Le statut juridique de ces Principes est relativement complexe. Dans la mesure où seul le législateur peut donner une interprétation authentique d'une loi, les Principes ne peuvent être considérés comme une interprétation authentique de la loi sur la langue d'Etat. Par conséquent, ils n'ont pas un caractère juridiquement contraignant. Ils constituent une résolution du gouvernement, qui lie les fonctionnaires qui lui sont soumis. Il en sera ainsi tant que le gouvernement conservera ces Principes mais il peut aussi les abroger. Le prochain gouvernement ne sera pas nécessairement lié par ces Principes, qu'il pourra modifier voire abroger. Selon les autorités, les tribunaux ne seront pas tenus de respecter ces Principes pour appliquer la loi sur la langue d'Etat. Il convient toutefois de ne pas sous-estimer leur portée, car le gouvernement et les autres autorités publiques qui en dépendent tiendront bel et bien compte de ces Principes pour appliquer la loi sur la langue d'Etat.

29. Les autorités slovaques avancent en outre que si les citoyens slovaques invoquent ces Principes dans des procédures devant les tribunaux, les juges les appliqueront dans leur jurisprudence sur la base du principe de « bonne foi ».

30. La Commission de Venise salue les efforts du gouvernement slovaque pour rendre plus claire la loi sur la langue d'Etat. Les dispositions qui manquent de précision ou qui contiennent des définitions insuffisantes soulèvent, il est vrai, un certain nombre de questions.

31. Les Principes joueront certes un rôle majeur dans l'application de la loi sur la langue d'Etat, mais la Commission de Venise souligne qu'ils ne résolvent pas, à eux seuls, les problèmes de prévisibilité, de sécurité juridique et d'applicabilité que pose cette loi. Globalement, la Commission de Venise estime que les principales dispositions des Principes – et en tout cas celles qui affectent ou modifient la loi sur la langue d'Etat – devraient être adoptées par le Parlement et intégrées dans cette loi.

32. Dans la partie ci-dessous, la Commission de Venise fera tout d'abord des commentaires sur le texte de la loi sur la langue d'Etat. Elle se référera aux Principes dans la mesure où l'interprétation ou l'application qu'ils suggèrent permet de résoudre les problèmes qui apparaissent à la lecture de la loi. Le cas échéant, elle préconisera d'intégrer certains de ces Principes dans la loi afin d'améliorer la sécurité juridique.

IV. L'objectif de la loi sur la langue d'Etat et la protection des droits des minorités nationales

33. D'après les Principes, « *l'objet légitime de la loi sur la langue d'Etat est de protéger et promouvoir la langue d'Etat dans les communications officielles, ainsi que de protéger le droit des citoyens de la République slovaque qui emploient la langue d'Etat de recevoir et transmettre sans restriction des informations dans cette langue* ». La loi sur la langue d'Etat vise « *à garantir la possibilité de communiquer dans la langue d'Etat dans l'espace public en Slovaquie et à veiller à ce que nul ne soit victime de discrimination au motif qu'il ne connaît pas la langue d'une minorité* »²⁶.

²⁶ Voir ministère de la Culture de la République slovaque, « La loi sur la langue et les droits des personnes appartenant à des minorités nationales en Slovaquie. Commentaire », août 2009.

34. Tout d'abord, la Commission de Venise note qu'il est plutôt fréquent dans les Etats européens de réserver une place à la langue dans la Constitution. Trente-six Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la République slovaque, l'ont fait ; seuls 10 Etats membres se sont jusqu'à présent dispensés de le faire²⁷.

35. Dans la majorité des cas, la Constitution indique la ou les langue(s) nationale(s) (ou officielle(s)). Parfois, elle mentionne uniquement les langues minoritaires²⁸ ou laisse au Parlement le soin de déterminer la langue nationale (officielle)²⁹.

36. Souvent, lorsqu'un pays accède à l'indépendance, il introduit une disposition relative à la langue dans sa Constitution³⁰. Cette disposition est alors considérée comme étant garante de l'identité et de l'unité nationales ; le maintien de la langue nationale est perçu comme une valeur constitutionnelle³¹. Dans certains cas, la langue nationale représente un symbole d'unité³².

37. Des dispositions relatives à la langue peuvent également être introduites dans la Constitution pour refléter et préserver le bilinguisme ou le multilinguisme de l'Etat et de la société et maintenir un équilibre³³.

38. Enfin, l'adoption de dispositions constitutionnelles en matière linguistique peut permettre de protéger les minorités et/ou reconnaître la valeur des langues minoritaires³⁴.

39. Dans le cas de la Slovaquie, la liberté d'employer la langue de son choix n'est pas garantie par la Constitution. Le pouvoir de réglementer l'utilisation des langues autres que la langue d'Etat appartient au Parlement (voir plus haut paragraphe 8).

40. A l'issue de ce tour d'horizon, la Commission de Venise tient à souligner que l'Etat a parfaitement le droit de promouvoir la connaissance et l'usage de la langue officielle et de veiller à sa protection³⁵, même s'il est plus fréquent que l'Etat réglemente et protège l'utilisation des langues minoritaires.

41. Tout d'abord, la protection et la promotion de la langue officielle peuvent répondre à un besoin d'ordre public, car l'emploi de la langue d'Etat permet aux pouvoirs publics d'avoir accès à des communications et documents officiels qui sont indispensables à l'exercice de la mission de service public.

²⁷ Allemagne, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Grèce, Islande, Monaco, Pays-Bas, Saint-Marin et Suède. Le gouvernement des Pays-Bas a récemment annoncé son intention de présenter un projet de loi visant à insérer une disposition sur la langue dans la Constitution. En Italie, les lois constitutionnelles (*statuti*) qui s'appliquent aux régions du Trentin-Haut Adige et de la Vallée d'Aoste contiennent des dispositions relatives à la langue officielle. Le Royaume-Uni n'a pas de Constitution écrite.

²⁸ République tchèque, Hongrie, Italie, Norvège, Slovaquie. La Constitution finlandaise contient à la fois des dispositions spécifiques sur le finnois et le suédois, qui sont des langues nationales, et une disposition sur le sâme et le romani, qui sont des langues minoritaires.

²⁹ Luxembourg.

³⁰ C'est par exemple le cas de la Croatie, de l'Estonie, de la Géorgie, de l'Irlande, de la Lituanie, de la Moldova et de la Slovaquie.

³¹ Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle lituanienne du 21 octobre 1999, <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1999/n9a1021a.htm>.

³² « La langue de la République est le français » (article 2) ; « Le castillan est la langue espagnole officielle de l'Etat. Tous les Espagnols ont le devoir de la savoir et le droit de l'utiliser » (article 3(1)) ; « Aucune langue autre que le turc ne peut être enseignée aux citoyens turcs en tant que langue maternelle » (article 42).

³³ Belgique, Chypre, Irlande, Macédoine, Malte, Suisse.

³⁴ Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Lituanie, Macédoine, Moldova, Monténégro, Norvège, Pologne, République tchèque, Serbie, Slovaquie, Ukraine.

³⁵ Ce principe a également été souligné à plusieurs reprises par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales : voir par exemple l'avis sur la Fédération de Russie ACFC/INF/OP/I(2003)005, 2002, article 10, paragraphe 79.

42. La protection de la langue d'Etat revêt une importance particulière pour un nouvel Etat dans lequel les minorités linguistiques représentent un pourcentage élevé de la population, comme c'est le cas en République slovaque. La promotion de la langue d'Etat garantit le développement de l'identité collective mais permet en outre aux différents groupes de population de communiquer entre eux. La possibilité offerte aux citoyens d'employer la langue officielle sur tout le territoire national peut également viser à éviter qu'ils soient victimes de discrimination dans la jouissance de leurs droits fondamentaux dans les aires géographiques où les personnes appartenant à des minorités nationales sont majoritaires³⁶.

43. La connaissance de la langue officielle est également importante pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Comme l'indique le rapport explicatif sur les dispositions de la Convention-cadre (commentaires sur l'article 14 paragraphe 3), « *la connaissance de la langue officielle est [...] un facteur de cohésion sociale et d'intégration* »³⁷. Le Comité consultatif a par ailleurs reconnu que la protection de la langue d'Etat constitue un but légitime³⁸.

44. Le préambule de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires souligne que « la protection et l'encouragement des langues régionales ou minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre » mais « dans le cadre de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale ».

45. La promotion de la connaissance de la langue officielle de l'Etat va également dans l'intérêt public légitime des personnes appartenant à une minorité nationale de ne pas être confinées dans des aires géographiques spécifiques où est parlée la langue de cette minorité. Dans la perspective d'un développement professionnel et personnel, il est important de bénéficier de la possibilité réelle de se déplacer et de s'établir dans le lieu de son choix sur le territoire de l'Etat.

46. La Commission de Venise est par conséquent d'accord avec les autorités de la République slovaque et, comme le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, estime que les modifications de la loi sur la langue d'Etat poursuivent un but légitime.

47. Le statut particulier légitime d'une langue officielle et son potentiel en matière d'unification ne dispensent toutefois pas l'Etat de son obligation de respecter les dispositions des conventions internationales relatives à la protection des minorités nationales, notamment les articles 5 et 10 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales³⁹. Comme l'a souligné à juste titre le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, il est crucial de parvenir à un juste équilibre entre la promotion de la langue d'Etat et la protection des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales⁴⁰. Cela signifie notamment

³⁶ Voir ministère de la Culture de la République slovaque, « La loi sur la langue et les droits des personnes appartenant à des minorités nationales en Slovaquie. Commentaire », août 2009 : « Les citoyens de nationalité slovaque qui vivent dans des zones linguistiquement mixtes sont souvent privés du droit d'accéder à l'information dans la langue d'Etat, en particulier dans les communes où ils sont minoritaires. Les annonces officielles, les annonces concernant des manifestations culturelles ou autres, les notifications et les publicités dans l'espace public sont souvent diffusées uniquement en hongrois, ce qui est également contraire à la loi précédemment applicable » (2 MC, 5).

³⁷ Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

³⁸ Voir par exemple le premier avis sur l'Estonie, 14 septembre 2001, paragraphe 39, et le deuxième avis sur l'Estonie, 24 février 2005, paragraphe 90.

³⁹ Voir aussi F. de Varennes, « Article 10 » in M. Weller (dir.), *The Rights of Minorities. A commentary on the European Framework for the Protection of National Minorities*, Oxford University Press, 2006, p. 326 : « Quelle que soit leur légitimité, les mesures visant à promouvoir et diffuser la connaissance de la langue officielle ne doivent pas entraver le droit consacré par l'article 10 d'employer une langue minoritaire. »

⁴⁰ Avis du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales sur les modifications de la loi sur la langue d'Etat de la République slovaque, 22 juillet 2009, p. 1. Voir aussi F. de Varennes, « Article 10 » in M. Weller (dir.), *The Rights of Minorities. A commentary on the European Framework for the Protection of National Minorities*, Oxford University Press, 2006, p. 323 : « Au vu de la diversité des langues, des populations et des

que les mesures adoptées ne devraient pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but légitime poursuivi. Il convient également de noter, à ce sujet, que la langue d'Etat a l'avantage d'être parlée par la majorité des personnes vivant sur le territoire national.

V. Observations particulières

A. La langue d'Etat dans les communications officielles (article 3 paragraphes 1, 2 et 5)

48. L'article 3 (paragraphes 1 et 2) de la loi sur la langue d'Etat dispose :

« 1. Les organes de l'Etat, les organes de l'administration municipale, les autres organes de l'administration publique, les personnes morales créées par les pouvoirs publics et les personnes morales créées par la loi emploient la langue d'Etat dans les communications officielles ; cette disposition ne porte pas atteinte à l'emploi des langues des minorités nationales dans les communications officielles conformément à des règles particulières ni à l'emploi d'autres langues dans les communications officielles internationales conformément à la pratique internationale établie.

2. Les agents et fonctionnaires des autorités et des personnes morales visées au paragraphe 1, ainsi que ceux des services des transports, de la poste et des télécommunications et les membres des forces armées de la République slovaque (ci-après « les forces armées »), des corps de sécurité armés, des autres corps armés et des brigades de sapeurs-pompiers doivent maîtriser et employer la langue d'Etat dans les communications officielles. »

49. D'après les Principes, l'expression « communications officielles » « désigne l'ensemble des activités et opérations menées par les autorités [...] et les agents de ces autorités [...], les agents des services des transports, de la poste et des télécommunications, les membres des forces armées, des forces de sécurité armées, des autres forces armées et des services de sapeurs-pompiers dans l'exercice de leurs fonctions. »

50. La Commission de Venise observe tout d'abord que l'expression de l'article 3 (1) « ne porte pas atteinte à l'emploi des langues des minorités nationales dans les communications officielles conformément à des règles particulières » signifie que la loi sur la langue d'Etat n'empiète pas, en principe, sur les droits linguistiques dont les particuliers peuvent se prévaloir au titre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales⁴¹ ou de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Il en va de même pour la loi sur l'emploi des langues des minorités nationales, qui garantit aux membres des minorités nationales, dans les communes où ils représentent au moins 20% du nombre total de résidents, le droit d'utiliser leur langue maternelle dans les communications officielles. Cela est explicitement confirmé par les Principes, qui disposent : « L'existence d'une telle obligation ne limite pas l'emploi parallèle de la langue d'une minorité nationale dans les communications officielles sur le territoire des communes où la minorité nationale concernée représente 20% de la population »⁴².

contextes, le Comité consultatif doit également tenir compte du statut particulier légitime d'une langue officielle et son potentiel en matière d'unification pour s'efforcer de respecter un équilibre entre les deux camps. »

⁴¹ Voir plus particulièrement l'article 10 paragraphe 2 : « Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives. »

⁴² Principes, p. 9. Comme l'a souligné à juste titre le Haut Commissaire de l'OSCE, « une lecture systématique fait apparaître clairement que l'élargissement du champ d'application de la loi n'entraîne pas (et ne peut entraîner) une restriction des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales. Cependant, si cette disposition est interprétée de manière stricte (et infondée), elle peut être un moyen indirect de réduire les droits linguistiques des minorités nationales, comme le prévoient d'autres lois slovaques. Par exemple, les agents et fonctionnaires visés à l'article 3.2 et ceux des services des transports, de la poste et des

51. La Commission de Venise se félicite de cette garantie, mais estime toutefois qu'elle est insuffisante.

52. Elle rappelle que la République slovaque s'est engagée, en application de l'article 10-1-a-iii) et iv) de la Charte, « *dans les circonscriptions des autorités administratives de l'Etat dans lesquelles réside un nombre de locuteurs de langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures ci-après et selon la situation de chaque langue [...] dans la mesure où cela est raisonnablement possible [...] à veiller à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites et recevoir une réponse dans ces langues ; ou à veiller à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues [...]* ».

53. L'obligation d'utiliser le slovaque dans les zones où les minorités nationales n'atteignent pas le seuil de 20% peut par conséquent poser problème. Comme cela a été noté⁴³, le fait de limiter la possibilité d'employer une langue régionale ou minoritaire dans les rapports avec les pouvoirs publics aux seules zones dont 20% de la population appartient à la minorité concernée équivaut à une réserve territoriale, incompatible avec la Charte. Bien que la Charte n'instaure pas un droit général pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires d'exiger la possibilité d'utiliser leur langue dans leurs rapports avec les pouvoirs publics, elle oblige l'Etat à adopter une attitude positive à l'égard de la pratique d'une langue régionale ou minoritaire dans les rapports avec l'administration et les services publics lorsque cela est possible, sans contraintes excessives de la part des pouvoirs publics.

54. De même, en vertu de l'article 10 paragraphe 2 de la Convention-cadre, dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, les Etats doivent s'efforcer d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives.

55. La Commission de Venise note et se félicite que la loi sur la langue d'Etat ait supprimé l'obligation d'attester une maîtrise suffisante du slovaque pour pouvoir entrer dans la fonction publique. Elle considère néanmoins que la loi sur la langue d'Etat (et pas seulement les Principes) devrait en outre donner la possibilité aux fonctionnaires d'apprendre des langues minoritaires ou de faire appel à des interprètes dans la mesure où cela est raisonnablement possible.

télécommunications (ainsi que les membres des forces armées et des forces de sécurité) « doivent maîtriser et employer la langue d'Etat dans les communications officielles ». Une lecture systématique et conforme à la Constitution conduit à exclure qu'un chauffeur de bus et un passager, par exemple, doivent nécessairement communiquer dans la langue d'Etat, car cela porterait atteinte notamment au principe de non-discrimination fondée sur l'origine ethnique inscrit dans la Constitution. La formulation du texte peut inquiéter les personnes appartenant à des minorités nationales. Cet exemple montre que les modifications n'ont pas rendu la loi sur la langue d'Etat plus claire – ce qui aurait évité dans la mesure du possible des interprétations divergentes. Il montre également que la question des droits des minorités doit être traitée selon une approche globale. Pour la Slovaquie, cela signifie qu'il faut actualiser dans les meilleurs délais la loi sur l'emploi des langues des minorités nationales. »

⁴³ Voir le rapport du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, ECRML(2009)8, paragraphe 12.

56. La Commission de Venise attire par ailleurs l'attention sur les implications de l'interdiction de la discrimination dans ce domaine⁴⁴. Dans sa décision du 20 juillet 2000 concernant l'affaire *Diergaardt et al. contre Namibie*⁴⁵, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a conclu que l'instruction donnée par l'Etat à ses fonctionnaires de ne pas répondre aux communications écrites ou orales, y compris sous forme de simples conversations téléphoniques, en afrikaans même s'ils sont parfaitement capables de le faire est contraire à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il découle de cette décision qu'un Etat doit accepter que, lorsque des particuliers s'adressent aux pouvoirs publics dans une langue non officielle, ses fonctionnaires puissent leur répondre délibérément dans cette langue s'ils sont capables de le faire. Cette jurisprudence du Comité des droits de l'homme sur l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est confirmée implicitement par la réserve « sauf disposition contraire dans un traité international ratifié » et explicitement par les Principes⁴⁶ : « *Si une personne, dans le cadre d'une communication officielle avec un agent [...], ne maîtrise pas la langue d'Etat et n'y est pas tenue [...] et si l'agent souhaite, dans le cadre de cette communication officielle, employer une langue que la personne comprend, l'agent [...] peut utiliser cette autre langue si son emploi n'est pas restreint par des règles particulières.* »

57. En conclusion, la Commission de Venise considère que les pouvoirs publics (article 3.1) et leurs agents, fonctionnaires et représentants ne devraient avoir l'obligation d'employer la langue d'Etat dans le cadre de leurs fonctions que si cela ne porte pas atteinte aux droits linguistiques dont les particuliers peuvent se prévaloir au titre de règles particulières ou de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et à la protection des minorités nationales (en particulier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires), par conséquent indépendamment du critère fixant un seuil de 20%.

58. L'article 3 (5), premier paragraphe, première phrase, de la loi sur la langue d'Etat dispose :

« Dans les communications officielles avec les autorités et les personnes morales visées au paragraphe 1⁴⁷, les personnes physiques ou morales emploient la langue d'Etat, sauf disposition contraire dans la présente loi, une règle particulière ou un traité international ratifié. »

59. La Commission de Venise note que l'expression « les personnes physiques ou morales », dans ce paragraphe, implique que les agents publics mais aussi les particuliers doivent employer la langue d'Etat dans leurs communications officielles avec les autorités et les

⁴⁴ Voir par exemple le document du Comité des droits de l'homme CCPR/CO/82/POL, paragraphe 20, relatif à la Pologne : « le Comité est préoccupé par le fait que la législation en vigueur n'autorise pas les minorités linguistiques à employer leur propre langue dans leurs démarches auprès des autorités administratives dans des régions où leur nombre le justifierait (art. 26 et 27). »

⁴⁵ Comité des droits de l'homme, communication n°760/1997, constatations du Comité, 25 juillet 2000, doc. ONU A/55/40, vol. II, p. 156, paragraphe 10.10. Dans cette affaire, les auteurs faisaient valoir que l'absence d'une législation relative à la langue en Namibie avait eu pour conséquence que l'usage de leur langue maternelle dans l'administration, la justice, l'éducation et la vie publique leur avait été dénié. L'Etat a donné pour instruction aux fonctionnaires de ne pas répondre aux communications écrites ou orales, y compris sous forme de simples conversations téléphoniques, en afrikaans même s'ils sont parfaitement capables de le faire. Le Comité a estimé que cette instruction visait délibérément à empêcher l'emploi de l'afrikaans dans les communications avec les pouvoirs publics et emportait par conséquent violation de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il convient de noter que l'intention de cette mesure était de discriminer, il s'agit d'un exemple de discrimination directe. Voir aussi Alexander H.E. Morawa, « Minority Languages and Public Administration. A Comment on Issues Raised in *Diergaardt et al. v. Namibia* », ECMI Working Paper 16, octobre 2002 (<http://www.ecmi.de>).

⁴⁶ Principes, p. 11-12.

⁴⁷ Article 3 (1) : « les organes de l'Etat, les organes de l'administration municipale, les autres organes de l'administration publique, les personnes morales créées par les pouvoirs publics et les personnes morales créées par la loi ».

personnes morales visées au paragraphe 1. Même si les particuliers ne peuvent être sanctionnés en application de la loi sur la langue d'Etat⁴⁸, l'emploi d'une langue autre que le slovaque dans les « communications officielles » constitue en principe une violation de la loi et par conséquent un acte illégal.

60. A cet égard, la Commission de Venise observe qu'il est difficile de saisir le sens de l'expression « communications officielles » pour ce qui est des rapports entre les particuliers et les pouvoirs publics. Dans l'hypothèse d'une interprétation large, l'article 3 (5) pourrait s'appliquer à toutes les communications, orales comme écrites. Il pourrait couvrir les communications entre fonctionnaires, même si elles ont une finalité purement interne, organisationnelle. Dans la mesure où le paragraphe 5 ne fait pas de distinction entre les nationaux et les non-nationaux, l'article 3 (5) pourrait même être lu comme imposant l'emploi du slovaque aux visiteurs et touristes étrangers dans leurs communications avec les fonctionnaires du pays. La Commission de Venise estime qu'une telle obligation inconditionnelle contraignant les particuliers à utiliser la langue d'Etat dans leurs communications avec les représentants de l'Etat serait incompatible avec les dispositions susmentionnées de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (voir paragraphes 52-53) et avec l'interdiction de la discrimination, telle qu'elle a été appliquée dans la décision précitée *Diergaardt et al. contre Namibie* (voir paragraphe 56).

61. Il convient de noter que les autorités slovaques déclarent que cette interprétation large ne reflète pas exactement les intentions du législateur. D'après le ministère de la Culture, l'expression « communications officielles » « est synonyme du terme "communications de service", qui n'est utilisé que dans l'article 6 (1) de la loi sur la langue d'Etat pour faire une distinction entre les communications de service "internes" des forces armées et des corps armés et les autres communications officielles, qu'elles soient internes ou externes, définies à l'article 3 de la loi sur la langue d'Etat. Le terme "communications publiques" n'a pas de portée normative ; il est utilisé uniquement dans les titres des articles 5 et 8 pour désigner les relations sociales régies par ces articles 5 et 8 de la loi sur la langue d'Etat. Deux soldats ou policiers en service actif sont libres de se parler en hongrois s'il ne s'agit pas d'une communication de service. Les conversations entre amis et les discussions d'ordre privé ne font l'objet d'aucune restriction dans la loi sur la langue d'Etat. L'implication d'une tierce partie est sans objet pour l'article 6 (1). Elle ne concerne que l'article 3 de la loi sur la langue d'Etat. »⁴⁹ En outre, les Principes indiquent d'une manière générale : « conformément à l'article 10 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires tel qu'il est appliqué en République slovaque, les citoyens appartenant à une minorité nationale peuvent employer la langue de leur minorité nationale dans leurs communications orales officielles sur le territoire d'une commune même s'il ne constituent pas au moins 20% de la population »⁵⁰.

62. De l'avis de la Commission de Venise, la première phrase de l'article 3 (5), d'après l'interprétation qu'en fait le ministre de la Culture, se limite probablement aux communications entre agents de l'Etat et, dans ce cas, n'ajoute rien aux paragraphes 1 et 2 du même article. Si, par contre, sa portée est aussi large que le suggère une lecture littérale, elle porte atteinte à la Charte et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, alors que l'article 3 (5), qui fait référence aux traités internationaux, vise manifestement à respecter ces textes. Dans un cas comme dans l'autre, la Commission estime que la première phrase de l'article 3 (5) devrait être abrogée.

⁴⁸ L'article 9 *bis* autorise simplement le ministère de la Culture à infliger une amende de 100 à 5 000 EUR aux « autorités et personnes morales visées à l'article 3 (1) ou aux personnes physiques ou morales exerçant une activité indépendante ».

⁴⁹ Voir CDL(2010)078.

⁵⁰ Principes, p. 11.

63. Enfin, à titre subsidiaire, la Commission de Venise a examiné la deuxième phrase de l'article 3 (5) de la loi sur la langue d'Etat, qui dispose : « *Toute personne dont la langue maternelle satisfait au critère d'intelligibilité pour les locuteurs de la langue d'Etat peut employer sa langue maternelle dans les communications officielles avec les autorités et les personnes morales.* » Ce critère, qui fait référence au tchèque, implique que l'utilisation de cette langue est également autorisée dans les communications officielles⁵¹.

64. La Commission de Venise partage l'avis du Haut Commissaire de l'OSCE, à savoir que « ce critère risque de soulever des questions de différence de traitement entre les langues minoritaires, fondées sur l'idée que le tchèque aurait un statut que les autres langues n'ont pas : le tchèque est reconnu comme une langue minoritaire par la législation slovaque mais en outre considéré comme "une langue permettant une compréhension mutuelle". Ce critère paraît néanmoins jouer un rôle important sur un plan pratique, car il concerne un problème concret et s'appuie sur la similarité incontestée des langues tchèque et slovaque. Il semble par conséquent être suffisamment fondé, proportionné et donc conforme aux exigences de non-discrimination et pourrait même servir de point de référence très utile en cas de situations similaires dans la zone de l'OSCE »⁵².

B. Langue d'Etat et religion (article 3, paragraphe 3)

65. La loi sur la langue d'Etat ne régleme nte pas l'emploi des langues liturgiques. L'article 1 (3) dispose expressément ce qui suit : « La présente loi ne régleme nte pas l'emploi des langues liturgiques. L'utilisation de ces langues est régie par les régleme ntations des églises et des communautés religieuses »⁵³. L'article 3 (3) dispose, cependant, que la langue d'Etat doit être celle de « tous les documents officiels (registres des naissances, protocoles, résolutions, statistiques, registres, bilans, actes officiels, informations destinées au public, etc.) et des actes et documents des églises et des communautés religieuses destinés au public ».

66. Concernant les « documents officiels », il est à rappeler que le principe 5 des Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales (1998) reconnaît que l'Etat peut exiger que les certificats et documents délivrés par les autorités religieuses également relatifs à un statut civil et ayant un effet juridique soient aussi rédigés dans la langue d'Etat.

67. La Commission de Venise convient avec le Haut Commissaire de l'OSCE que cette exigence légitime ne doit pas s'étendre au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour la tenue des registres.

68. Concernant les « informations destinées au public » et les « actes et documents des églises et des communautés religieuses destinés au public », l'article 3 (3) semble impliquer que les annonces des églises destinées au public devront être faites en slovaque. L'alinéa ne prévoit pas d'exception pour « l'emploi des langues des minorités nationales dans la communication officielle conformément à une règle particulière » ; il ne fait pas de distinction concernant les communes où une minorité nationale représente au moins 20 pour cent de la population ; il ne mentionne pas la réserve « sauf disposition contraire dans la présente loi, une règle particulière ou tout traité international ratifié par une loi ».

⁵¹ Principes, p. 12.

⁵² Avis du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales sur les modifications de la loi sur la langue d'Etat de la République slovaque, 22 juillet 2009, p. 5.

⁵³ Loi n°308/1991 sur la liberté de religion et le statut des églises et organisations religieuses.

69. Si l'article 3 (3) signifie que seul le slovaque peut être utilisé pour les informations, les actes et les documents que les églises et les communautés religieuses veulent communiquer au public, il constitue une violation de plusieurs droits garantis dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux droits des minorités, et en particulier :

- le droit à la liberté de religion, qui implique la liberté « de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites » (article 9 de la CEDH), lu conjointement avec l'interdiction de la discrimination (article 14 de la CEDH) ;
- le droit, dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, pour les personnes appartenant à ces minorités, d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue (article 27 du PIDCP).
- le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale de manifester sa religion ou sa conviction (article 8 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, CCPMN) combiné avec le droit d'utiliser sa langue (minoritaire) (article 10 de la CCPMN).

70. Si l'article 3 (3) impose l'emploi du slovaque, en complément de la langue que l'église ou la communauté religieuse choisit librement, uniquement pour la communication des églises avec le public, cette obligation peut clairement faire peser sur les autorités religieuses des minorités nationales une charge importante dont sont exemptes les autorités religieuses qui utilisent le slovaque en tant que langue maternelle.

71. Pour que le principe de non-discrimination soit respecté, il faut que cette inégalité de traitement réponde à un but légitime et tienne compte du principe de proportionnalité.

72. La Commission de Venise considère que sur le principe il est proportionné d'imposer l'emploi du slovaque dans ces documents lorsque de strictes raisons d'ordre public l'exigent. Tel n'est peut-être pas le cas pour toutes les « informations destinées au public » et tous les « actes et documents des églises et des communautés religieuses destinés au public ». Si l'Etat souhaite ou juge nécessaire que tous les documents de ce type soient aussi disponibles en slovaque, même lorsque cela n'est pas justifié par des motifs d'ordre public, la Commission de Venise considère que des moyens financiers ou administratifs supplémentaires devraient être fournis afin de faire traduire les textes en question.

C. La langue d'Etat dans le système éducatif (article 4)

73. L'article 4 de la loi sur la langue d'Etat dispose que l'emploi de la langue officielle est obligatoire dans le système éducatif. Une langue autre que la langue d'Etat peut être utilisée en tant que langue d'enseignement et d'évaluation dans les conditions fixées par des règles particulières.

74. Cette exception renvoie au paragraphe 12, 5 de la loi n°245/2008 sur l'éducation et la formation (loi sur les écoles). Sur la base de cette loi, le droit de chacun à une éducation dans sa langue maternelle est garanti au moyen d'un réseau complet d'écoles primaires et secondaires et d'établissements préscolaires proposant un enseignement en langue minoritaire⁵⁴. La loi n°465/2003 Coll. a établi l'Université J. Selye de Komarno, dont l'enseignement est intégralement dispensé en hongrois.

⁵⁴ Dans le cas de la minorité nationale hongroise, plus de 700 de ces établissements existent en Slovaquie (tous les cours sont dispensés en hongrois). Voir le ministère de la Culture de la République slovaque, « La loi sur les langues et les droits des membres des minorités nationales en Slovaquie. Commentaire », août 2009 ; voir aussi les tableaux fournis dans CDL(2010)078, Réponses du ministre de l'Education.

75. La Commission de Venise considère que le réseau des écoles en langue minoritaire qui existe en République slovaque est extrêmement dense et elle se félicite de l'attitude positive des autorités vis-à-vis de l'enseignement dans les langues minoritaires.

76. L'article 4 (3), deuxième et troisième phrases, de la loi sur la langue d'Etat dispose ce qui suit :

« Dans les écoles et les établissements scolaires proposant un enseignement dans la langue d'une minorité nationale, la totalité des documents pédagogiques doit être rédigée dans deux langues, à savoir la langue d'Etat et la langue de la minorité nationale. Dans les écoles et les établissements scolaires proposant un enseignement dans la langue d'une minorité nationale, les autres documents doivent être rédigés dans deux langues, à savoir la langue d'Etat et la langue de la minorité nationale. »

77. L'obligation de rédiger ces « autres documents » dans deux langues a été introduite par les modifications apportées à la loi sur la langue d'Etat en 2009. Les termes « documents pédagogiques » et « autres documents » sont définis dans des termes très généraux dans les Principes :

« On entend pas 'documents pédagogiques' d'une école ou d'un établissement scolaire l'ensemble des documents écrits utilisés pour la mise en œuvre des processus éducatifs et l'ensemble des documents sur la base desquels une école ou un établissement scolaire diffuse des plans d'enseignement public, des programmes d'enseignement, des normes éducatives, des normes d'enseignement, les manuels scolaires, les cahiers de texte, les cahiers d'absence, les livrets scolaires des enfants, les livrets scolaires des élèves, les dossiers individuels des enfants, les dossiers individuels des élèves, les rapports d'examen pour l'entrée dans l'enseignement secondaire, les rapports d'examen final, les rapports d'examen de fin d'études secondaires, les rapports sur les tests de commission, les journaux scolaires, les emplois du temps, les rapports sur les examens de langue d'Etat, les règlements des écoles, les règlements des établissements scolaires, les programmes d'activités éducatives, les programmes d'activités des écoles, les programmes d'activités des établissements scolaires, les journaux des groupes éducatifs, les programmes éducatifs thématiques sur les différentes matières. »

« On entend par 'autres documents d'une école ou d'un établissement scolaire' l'ensemble des documents utilisés pour l'organisation et la gestion des écoles et des établissements scolaires. Ces autres documents incluent notamment : la recommandation de placement d'un enfant ayant des besoins éducatifs spécifiques dans une école spécialisée, une école maternelle, élémentaire ou secondaire spécialisée ; le rapport d'examen par un psychologue ou un éducateur spécialisé ; l'avis écrit concernant le placement dans une école ; le programme éducatif individuel pour un enfant placé dans un établissement ; le règlement d'un établissement scolaire ; les réglementations organisationnelles ; la liste des écoles et établissements scolaires avec lesquels une école coopère ; les comptes-rendus des réunions du conseil pédagogique, des commissions des différentes disciplines et de l'association méthodologique et des réunions de la commission éducative ; l'emploi du temps général pour toute l'école et pour chaque classe ; les documents relatifs aux matières optionnelles et aux activités de loisirs ; les documents relatifs à l'organisation des voyages et des visites scolaires, aux activités de ski et de natation, aux activités de plein air pendant les vacances et aux autres activités ; le plan annuel des activités de contrôle du directeur et du directeur-adjoint ; les rapports d'inspection et des autres activités de contrôle ; le récapitulatif de l'utilisation des fonds fournis par le propriétaire pour les besoins de l'école et du processus éducatif ; les dons provenant de parrainages et d'autres sources ; le récapitulatif des activités éducatives des employés et des compétences professionnelles des enseignants et des animateurs d'activités scolaires ; le récapitulatif des formations

suivies par les personnels enseignants et autres, y compris les formations sur la santé et la sécurité professionnelles ; les règles de procédure du conseil pédagogique ; la réglementation du travail pour les employés ; le registre des accidents des élèves dans l'école ; le registre des réclamations ; les règles applicables au dépôt de réclamations ; la convention collective. »

78. En outre, l'article 4 (3) de la loi sur la langue d'Etat s'applique aussi à l'enseignement supérieur, à l'exception de « l'utilisation des manuels et des supports pédagogiques à l'université » (article 4 (5), *in fine*).

79. Les « documents pédagogiques » et « autres documents » écrits sont soumis non seulement au contrôle du ministère de la Culture aux termes de l'article 9 de la loi sur la langue d'Etat, mais aussi à celui des autorités compétentes, telles que l'Inspection des écoles publiques.

80. Bien que les dispositions mentionnées ci-dessus ne restreignent pas le droit des écoles des minorités d'utiliser la langue minoritaire pour les « documents pédagogiques » et les « autres documents », l'obligation de rédiger ces documents dans deux langues implique qu'ils doivent aussi être rédigés ou traduits en slovaque. Cette obligation fait clairement peser sur les écoles des minorités une charge importante dont les autres écoles sont exemptes. Pour que le principe de non-discrimination soit respecté, il faut que cette inégalité de traitement des écoles des minorités réponde à un but légitime et tienne compte du principe de proportionnalité.

81. L'obligation pour les écoles des minorités de rédiger les « documents pédagogiques » et les « autres documents » dans deux langues répond à un but légitime d'ordre public : il permet en effet aux organes de l'Etat de contrôler l'enseignement dispensé par les écoles en langue minoritaire, dans l'intérêt non seulement de l'Etat mais en premier lieu des élèves et des étudiants.

82. Toutefois, puisque l'obligation de rédiger dans deux langues s'applique à la quasi-totalité des documents liés aux activités des écoles, on peut s'interroger sur la proportionnalité de cette obligation avec le but poursuivi. Le respect de cette obligation représente une charge financière supplémentaire pour les écoles en langue minoritaire, même si, selon le ministère de la Culture, cette charge ne doit pas être surestimée⁵⁵.

83. En outre, l'obligation implique assurément une charge de travail supplémentaire pour le personnel administratif et enseignant de ces écoles, puisqu'il doit consacrer du temps et des efforts à la production d'une traduction satisfaisante de cette longue liste de documents pédagogiques et autres. Cette situation n'est pas de nature à encourager et soutenir l'enseignement des langues minoritaires, comme l'exige la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. En effet, l'obligation de rédiger les documents en slovaque pourrait inciter le personnel administratif et enseignant, afin d'économiser du temps et des ressources, à ne les rédiger que dans cette langue.

84. De l'avis de la Commission de Venise, cette obligation peut légitimement être imposée, mais elle devrait se limiter aux documents nécessaires pour l'inspection des écoles en langue minoritaire. Cette disposition devrait donc être réexaminée. Il pourrait être opportun d'accorder des moyens administratifs et financiers supplémentaires pour la réalisation des traductions, comme le prévoient les Principes. La Commission considère par ailleurs qu'une alternative possible pour l'exercice du contrôle pourrait être de désigner, pour l'inspection des écoles en langue minoritaire, un inspecteur qui maîtriserait la langue d'enseignement concernée.

⁵⁵ Voir le ministère de la Culture de la République slovaque, « La loi sur les langues et les droits des membres des minorités nationales en Slovaquie. Commentaire », août 2009. p. 8 : « La pratique, sur plusieurs années, a confirmé que le coût de la traduction des documents des écoles vers la langue officielle ou vers une langue minoritaire ne représentait pas une charge financière extraordinaire dans un environnement bilingue ».

D. La langue d'Etat dans certains domaines de la communication publique (article 5)

85. L'article 5 de la loi sur la langue d'Etat requiert l'emploi de la langue d'Etat dans certains domaines de la communication publique.

a) Emissions de radio et de télévision

86. L'article 5, paragraphe 1, dispose que les services de radio et de télévision doivent émettre, sur le territoire de la République slovaque, dans la langue d'Etat, sauf en cas de rediffusion immédiate dans la langue d'Etat. Il prévoit cependant des exceptions pour les émissions de radio diffusées à l'échelle régionale ou locale à l'intention des membres des minorités nationales – y compris les retransmissions d'événements en direct – et pour les émissions diffusées par la Radio slovaque dans la langue d'une minorité nationale ou ethnique.

87. A cet égard, la Commission de Venise estime qu'en principe la diffusion bilingue permet à la population majoritaire d'avoir accès aux émissions d'une minorité même si elle ne maîtrise pas sa langue, ce qui contribue à faire connaître les cultures minoritaires. A ce titre, l'obligation de diffuser aussi dans la langue d'Etat répond à un but légitime. Toutefois, cette obligation entraîne des coûts supplémentaires qui ne doivent pas avoir pour effet d'empêcher ou de décourager la diffusion d'émissions dans les langues minoritaires. Il doit y avoir un lien de proportionnalité raisonnable. Le niveau de protection de la langue d'Etat doit aussi dépendre de l'attitude des minorités nationales.

88. La Commission de Venise se félicite de l'extension du domaine d'utilisation des langues minoritaires dans les programmes de radio⁵⁶.

89. Concernant la télévision, la Commission note qu'il n'existe pas d'exception similaire. Par conséquent, il est possible qu'une charge disproportionnée pèse sur les radiodiffuseurs des minorités. En particulier, la Commission ne considère pas que la menace que représentent les émissions en langue minoritaire pour la langue slovaque justifie une attitude aussi radicale. Pour cette raison, la Commission estime qu'il pourrait être opportun, si les autorités slovaques sont attachées à un bilinguisme absolu, que l'Etat lui-même fournisse les crédits nécessaires pour le doublage ou le sous-titrage des émissions.

90. La Commission estime que pour pouvoir évaluer l'impact de cette obligation, il faudrait que le rôle et les restrictions de la radiodiffusion en langue minoritaire soient définis plus clairement, en particulier par rapport aux règles sur l'emploi des langues étrangères qui ne sont pas des langues minoritaires.

b) L'emploi de la langue d'Etat dans les activités culturelles

91. L'article 5, paragraphes 5 et 6, de la loi sur la langue d'Etat reflète, dans le domaine des activités culturelles, la volonté générale de renforcer la protection de la langue d'Etat. D'après le paragraphe 5, « *les brochures de publicité à vocation culturelle, les catalogues des galeries, des musées et des bibliothèques et les programmes de cinéma, de théâtre, de concert et d'autres manifestations culturelles sont publiés dans la langue d'Etat. Ils peuvent aussi être publiés dans la langue d'une minorité nationale, mais ils doivent alors « comporter également un contenu identique dans la langue d'Etat* ». Ces brochures, catalogues et programmes peuvent aussi comporter des versions dans d'autres langues « *en tant que de besoin, avec un contenu globalement identique à la version en langue d'Etat et publiées à la suite de cette*

⁵⁶ L'article 5 permet notamment d'utiliser uniquement une langue minoritaire dans les programmes de radio et d'utiliser une langue minoritaire avec sous-titrage dans la langue officielle dans les programmes de télévision. (voir article 5, paragraphes 1 à 3).

version. » D'après le paragraphe 6, « la langue d'Etat doit être utilisée lors des manifestations culturelles et éducatives, à l'exception des manifestations culturelles des minorités nationales et ethniques, des manifestations accueillant des artistes étrangers et des manifestations éducatives portant sur l'enseignement de la langue, ainsi que des œuvres musicales et des pièces de théâtres jouées en version originale. La présentation orale de ces programmes devra aussi être faite dans la langue d'Etat, à l'exception des programmes mentionnés dans la deuxième phrase du présent paragraphe, si la langue des programmes en question répond au critère d'intelligibilité pour les locuteurs de la langue d'Etat. »

92. Ces dispositions reconnaissent expressément le droit d'utiliser les langues minoritaires et d'autres langues lors des manifestations culturelles et pour l'information sur ces manifestations, comme l'exigent le respect de la liberté d'expression (article 10 de la CEDH) et le droit, dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, pour les personnes appartenant à ces minorités, d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue (article 27 du PIDCP). Toutefois, l'obligation d'utiliser aussi le slovaque pour ces informations et pour la présentation orale impose un travail et des coûts supplémentaires pour les organisateurs de manifestations culturelles en langue minoritaire ou dans une autre langue étrangère.

93. Les organisateurs de manifestations culturelles en langue slovaque n'ont pas à supporter cette charge supplémentaire. Pour que le principe de non-discrimination soit respecté, il faut que cette inégalité de traitement réponde à un but légitime et tienne compte du principe de proportionnalité. L'obligation de fournir des informations sur les manifestations culturelles (publicité, catalogues, programmes, etc.) et de donner une présentation orale de ces manifestations en langue slovaque répond à un but légitime, car elle permet d'informer les membres de la majorité slovaque sur des manifestations culturelles qui, bien qu'elles s'adressent en premier lieu aux minorités nationales, sont ouvertes à un public plus large.

94. Ce but légitime doit néanmoins être proportionné, notamment du point de vue de l'intérêt que présentent, pour la majorité slovaque, des expressions et des manifestations marginales de la vie des minorités. En effet, il n'est pas exclu que les manifestations culturelles en langue minoritaire n'intéressent souvent que peu de locuteurs du slovaque. Afin de respecter le principe de proportionnalité, le gouvernement slovaque devrait par conséquent envisager de garantir un financement public pour la traduction en slovaque. En effet, la charge financière qu'entraîne cette traduction pourrait entraver fortement ou décourager l'organisation de manifestations culturelles dans les langues minoritaires et étrangères.

c) L'emploi de la langue d'Etat sur les monuments

95. L'article 5 (7) de la loi sur la langue d'Etat dispose que « *les inscriptions gravées sur les monuments, les mémoriaux et les plaques commémoratives doivent être rédigées dans la langue d'Etat. Si elles contiennent un texte rédigé dans d'autres langues, celui-ci doit figurer après le texte en langue d'Etat et doit avoir un contenu identique. Le texte rédigé dans une autre langue doit être écrit dans des caractères de taille identique ou inférieure à ceux du texte en langue d'Etat. Le titulaire d'un permis de construire est tenu de demander au ministère de la Culture un avis contraignant concernant la conformité de l'inscription gravée sur un mémorial, un monument ou une plaque commémorative avec la présente loi. Cette disposition ne s'applique pas aux inscriptions historiques gravées sur les mémoriaux, les monuments et les plaques commémoratives qui font l'objet d'une protection au titre d'une règle particulière (par exemple la protection des monuments historiques) ».*

96. Cette disposition semble impliquer que les inscriptions figurant sur des monuments vieux de plusieurs siècles devront être traduites. D'après la fiche d'information du ministère de la Culture, cependant, celui-ci ne contrôlera pas les inscriptions historiques « figurant sur des objets d'intérêt culturel particulier datant de plus d'un demi-siècle » mais s'intéressera principalement aux nouvelles inscriptions ; en effet, les inscriptions plus anciennes devraient déjà avoir été adaptées conformément au paragraphe 11 de la loi en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 1997. A des fins de sécurité juridique, il est souhaitable que ce délai de 50 ans apparaisse dans la loi elle-même.

97. D'après le point 8.7 des Principes, « *les pierres tombales, les dalles funéraires et les stèles funéraires ne seront pas considérées comme des mémoriaux ou des monuments* ». A des fins de sécurité juridique, il est souhaitable que cette exception apparaisse également dans la loi elle-même.

E. La langue d'Etat dans les forces armées, les forces de sécurité armées et les pompiers (article 6)

98. L'article 6 de la loi sur la langue d'Etat dispose ce qui suit : « *Toutes les communications de service dans les forces armées, les forces de police, les services de renseignement slovaques, le corps des gardiens de prison et de justice, la police ferroviaire, le corps des sapeurs-pompiers et la police municipale doivent se faire dans la langue d'Etat.* »

99. Les Principes (article 3 ad) précisent cette disposition : « *On entend par 'communications de service' toute communication officielle dans l'exécution d'activités et d'actions de service par les organisations énumérées à l'article 6 (1) de la loi sur la langue d'Etat. Le terme 'communications de service' doit être utilisé pour souligner le caractère professionnel des activités officielles des personnes énumérées à l'article 6 (1) de la loi sur la langue d'Etat.* » Ce document explique en outre ce qui suit : « *Les communications de service internes au sein des forces armées de la République slovaque, des forces de police, des services de renseignement slovaques, du corps des gardiens de prison et de justice de la République slovaque, de la police ferroviaire, du corps des sapeurs-pompiers et de la police municipale doivent se faire exclusivement dans la langue d'Etat.* »

100. Les deux notions de 'communication de service (interne)' et de 'communication officielle' doivent être précisées. S'appliquent-elles à la fois aux communications écrites et orales ? Dans quelle mesure s'appliquent-elles aux conversations sur les activités de service entre les membres des organisations énumérées à l'article 6 (1) ? L'obligation d'utiliser le slovaque dans les 'communications de service' et les 'communications officielles' s'applique-t-elle aussi dans les communes où la minorité représente au moins 20 % de la population totale et dans quelle mesure cela implique-t-il que les membres des organisations énumérées à l'article 6 (1) appartenant à cette minorité nationale ont l'interdiction d'utiliser la langue minoritaire dans leurs communications écrites et leurs conversations orales portant sur des questions de service ?

101. D'autres questions se posent aussi : dans quelle mesure la notion de 'communication officielle' s'applique-t-elle aux déclarations publiques écrites et orales faites par les membres des organisations énumérées à l'article 6 (1) ? Dans quelle mesure l'emploi du slovaque est-il également obligatoire dans les relations entre, par exemple, la police locale ou les sapeurs-pompiers et le public ? Afin de pouvoir garantir le service public dont ils ont la charge, il est clairement nécessaire, au moins dans les communes où une minorité représente 20 % de la population ou davantage, que certains des membres des organisations énumérées soient

capables de communiquer avec cette minorité dans sa langue⁵⁷. Cette disposition devrait être réexaminée.

F. La langue d'Etat dans les procédures judiciaires, les procédures administratives et les procédures engagées devant les autorités de police (article 7)

102. L'article 7 de la loi sur la langue d'Etat dispose ce qui suit : « *La communication entre les tribunaux et les citoyens, la communication dans les procédures judiciaires, les procédures administratives et les procédures engagées devant les autorités de police, ainsi que les décisions et minutes des tribunaux, des autorités administratives et des autorités de police, doivent se faire et être diffusées dans la langue d'Etat (...) sans préjudice des droits des membres des minorités nationales et ethniques et des droits des personnes qui ne maîtrisent pas la langue d'Etat contenus dans des règles particulières* ».

103. Les 'règles particulières' mentionnées sont le Code de procédure pénale et le Code de procédure civile de la République slovaque, qui prévoient le droit à l'assistance d'un interprète dans les procédures pénales et même dans les procédures civiles, mais seulement en cas de connaissance insuffisante du slovaque.

104. Le droit de tout accusé d'« être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui » et le droit de « se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience » sont des droits minimaux relevant du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il convient donc de se féliciter que le droit à l'assistance d'un interprète dans les procédures pénales et même dans les procédures civiles soit reconnu.

105. La Commission de Venise rappelle cependant que les autorités slovaques se sont engagées, en vertu de l'article 9 de la Charte [...], *en ce qui concerne les circonscriptions des autorités judiciaires dans lesquelles réside un nombre de personnes pratiquant les langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures spécifiées ci-après, selon la situation de chacune de ces langues et à la condition que l'utilisation des possibilités offertes par le présent paragraphe ne soit pas considérée par le juge comme faisant obstacle à la bonne administration de la justice :*

- a *dans les procédures pénales :*
 - i *à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires ; et/ou*
 - ii *à garantir à l'accusé le droit de s'exprimer dans sa langue régionale ou minoritaire ; et/ou*
 - iii *à prévoir que les requêtes et les preuves, écrites ou orales, ne soient pas considérées comme irrecevables au seul motif qu'elles sont formulées dans une langue régionale ou minoritaire ; et/ou*
 - iv *à établir dans ces langues régionales ou minoritaires, sur demande, les actes liés à une procédure judiciaire, si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions n'entraînant pas de frais additionnels pour les intéressés ;*
- b *dans les procédures civiles :*
 - i *à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires ; et/ou*

⁵⁷ Voir aussi la recommandation 13 des « Recommandations sur la mission de la police dans les sociétés multi-ethniques » du HCMN, selon laquelle la police devrait « s'assurer qu'elle peut communiquer avec les minorités dans des langues minoritaires, lorsque cela est possible en recrutant et en formant du personnel qui parle plusieurs langues et également en faisant appel à des interprètes qualifiés ».

ii à permettre, lorsqu'une partie à un litige doit comparaître en personne devant un tribunal, qu'elle s'exprime dans sa langue régionale ou minoritaire sans pour autant encourir des frais additionnels ; et/ou

iii à permettre la production de documents et de preuves dans les langues régionales ou minoritaires, si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions ;

c dans les procédures devant les juridictions compétentes en matière administrative :

i à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires ; et/ou

ii à permettre, lorsqu'une partie à un litige doit comparaître en personne devant un tribunal, qu'elle s'exprime dans sa langue régionale ou minoritaire sans pour autant encourir des frais additionnels ; et/ou

iii à permettre la production de documents et de preuves dans les langues régionales ou minoritaires, si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions ;

d à prendre des mesures afin que l'application des alinéas i et iii des paragraphes b et c ci-dessus et l'emploi éventuel d'interprètes et de traductions n'entraînent pas de frais additionnels pour les intéressés.

106. Les droits ci-dessus vont clairement au-delà du droit à l'assistance d'un interprète, et ils s'appliquent aux locuteurs des langues minoritaires sans considération de leur connaissance du slovaque. La Commission de Venise considère par conséquent que l'article 7 de la loi sur la langue d'Etat est contraire à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

G. La langue d'Etat dans d'autres domaines de la communication publique (article 8)

107. L'article 8 de la loi sur la langue d'Etat contient plusieurs dispositions sur « l'emploi de la langue d'Etat dans d'autres domaines de la communication publique ».

108. La Commission de Venise rappelle à ce sujet qu'en vertu de l'article 13 (1) de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la République slovaque s'est engagée « à exclure de [sa] législation toute disposition interdisant ou limitant sans raisons justifiables le recours à des langues régionales ou minoritaires dans les documents relatifs à la vie économique ou sociale, et notamment dans les contrats de travail et dans les documents techniques tels que les modes d'emploi de produits ou d'équipements ».

a) Protection du consommateur

109. L'article 8 (1) de la loi dispose ce qui suit : « Dans l'intérêt de la protection du consommateur, l'emploi de la langue d'Etat sera obligatoire : dans les mentions d'étiquetage des produits (nationaux ou importés) ; dans les modes d'emploi des produits, en particulier les produits alimentaires, les produits pharmaceutiques, les produits de consommation électronique et de droguerie ; dans les contrats de garantie ; dans toute autre information destinée aux consommateurs. »

110. Dans la mesure où le but de cette disposition n'est pas d'imposer l'emploi exclusif de la langue d'Etat mais uniquement d'exiger que son emploi soit une condition minimale, elle ne constitue pas une violation de la liberté d'expression garantie notamment par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans l'affaire *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada*⁵⁸, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a indiqué que les autorités publiques ne pouvaient pas interdire l'emploi d'une langue donnée dans la communication

⁵⁸ CCPR, *Ballantyne, Davidson, McIntyre c. Canada*, 5 mai 1993, Communications n°359/1989 et n°385/1989, Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 et 385/1989/Rev.1 de l'ONU (1993).

commerciale, précisant cependant qu'il était possible pour les autorités publiques d'exiger l'emploi d'une langue officielle en plus de la langue de préférence, mais sans exclusion ni obstruction de cette dernière.

b) Emploi

111. L'article 8 (2) de la loi dispose ce qui suit : « *Tous les documents et toutes les communications écrites ayant un effet juridique dans le contexte de l'emploi ou tout autre domaine analogue lié au travail devront être rédigés dans la langue d'Etat ; des versions du texte en langue officielle peuvent aussi être rédigées dans d'autres langues, avec un contenu identique.* » Cette disposition impose l'utilisation du slovaque, sans interdire celle d'autres langues.

112. La Commission de Venise se félicite de cette nouvelle possibilité d'utiliser d'autres langues. Concernant l'obligation de rédiger en slovaque, la Commission considère qu'elle devrait porter uniquement sur les documents et les communications écrites dont l'accès est indispensable à des fins d'ordre public. Sinon, cette disposition serait contraire à l'article 13 de la Charte, en particulier lorsque les deux parties appartiennent à une minorité nationale dans une commune où celle-ci représente au moins 20 % de la population. La Commission rappelle aussi qu'en vertu de l'article 9, paragraphe 2, de la Charte, les autorités slovaques se sont engagées :

a à ne pas refuser la validité des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire ; ou

b à ne pas refuser la validité, entre les parties, des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire, et à prévoir qu'ils seront opposables aux tiers intéressés non locuteurs de ces langues, à la condition que le contenu de l'acte soit porté à leur connaissance par celui qui le fait valoir ; ou

c à ne pas refuser la validité, entre les parties, des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire.

c) Associations et sociétés

113. L'article 8 (3) de la loi dispose ce qui suit : « *Les documents financiers et techniques et les statuts des associations, des partis et mouvements politiques et des sociétés doivent être rédigés dans la langue d'Etat ; des versions du texte en langue officielle peuvent aussi être rédigées dans d'autres langues, avec un contenu identique.* » Cette disposition est similaire à la précédente et impose l'utilisation du slovaque, sans interdire celle d'autres langues.

114. La Commission de Venise se félicite de cette possibilité nouvelle d'utiliser d'autres langues en plus de la langue d'Etat. Elle considère que l'obligation d'utiliser la langue d'Etat devrait être limitée aux documents et communications qui doivent être accessibles aux autorités de l'Etat à des fins d'ordre public. Une attention particulière, à cet égard, doit être accordée aux situations où tous les membres appartiennent à une minorité nationale dans une commune où celle-ci représente au moins 20 % de la population.

H. Services sociaux et de santé

115. L'article 8 (4) de la loi dispose ce qui suit : « *1. Les documents administratifs des services de santé et des services sociaux doivent être rédigés dans la langue d'Etat. 2. Le personnel de ces services communique habituellement avec les patients ou les usagers dans la langue d'Etat : si un patient ou un usager ne maîtrise pas la langue d'Etat, il est possible d'utiliser une langue dans laquelle il peut communiquer. 3. Si le service est situé dans une commune où la langue d'une minorité nationale est utilisée dans la communication officielle en vertu d'une règle particulière, les patients ou usagers membres de cette minorité nationale peuvent utiliser*

leur langue maternelle pour la communication avec le personnel. Celui-ci n'est pas tenu de parler la langue de la minorité nationale. »

116. Cette disposition est précisée dans les Principes : *« Aucune administration publique ne doit surveiller l'utilisation de la langue d'Etat, des langues des minorités nationales ou des langues étrangères dans la communication entre le personnel et les patients ou les usagers des services sociaux et de santé. Si un patient ou un usager ne maîtrise pas la langue d'Etat, le personnel peut communiquer avec lui dans la langue d'une minorité nationale ou dans une langue étrangère partout sur le territoire de la République slovaque. La communication entre le personnel et les patients ou les usagers peut aussi se faire dans une langue minoritaire lorsque ceux-ci sont membres d'une minorité nationale et maîtrisent la langue d'Etat, si le service social ou de santé se trouve dans une commune où les membres de la minorité nationale représentent au moins 20 % de la population. Dans certains cas exceptionnels, le personnel peut aussi communiquer avec un patient ou un usager dans une langue minoritaire ou étrangère lorsque ce patient ou cet usager maîtrise la langue d'Etat et n'est pas membre d'une minorité nationale représentant au moins 20 % de la population de la commune, s'il est plus efficace d'utiliser la langue minoritaire ou la langue étrangère et à la condition que le membre du personnel maîtrise la langue utilisée à un niveau professionnel acceptable et que le patient ou l'utilisateur exprime clairement le souhait de communiquer dans une langue minoritaire ou étrangère. Les membres du personnel ne seront pas tenus de maîtriser la langue d'une minorité nationale et ils ne pourront être contraints, s'ils la maîtrisent, de l'utiliser dans la communication avec les patients ou les usagers. »*

117. Lus conjointement, l'article 8 (4) de la loi sur la langue d'Etat et les Principes font apparaître trois situations où une autre langue que la langue d'Etat peut être utilisée dans la communication avec les patients, à savoir :

- lorsque le patient ne maîtrise pas la langue d'Etat ;
- lorsque le patient maîtrise la langue d'Etat, mais appartient à une minorité nationale et que le service social ou de santé se trouve dans une commune où les membres de la minorité nationale représentent au moins 20 % de la population ;
- dans certains cas exceptionnels, lorsque le patient maîtrise la langue d'Etat et n'est pas membre d'une minorité nationale représentant au moins 20 % de la population de la commune, « s'il est plus efficace d'utiliser la langue minoritaire ou la langue étrangère et à la condition que le membre du personnel maîtrise la langue utilisée à un niveau professionnel acceptable et que le patient ou l'utilisateur exprime clairement le souhait de communiquer dans une langue minoritaire ou étrangère ».

118. La Commission de Venise rappelle qu'en vertu de l'article 13 (2) c) de la Charte, la République slovaque s'est engagée *« à veiller à ce que les équipements sociaux tels que les hôpitaux, les maisons de retraite, les foyers offrent la possibilité de recevoir et de soigner dans leur langue les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire nécessitant des soins pour des raisons de santé, d'âge ou pour d'autres raisons »*.

119. La Commission de Venise se félicite que les possibilités d'utiliser une langue minoritaire aient été étendues. Elle note cependant que la troisième possibilité (voir le paragraphe 117) n'est mentionnée que dans les Principes. A des fins de sécurité juridique, il conviendrait qu'elle apparaisse dans le texte de l'article 8 (4) de la loi sur la langue d'Etat.

I. Les contrats

120. L'article 8 (5) de la loi dispose ce qui suit : « *Dans les procédures vis-à-vis des autorités et des personnes morales mentionnées à l'article 3 (1) concernant les contrats, seule la version du contrat en langue d'Etat est reconnue* ».

121. La Commission de Venise rappelle les obligations qui incombent aux autorités slovaques en vertu de l'article 9, paragraphe 2, de la Charte (voir ci-dessus, paragraphe 112, *in fine*). Elle considère que la non-reconnaissance des contrats rédigés dans une langue minoritaire constitue une violation de ces obligations.

J. La communication publique des personnes privées

122. L'article 8 (6) de la loi dispose ce qui suit : « *Toutes les signalisations, annonces et notifications destinées à informer le public, en particulier dans les magasins, les équipements sportifs, les restaurants, les rues, le long et au-dessus des routes, dans les aéroports, aux arrêts de bus et dans les gares, ainsi que dans les transports en commun, doivent être rédigés dans la langue d'Etat. Si ces signalisations, annonces et notifications contiennent un texte rédigé dans d'autres langues, celui-ci doit figurer après le texte en langue d'Etat et doit avoir un contenu identique. Le texte rédigé dans une autre langue doit être écrit dans des caractères de taille identique ou inférieure à ceux du texte en langue d'Etat.* »

123. Cette disposition est précisée dans les Principes : « *Le ministère de la Culture contrôle uniquement la publicité dont l'objectif n'est pas de présenter des produits, des services, des biens immobiliers, un nom commercial, une marque, un label d'origine ou d'autres droits et obligations liés à une forme quelconque d'activité commerciale en vue de les introduire sur le marché. Le ministère de la Culture contrôle la signalisation identifiant le siège d'une personne morale ou la résidence permanente d'une personne physique, la signalisation des bâtiments, des terrains et des autres biens immobiliers ou mobiliers appartenant à ces personnes, à l'exception de la signalisation des services ou des unités organisationnelles d'une personne morale ou physique comportant un nom commercial. Les noms commerciaux, les marques et les noms d'établissements enregistrés conformément à la loi, ainsi que les noms et prénoms des personnes, ne doivent pas nécessairement figurer dans la langue d'Etat dans la signalisation, les annonces et les notifications destinées à informer le public.* »

124. Bien que l'article 8 (6) impose uniquement l'emploi du slovaque, en complément de la langue que l'intéressé préfère utiliser, pour « les signalisations, annonces et notifications destinées à informer le public », cette obligation peut clairement faire peser une contrainte importante sur toutes les personnes qui souhaitent communiquer avec le public, car leurs messages devront être traduits et présentés au public dans deux langues. Cette obligation d'utiliser le slovaque dans toutes « les signalisations, annonces et notifications destinées à informer le public » pourrait dans certaines situations représenter une contrainte suffisamment lourde pour dissuader les personnes d'exercer le droit à la liberté d'expression.

125. La Commission de Venise se félicite par conséquent de l'intention, exprimée dans les Principes, d'appliquer cette disposition de manière restrictive, en la limitant à la seule communication non commerciale. A des fins de sécurité juridique, il est souhaitable que cette intention apparaisse dans le texte de l'article 8 (6) de la loi sur la langue d'Etat.

126. En outre, la Commission de Venise invite les autorités slovaques à réexaminer cette disposition à la lumière du principe de proportionnalité et à déterminer dans quelle mesure le bilinguisme doit être obligatoire même dans les communes où la minorité représente la quasi-totalité de la population.

K. Contrôle et amendes (articles 9 et 9 bis)

127. Le ministère de la Culture contrôle le respect des obligations découlant de la loi. Les violations, s'il n'y est pas mis fin ou remédié dans un certain délai, donnent lieu à des amendes.

128. Le contrôle et l'imposition d'amendes constituent l'une des questions les plus sensibles et les plus complexes posées par la loi sur la langue d'Etat. La version initiale de la loi sur la langue d'Etat contenait des dispositions sur l'imposition d'amendes, mais elles ont été abrogées en 1999, avant d'être réintroduites par les modifications de 2009.

129. Il est évident qu'aucune amende ne devrait être imposée pour les violations de la loi sur la langue d'Etat qui constituent une expression légitime du droit d'utiliser une langue minoritaire tel qu'il est garanti non seulement par la législation slovaque en vigueur mais aussi et surtout par les traités internationaux que la République slovaque a ratifiés et qui priment sur sa législation ordinaire, y compris la loi sur la langue d'Etat. Ces traités sont en premier lieu la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

130. Pour ce qui concerne les autres irrégularités, la Commission de Venise convient avec les autorités slovaques qu'en l'absence de sanctions les obligations légales risquent de ne pas être respectées. Les autorités slovaques attachant une grande importance à l'application de cette loi, elles jugent indispensable de l'assortir de sanctions. De fait, il est logique, par principe, que les violations de la loi soient sanctionnées. Les autorités slovaques affirment en outre que ces sanctions ont un effet dissuasif (aucune amende ne semble avoir été imposée).

131. Il reste à déterminer, en supposant que les sanctions soient souhaitables, s'il est utile de prévoir des sanctions pour les violations de l'obligation d'utiliser la langue d'Etat. A ce sujet, la Commission observe que la possibilité de mettre fin ou de remédier à l'irrégularité ne peut pas toujours s'appliquer, notamment dans le cas des médias et des activités culturelles (comment peut-on mettre fin ou remédier au fait de ne pas avoir traduit une annonce pour une manifestation culturelle passée ?). Indépendamment de ce point, les autorités slovaques ont indiqué clairement que le but du système de sanctions n'était pas de punir les auteurs d'irrégularités, mais de garantir la bonne application de la loi, c'est-à-dire l'utilisation générale, parallèlement aux langues minoritaires dans certains cas et certains domaines, de la langue d'Etat. De l'avis de la Commission, plutôt que des sanctions, une coopération et des mesures de confiance ou des actions visant à réaliser les objectifs fixés par la loi seraient plus efficaces pour atteindre ce but. Et s'il doit y avoir des sanctions, il faut du moins qu'elles soient limitées aux cas les plus extrêmes.

VI. Conclusions

132. La protection et la promotion de la langue officielle de l'Etat sont une préoccupation légitime commune à de nombreux pays européens. Elles poursuivent plusieurs buts légitimes, au premier rang desquels la protection de l'ordre public, en garantissant que l'Etat ait accès aux informations et aux communications essentielles sur son territoire, qu'il puisse intervenir s'il y a lieu et que sa responsabilité puisse être pleinement engagée ; elles garantissent le développement de l'identité de la communauté nationale et permettent la communication entre les éléments constitutifs de la population et au sein de chacun d'eux ; elles empêchent que les citoyens soient victimes d'une discrimination dans l'exercice de leurs droits fondamentaux dans les régions où les membres des minorités nationales sont majoritaires.

133. La protection et la promotion de la langue d'Etat favorisent en outre la cohésion sociale et l'intégration des minorités nationales et contribuent à ce que les membres des minorités ne soient pas confinés dans les zones géographiques spécifiques où leur langue minoritaire est parlée, ce qui pourrait limiter la possibilité qu'ils ont, s'ils le souhaitent, de se déplacer et de

s'installer n'importe où sur le territoire national pour poursuivre leur développement professionnel et personnel.

134. Il convient de trouver un équilibre entre la protection et la promotion de la langue d'Etat et la protection et la promotion des droits linguistiques des membres des minorités nationales. Ces droits sont garantis et protégés à la fois au niveau international et national. Le droit de la majorité de la population de parler la langue d'Etat et le droit des membres des minorités d'utiliser leur langue minoritaire sont compatibles et peuvent coexister sans conflit, à la condition que la majorité adopte une approche positive vis-à-vis des minorités, et inversement. L'obligation d'utiliser la langue d'Etat devrait se limiter aux situations où l'ordre public l'exige réellement, en appliquant un lien de proportionnalité raisonnable. Notons à cet égard que l'exigence d'ordre public peut dépendre de l'attitude des minorités nationales. Dans les autres cas où l'Etat juge nécessaire, approprié ou souhaitable de garantir l'emploi de la langue d'Etat en plus des langues minoritaires, il devrait garantir les services et les moyens financiers adéquats.

135. La Commission de Venise a examiné la loi sur la langue d'Etat de la République slovaque, telle que modifiée en 2009 et complétée par les Principes du Gouvernement slovaque. Elle considère que cette loi poursuit les objectifs légitimes exposés ci-dessus. Elle estime néanmoins qu'il conviendrait, pour des raisons de sécurité juridique, de préciser les relations entre la loi sur la langue d'Etat et les autres textes législatifs sur la protection des minorités ainsi que le statut juridique des Principes. Plusieurs Principes devraient figurer dans la loi.

136. La Commission de Venise estime par ailleurs que certaines dispositions de la loi sont incompatibles avec les obligations internationales de la République slovaque et devraient donc être révisées. Ces dispositions concernent les points suivants : l'obligation d'utiliser la langue d'Etat pour les communications officielles dans les régions où la population minoritaire n'atteint pas le seuil de 20 % de la population ; l'obligation pour les personnes morales d'utiliser la langue d'Etat dans les contacts avec les autorités ; l'obligation d'utiliser la langue d'Etat dans les procédures judiciaires, les procédures administratives et les procédures engagées devant les autorités de police, pour les personnes qui ont une maîtrise suffisante de cette langue ; enfin, la non-reconnaissance des contrats rédigés dans une langue minoritaire.

137. La Commission de Venise considère enfin que certaines mesures de promotion et de protection de la langue d'Etat, telles qu'elles sont formulées actuellement dans la loi sur la langue d'Etat, devraient être soigneusement examinées et éventuellement révisées afin d'éviter qu'elles n'aient un impact disproportionné. Ces dispositions concernent les points suivants : l'obligation d'utiliser la langue d'Etat dans tous les actes et documents officiels des églises et des communautés religieuses destinés au public ; l'obligation, pour les écoles des minorités, de rédiger également tous les documents pédagogiques et autres dans la langue d'Etat ; les règles sur les programmes de télévision ; l'obligation d'utiliser la langue d'Etat dans les activités culturelles ; l'obligation d'utiliser la langue d'Etat dans les forces armées, les forces de sécurité armées et les pompiers ; l'obligation d'utiliser la langue d'Etat dans les documents et les déclarations écrites ayant un effet juridique dans le contexte de l'emploi ou tout autre domaine lié au travail ; l'obligation de rédiger dans la langue d'Etat les documents financiers et techniques et les statuts des associations, des partis et mouvements politiques et des sociétés ; l'obligation pour les personnes privées de présenter toutes les signalisations, annonces et notifications destinées au public dans la langue d'Etat ; enfin, le système d'amendes.

138. La Commission de Venise reste à la disposition de la République slovaque pour toute assistance à ce sujet.