



Strasbourg, le 17 mars 2025

CDL-AD(2025)013

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

MACEDOINE DU NORD

**MEMOIRE AMICUS CURIAE CONJOINT DE LA COMMISSION DE
VENISE ET DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA DEMOCRATIE ET
DE LA DIGNITÉ HUMAINE (DGII)**

**SUR LES NORMES INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES
RELATIVES A L'UTILISATION DES LANGUES MINORITAIRES DANS
LA VIE PUBLIQUE ET DANS LES PROCÉDURES JUDICAIRES**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 142^e session plénière
(Venise, 14-15 mars 2025)**

Sur la base des commentaires de :

**Mme Veronika Bílková (membre, Tchéquie)
M. Martin Kuijer (membre, Pays-Bas)
M. Jan Velaers (membre, Belgique)
M. Mattia Zeba (expert DGII)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Champ d'application du mémoire <i>amicus curiae</i> conjoint	3
III.	Remarques préliminaires.....	4
IV.	Normes internationales et européennes sur les droits linguistiques des minorités	4
A.	Première question : Normes internationales et européennes sur l'utilisation des langues minoritaires dans la vie publique.....	6
1.	La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales	6
2.	La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires	8
B.	Deuxième question : Normes internationales et européennes sur l'utilisation des langues minoritaires dans les procédures judiciaires et par le pouvoir judiciaire	10
1.	Normes applicables à un défendeur dans le cadre d'une procédure pénale	11
2.	Normes applicables aux personnes impliquées dans des procédures non pénales	12
V.	Conclusion	13

I. Introduction

1. Par lettre du 20 novembre 2024, le Président de la Cour constitutionnelle de Macédoine du Nord a demandé un mémoire *amicus curiae* de la Commission de Venise dans le cadre d'une affaire pendante devant elle sur la question de la constitutionnalité de la loi sur l'utilisation des langues adoptée par le Parlement en mars 2018.

2. La Cour constitutionnelle a invité la Commission de Venise à répondre aux questions suivantes

1. Quelles sont les normes internationales et européennes relatives à l'utilisation des langues minoritaires dans la vie publique, c'est-à-dire dans les organes de l'État et les institutions publiques ?
 - Au niveau central (notamment sur les critères d'utilisation des langues minoritaires sur l'ensemble du territoire de l'État) ;
 - Au niveau local (unités locales d'administration autonome).
2. Quelles sont les normes internationales et européennes sur l'utilisation des langues dans les procédures devant les tribunaux et le système judiciaire en général ?

3. La Commission de Venise, conformément à sa pratique, a décidé de préparer cet avis conjointement avec la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine (DGII).

4. Mme Veronika Bílková, M. Martin Kuijer, M. Jan Velaers et M. Mattia Zeba (expert de la DGII) ont été les rapporteurs de cet avis.

5. Ce mémoire *amicus curiae* conjoint a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Le projet de mémoire *amicus curiae* conjoint a été examiné lors de la réunion conjointe des Sous-commissions sur les droits fondamentaux, la non-discrimination et la protection des minorités le 13 mars 2024. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 142^e session plénière (Venise, 14-15 mars 2024).

II. Champ d'application du mémoire *amicus curiae* conjoint

6. La Commission de Venise et la DGII examineront et répondront aux questions posées par la Cour constitutionnelle de Macédoine du Nord sur les normes internationales et européennes applicables à l'utilisation des langues minoritaires dans la vie publique et devant les tribunaux et le pouvoir judiciaire en général. Comme la demande se réfère aux « *normes internationales et européennes* » (une notion qui ne se limite ni aux normes *juridiquement contraignantes*, ni aux normes contraignantes *pour la Macédoine du Nord*), le mémoire *amicus curiae* conjoint ne se concentrera pas sur les spécificités de la Macédoine du Nord, mais présentera les normes en général. L'interprétation de la Constitution de Macédoine du Nord et son application à un cas spécifique restent de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle. En conséquence, le mémoire *amicus curiae* conjoint n'évaluera pas les faits de l'affaire pendante devant la Cour constitutionnelle ni la compatibilité de la loi sur l'utilisation des langues, ou de tout autre texte législatif adopté ou en projet, avec la Constitution de la Macédoine du Nord.

7. La Commission de Venise rappelle qu'elle a précédemment adopté un avis sur la loi sur l'utilisation des langues de Macédoine du Nord¹.

8. La Commission de Venise et la DGII notent que les deux questions posées sont très larges. Le mémoire *amicus curiae* conjoint ne se concentrera que sur les aspects les plus importants de la réglementation juridique dans ce domaine. La Commission de Venise et la DGII notent également que si la première question porte sur l'utilisation des « langues minoritaires », la seconde se réfère à l'utilisation des « langues » en tant que telles - le contexte de la demande

¹ [CDL-AD\(2019\)033](#) Macédoine du Nord - Avis sur la loi relative à l'usage des langues.

indique toutefois que les deux questions portent toutes deux sur l'utilisation des langues minoritaires. La même approche sera suivie dans le mémoire *amicus curiae* conjoint.

III. Remarques préliminaires

9. La Commission et la DGII tiennent à souligner d'emblée que les normes européennes et internationales qui seront examinées doivent être considérées comme des « *normes minimales* ». Elles n'empêchent pas les États d'offrir des garanties plus larges, à condition qu'elles soient conformes à la Constitution et aux obligations internationales qui incombent au pays. La Commission de Venise a déjà déclaré qu'il est « *en principe* louable² » et « *à saluer*³ » que le cadre juridique national aille au-delà des normes minimales européennes et internationales.

10. Cependant, il est tout aussi important, du point de vue de l'État de droit, que ces dispositions légales soient (capables d'être) appliquées dans la pratique⁴. La Commission de Venise et la DGII soulignent que les normes européennes et internationales examinées dans le mémoire *amicus curiae* conjoint n'impliquent pas seulement que les droits linguistiques des minorités nationales soient déterminés par des règles législatives claires. Une bonne application de la loi est un aspect crucial de l'État de droit⁵.

11. En outre, la Commission de Venise a reconnu à plusieurs reprises que les traités internationaux sur les droits humains et la protection des minorités exigent que les États membres trouvent un juste équilibre entre la protection des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales, d'une part, et le maintien de la cohésion entre les différents groupes linguistiques du pays, d'autre part⁶.

12. Compte tenu de l'importance du droit d'utiliser les langues minoritaires oralement et par écrit, en privé et en public, y compris - sous certaines conditions - dans les relations avec les autorités administratives, il est essentiel que toute décision relative aux politiques linguistiques et à la jouissance des droits linguistiques soit prise en étroite consultation avec les représentants des minorités afin de garantir que les préoccupations des personnes appartenant à des minorités nationales sont dûment et effectivement prises en compte⁷.

IV. Normes internationales et européennes sur les droits linguistiques des minorités

13. Le droit d'utiliser librement sa langue, tant en privé qu'en public, à l'oral comme à l'écrit, est essentiel pour préserver l'identité linguistique. Les droits linguistiques ne sont effectifs que s'ils peuvent être exercés dans la sphère publique.

14. Les traités généraux sur les droits humains englobent principalement le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) mentionnent tous deux la langue dans les dispositions consacrant

² Ibid. [CDL-AD\(2019\)033](#), paragraphe 99.

³ [CDL-AD\(2004\)026](#), Monténégro - Avis sur le projet de loi révisé sur l'exercice des droits et libertés des minorités nationales et ethniques, paragraphe 41.

⁴ [CDL-AD\(2016\)007](#), liste des critères de l'État de droit, II.B.2 et II.A.7.

⁵ *Op. cit.* [CDL-AD\(2019\)033](#), paragraphe 78.

⁶ [CDL-AD\(2011\)008](#) Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les langues, paragraphe 97. [CDL-AD\(2010\)035](#) République slovaque - Avis relatif à la loi sur la langue d'Etat, paragraphe 47. [CDL-AD\(2012\)011](#) Hongrie - Avis sur la loi relative aux droits des nationalités, paragraphe 73.

⁷ [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#), Les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 51.

l'interdiction de la discrimination (article 26 du PIDCP, article 14 de la CEDH et protocole 12 de la CEDH) et le droit à un procès équitable (article 14, paragraphe 3, du PIDCP et article 6, paragraphe 3, de la CEDH). Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule en outre que « *dans les États 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* » (article 27). Aucune disposition similaire ne figure dans la CEDH.

15. Les instruments juridiques (régionaux) spécifiques relatifs à l'utilisation des langues sont principalement la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (la Convention-cadre) et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (la Charte). La Commission de Venise note que la Macédoine du Nord est un État partie à la Convention-cadre⁸, mais qu'elle n'est que signataire de la Charte.

16. La Convention-cadre fournit un ensemble complet de dispositions visant à sauvegarder les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, en mettant particulièrement l'accent sur les droits linguistiques dans les articles 5, 9, 10, 11, 12 et 14. L'utilisation du terme « *cadre* » dans son titre souligne la flexibilité accordée aux États parties pour adapter les dispositions générales de la Convention-cadre à leurs contextes nationaux spécifiques par le biais de lois et de politiques nationales appropriées. Bien que la Convention-cadre ne définisse pas explicitement l'expression « *minorités nationales* », plusieurs États parties ont introduit leurs propres définitions au cours du processus de ratification, excluant souvent certains groupes ou identifiant des minorités spécifiques auxquelles la Convention-cadre s'applique⁹. Le mémoire *amicus curiae* conjoint n'examinera pas la définition du terme « *minorités nationales* ».

La Charte offre une approche « *à la carte* », permettant aux États de déterminer à la fois les langues couvertes et le niveau de protection accordé à chacune d'entre elles. Elle est divisée en dispositions générales, en dispositions contraignantes s'appliquant à toutes les langues régionales et minoritaires d'un État membre, et en dispositions permettant aux États de choisir les langues à protéger et les dispositions spécifiques à mettre en œuvre (couvrant des domaines tels que l'éducation, les autorités judiciaires et administratives, les services publics, les médias et la vie culturelle, économique et sociale). La Convention-cadre et la Charte ont toutes deux mis en place des mécanismes de suivi. Ils sont respectivement suivis par le Comité consultatif de la Convention-cadre et le Comité d'experts de la Charte.

17. La Commission de Venise a déjà appliqué ces instruments généraux et spécifiques pour analyser la législation relative à l'utilisation des langues rédigée ou adoptée dans plusieurs pays, par exemple la Lettonie¹⁰, l'Ukraine¹¹ et la Macédoine du Nord elle-même¹².

18. Au niveau de l'Union européenne, l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) établit que l'Union européenne est fondée sur des valeurs fondamentales telles que l'égalité et le respect des droits humains, « *y compris les droits des personnes appartenant à des minorités* ». Ces valeurs sont encore renforcées par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui, si elle ne prévoit pas explicitement les droits des minorités, interdit néanmoins toute discrimination fondée sur l'origine ethnique, la langue, la religion ou l'appartenance à une

⁸ La Convention-cadre a été ratifiée par la Macédoine du Nord le 10/04/1997 et est entrée en vigueur le 01/02/1998.

⁹ En ce qui concerne la Macédoine du Nord, selon une déclaration soumise par le ministre des affaires étrangères le 16 avril 2004, le terme "minorités nationales" utilisé dans la Convention-cadre s'applique aux citoyens qui vivent à l'intérieur de ses frontières et qui font partie du peuple albanais, du peuple turc, du peuple valaque, du peuple serbe, du peuple rom et du peuple bosniaque.

¹⁰ [CDL-AD\(2020\)012](#), Lettonie - Avis sur les modifications récentes de la législation concernant l'enseignement des langues minoritaires.

¹¹ [CDL-AD\(2019\)032](#), Ukraine - Avis concernant la loi relative au soutien de la fonction de langue officielle de l'ukrainien.

¹² [CDL-AD\(2019\)033](#), Macédoine du Nord - Avis sur la loi relatives à l'usage des langues.

minorité nationale et réaffirme que l'Union européenne respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique.

A. Première question : Normes internationales et européennes sur l'utilisation des langues minoritaires dans la vie publique

19. La première question soulevée par la Cour constitutionnelle concerne les normes internationales et européennes relatives à l'utilisation des langues minoritaires dans la vie publique, c'est-à-dire dans les organes de l'État et les institutions publiques au niveau central (notamment en ce qui concerne les critères d'utilisation des langues minoritaires sur l'ensemble du territoire de l'État) et au niveau local (unités de gouvernement local).

20. Selon la Charte, la vie publique comprend au moins les domaines suivants : l'éducation, les procédures judiciaires (voir ci-dessous), les autorités administratives et les services publics, les médias, les activités et équipements culturels et la vie économique et sociale¹³. La Commission de Venise et la DGII notent néanmoins que la demande est limitée à l'utilisation dans les organes de l'Etat et les institutions publiques (cette limitation sera donc respectée dans ce mémoire *amicus curiae* conjoint).

21. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme sont muets sur l'utilisation des langues minoritaires dans la vie publique. Le droit d'utiliser une langue non officielle de son choix pour communiquer avec les autorités publiques n'a jamais été reconnu par la Cour dans sa jurisprudence¹⁴. L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques accorde néanmoins aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit « d'utiliser leur propre langue ». Ce droit s'applique tant à l'usage privé que public de la langue. Ni le PIDCP ni l'Observation générale sur l'article 27¹⁵ ne précisent les détails de sa mise en œuvre.

1. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

22. L'article 10 paragraphe 1 de la Convention-cadre prévoit le droit des personnes appartenant à des minorités nationales « d'utiliser librement et sans entrave leur langue minoritaire, en privé et en public, oralement et par écrit »¹⁶. L'article 10 paragraphe 2 ajoute en outre que « dans les régions habitées traditionnellement ou de façon substantielle par des personnes appartenant à des minorités nationales, si ces personnes le demandent et si cette demande correspond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, les conditions permettant l'utilisation de la langue minoritaire dans les relations entre ces personnes et les autorités administratives ». Selon le rapport explicatif de la Convention-cadre¹⁷, cette disposition a été formulée « de manière très souple, laissant aux Parties une large marge d'appréciation »¹⁸, reconnaissant les difficultés financières, administratives et techniques de mise en œuvre de cette disposition et afin de « permettre la prise en compte de la situation particulière de chaque

¹³ [Rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires](#) (voir partie III - Mesures visant à promouvoir l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique).

¹⁴ Voir, par exemple, *Igor Dmitrijevs c. Lettonie*, no 61638/00, paragraphe 85, 30 novembre 2006, avec d'autres références. Voir également *Paun Jovanović c. Serbie*, no. 41394/15, paragraphe 89, 7 février 2023.

¹⁵ Op. cit. Comité des droits de l'Homme, [Observation générale no 23](#) : Droits des minorités (article 27).

¹⁶ Selon cet article, le droit d'utiliser librement sa langue, tant en privé qu'en public, à l'oral comme à l'écrit, est essentiel pour préserver l'identité linguistique. Selon le commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif (paragraphe 51), « les droits linguistiques ne sont effectifs que s'ils peuvent être exercés dans la sphère publique ».

¹⁷ Voir les paragraphes 64-66.

¹⁸ Voir M. Weiler (ed.) *The rights of minorities. A commentary on the European Framework Convention for the Protection of National minorities*, Oxford University Press, 2005, 312 : « L'article 10 paragraphe 2 devait permettre des « restrictions laissant une large marge d'appréciation aux Parties », y compris l'adoption d'expressions telles que « les parties s'efforcent » et d'autres termes adoucissants ».

*Partie*¹⁹ ». La Commission de Venise et la DGII souhaitent cependant souligner que les Etats doivent utiliser des critères objectifs et respecter le principe de non-discrimination²⁰.

23. L'article 10 paragraphe 2 de la Convention-cadre prévoit les conditions dans lesquelles les langues minoritaires peuvent être utilisées dans les relations avec les autorités administratives, sans préjudice de la (des) langue(s) officielle(s). Si les Etats disposent d'une marge d'appréciation en ce qui concerne l'identification des zones où les minorités vivent « en nombre substantiel », ils doivent définir des critères clairs pour des termes tels que « *nombre substantiel* » et « *nombre suffisamment important* » afin d'assurer une application cohérente de ces droits.

24. La Commission de Venise et la DGII souhaitent souligner que le commentaire thématique n°3 du Comité consultatif prévoit que la possibilité d'utiliser les langues minoritaires dans les relations avec l'administration ne peut être laissée à la seule discrétion des autorités locales²¹. Par conséquent, des procédures claires et transparentes devraient être établies pour mettre en œuvre l'utilisation des langues minoritaires, y compris sous forme écrite, afin de garantir que le droit est exercé de manière égale. La principale difficulté de toute approche numérique réside donc dans la fixation de seuils qui ne soient pas excessivement élevés. La Commission de Venise et la DGII notent par exemple que les seuils de 20 % ou plus représentent souvent « *un obstacle insurmontable pour l'accès effectif aux droits des personnes affiliées à des minorités nationales*²² », alors que les seuils inférieurs ont généralement été accueillis plus favorablement par le Comité consultatif, notamment au niveau local²³. En outre, différents seuils peuvent être appliqués pour différencier les divers droits et services. Néanmoins, il est important de noter que l'utilisation officielle des langues minoritaires peut être établie également dans des zones où les populations minoritaires sont relativement peu nombreuses, à condition qu'elles soient traditionnellement habitées par le groupe, qu'une demande soit faite et qu'il y ait un véritable besoin. Selon le Comité consultatif²⁴, le « *besoin* » n'implique pas une dépendance à l'égard de la langue minoritaire en raison d'un manque de maîtrise de la langue officielle. « Une menace pour la fonctionnalité de la langue minoritaire en tant qu'outil de communication dans une région donnée est suffisante pour constituer un 'besoin' au sens de l'article 10 paragraphe 2 de la Convention-cadre »²⁵.

25. La Commission de Venise et la DGII souhaitent souligner que le Commentaire thématique n° 3 sur les droits linguistiques du Comité consultatif²⁶ fait une distinction entre la communication avec les autorités publiques au niveau local et la communication avec les autorités publiques au niveau central. En ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec les autorités administratives *au niveau local*, le Comité consultatif encourage les États à fournir « *une mise en œuvre maximale des possibilités offertes par la loi* ». « *Les autorités devraient soutenir et encourager activement de telles mesures en créant un environnement propice à l'utilisation des langues minoritaires, y compris par l'allocation des ressources financières et humaines nécessaires* »²⁷.

¹⁹ Par exemple, l'existence d'un « *besoin réel* » doit être évaluée par l'État sur la base de critères objectifs, alors que l'expression « *dans la mesure du possible* » indique que divers facteurs, notamment les ressources financières de la Partie concernée, peuvent être pris en considération. De même, la Convention-cadre s'abstient délibérément de définir les « *zones habitées par des personnes appartenant à des minorités nationales de manière traditionnelle ou substantielle* ». Il a été jugé préférable d'adopter une formulation souple permettant de prendre en compte la situation particulière de chaque Partie. L'expression « *habitées ... traditionnellement* » ne se réfère pas aux minorités historiques, mais seulement à celles qui vivent encore dans la même zone géographique.

²⁰ Voir également le [Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#) pour la protection des minorités nationales, 1er février 1995, paragraphe 65.

²¹ Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQF), paragraphe 55.

²² Comité consultatif, [Quatrième avis](#) sur l'Albanie (2018), paragraphe 101.

²³ Comité consultatif, [Cinquième avis](#) sur la Macédoine du Nord (2022), paragraphe 96.

²⁴ Op. cit. Commentaire thématique n°3, paragraphe 56.

²⁵ Commentaire thématique n° 3, paragraphe 53.

²⁶ Ibid, paragraphe 58.

²⁷ Commentaire thématique n° 3, paragraphe 58.

26. Sur la base de ce qui précède, la Commission de Venise et la DGII concluent que, tout en laissant une grande latitude aux Etats pour tenir compte des particularités de leur situation factuelle et de leurs systèmes juridiques respectifs, la Convention-cadre exige que l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives soit soumise à des critères objectifs et fondée sur le principe de non-discrimination. La Convention-cadre est plus exigeante en ce qui concerne la mise en œuvre des possibilités prévues par la loi pour permettre l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec les autorités administratives au niveau local, tout en considérant également avec attention la situation des minorités nationales et des communautés linguistiques dont les membres vivent en grand nombre en dehors de leurs régions traditionnelles (souvent dans les capitales)²⁸. La Commission de Venise et la DGII souhaitent insister sur le fait qu'en ce qui concerne la mise en œuvre effective de l'utilisation des langues minoritaires dans la vie publique, l'État devrait être prêt à fournir les ressources adéquates pour assurer la mise en œuvre effective de ce qui est établi par la loi. En particulier, lorsque la traduction est exigée par la loi pour certains documents²⁹, afin d'éviter une charge financière et de travail supplémentaire pour les municipalités concernées, des moyens administratifs et/ou financiers supplémentaires devraient être fournis³⁰.

2. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

27. La Charte a été signée mais non ratifiée par la Macédoine du Nord. La partie III de la Charte contient une série de dispositions spécifiques pour lesquelles les États sont libres, dans certaines limites, de déterminer lesquelles de ces dispositions s'appliqueront à chacune des langues parlées à l'intérieur de leurs frontières. Cette flexibilité tient compte des différences importantes dans la situation de fait des langues régionales ou minoritaires (nombre de locuteurs, degré de fragmentation, etc.). Elle tient également compte des coûts engendrés par de nombreuses dispositions et de la capacité administrative et financière variable des États européens³¹. L'article 10 de la Charte (dans la partie III) traite de la communication entre les autorités publiques et les utilisateurs d'une langue minoritaire. La disposition fait une distinction entre l'action des autorités administratives de l'Etat (c'est-à-dire le niveau central), l'action des autorités locales et régionales et l'action des organismes fournissant des services publics. Les engagements des parties sont qualifiés par les mots « *dans la mesure où cela est raisonnablement possible* » concernant l'article 10 paragraphe 1 et 10 paragraphe 3. Cette disposition vise à tenir compte du fait que certaines des mesures prévues ont des implications importantes en termes de financement, de personnel ou de formation. La Commission de Venise et la DGII soulignent que l'acceptation d'une disposition particulière à l'égard d'une langue donnée implique nécessairement l'engagement de fournir les ressources et de prendre les dispositions administratives nécessaires pour la rendre effective.

28. Les obligations liées aux actions des autorités administratives de l'État s'appliquent « *dans les circonscriptions administratives de l'État dans lesquelles le nombre de résidents pratiquant une langue régionale ou minoritaire justifie les mesures précisées ci-dessous et en fonction de la situation de chaque langue* » (article 10, paragraphe 1). Les critères d'identification de ces circonscriptions sont laissés à l'appréciation des États, mais doivent être définis et appliqués de manière objective. Les États s'engagent, « *dans la mesure où cela est raisonnablement possible* », à assurer une certaine communication entre l'individu et les autorités administratives dans la langue régionale ou minoritaire. La disposition suggère plusieurs options parmi lesquelles les États peuvent choisir, allant de l'utilisation de la langue par les autorités elles-mêmes à l'autorisation donnée aux utilisateurs de ces langues de soumettre des demandes et/ou des documents dans ces langues et/ou de recevoir des réponses dans ces langues. Les États

²⁸Commentaire thématique n° 3 sur les droits linguistiques 2012, paragraphe 58.

²⁹[CDL-AD\(2010\)035](#), République slovaque - Avis relatif à la loi sur la langue d'État, paragraphe 84.

³⁰[CDL-PI\(2022\)049](#) Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant la protection des minorités nationales, paragraphe 38.

³¹Rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, paragraphe 23.

peuvent également s'engager à mettre à la disposition de la population des textes administratifs et des formulaires largement utilisés dans les langues régionales ou minoritaires ou dans des versions bilingues et à permettre aux autorités administratives de rédiger des documents dans une langue régionale ou minoritaire.

29. Les obligations liées aux actions des autorités locales et régionales s'appliquent « *aux autorités locales et régionales sur le territoire desquelles le nombre de résidents pratiquant une langue régionale ou minoritaire est tel qu'il justifie les mesures spécifiées* » (article 10, paragraphe 2). Une fois de plus, les États disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer de quelles zones il s'agit, sur la base de critères justes, objectifs et égaux. Toutefois, le Comité d'experts a déclaré à plusieurs reprises que les seuils de 20 % ou plus pour l'utilisation locale des langues minoritaires dans la vie publique ne sont pas compatibles avec la Charte³². Cette fois-ci, les dispositions englobent les obligations de permettre et/ou d'encourager l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans le cadre de l'autorité régionale ou locale ; la possibilité pour les utilisateurs de langues régionales ou minoritaires de soumettre des demandes orales ou écrites dans ces langues ; la publication par les autorités régionales et locales de leurs documents officiels également dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; l'emploi par les collectivités régionales des langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées, sans exclure toutefois l'emploi de la ou des langues officielles de l'État ; l'emploi par les collectivités locales des langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées, sans exclure toutefois l'emploi de la ou des langues officielles de l'État ; l'emploi ou l'adoption, si nécessaire conjointement avec le nom dans la ou les langues officielles, des formes traditionnelles et correctes des noms de lieux dans les langues régionales ou minoritaires.

30. Les obligations liées aux actions des organismes fournissant des services publics s'appliquent « *sur le territoire où des langues régionales ou minoritaires sont pratiquées, en fonction de la situation de chaque langue et dans la mesure où cela est raisonnablement possible* » (article 10, paragraphe 3). Un problème partiellement lié au manque de financement adéquat découle de l'externalisation croissante de nombreux services publics vers des prestataires privés afin de réduire les dépenses publiques. Ces entreprises privées ne sont pas toujours prêtes à offrir des services multilingues. C'est pourquoi le Comité d'experts de la Charte a souligné que l'usage public des langues minoritaires « *s'applique aux services fournis par les autorités administratives ou les entreprises privées agissant pour leur compte* »³³.

31. La Commission de Venise et la DGII considèrent que les trois obligations, de nature alternative, sont les obligations de veiller à ce que les langues régionales ou minoritaires soient utilisées dans la prestation du service ; de permettre aux utilisateurs de langues régionales ou minoritaires de présenter une demande et de recevoir une réponse dans ces langues ; ou de permettre aux utilisateurs de langues régionales ou minoritaires de présenter une demande dans ces langues. L'article 10 exige également que les États entreprennent des activités supplémentaires, telles que la traduction et l'interprétation, le recrutement ou la formation d'agents publics compétents, et qu'ils autorisent l'utilisation ou l'adoption de noms de famille dans les langues régionales ou minoritaires, à la demande des personnes concernées.

32. L'article 10 laisse donc une grande marge de manœuvre aux États pour décider de l'utilisation des langues régionales et minoritaires dans le domaine des autorités administratives et des services publics. La réglementation doit toujours tenir compte de la situation concrète, qui peut être très différente d'un pays à l'autre et pour chaque langue régionale ou minoritaire³⁴. Compte tenu de cette conception (institutionnelle) de la Charte, selon laquelle l'Etat peut lui-même choisir

³² Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, [Septième rapport d'évaluation sur la Suisse](#) (2019), paragraphe 29 ; [Septième rapport d'évaluation sur la Croatie](#) (2024), paragraphe 13.

³³ Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, [Cinquième rapport sur la Slovaquie](#), (2019), paragraphe 29.

³⁴ Rapport explicatif sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, 5 novembre 1992, paragraphe. 103.

des degrés d'engagement variables, la Commission de Venise et la DGII estiment que les normes découlant de la Charte sont liées dans une large mesure au choix que font les Etats. Toutefois, il convient de noter que la Charte établit une distinction entre la communication avec les autorités publiques au niveau local et la communication avec les autorités publiques au niveau central. Les termes du paragraphe 2, et notamment l'engagement des parties à « *permettre et/ou encourager* » au lieu de la formulation « *dans la mesure où cela est raisonnablement possible* » utilisée dans les paragraphes 1 et 3, sont rédigés de manière à tenir compte du principe de l'autonomie locale et régionale³⁵. La Commission de Venise et la DGII considèrent que les attentes peuvent raisonnablement être plus élevées en ce qui concerne l'utilisation d'une langue minoritaire lors de la communication avec les autorités au niveau local (dans un district où le nombre de résidents utilisant cette langue minoritaire justifie la prise de mesures), étant donné qu'il s'agit des autorités publiques les plus proches du citoyen. De même, il convient de faire une distinction entre la communication des autorités publiques dans un dossier individuel et la communication des autorités publiques en ce qui concerne des textes et formulaires d'application générale. Dans ce dernier cas, on peut « *raisonnablement* » s'attendre à ce que les autorités prennent davantage de mesures. Il convient également d'établir une distinction entre le droit de la personne parlant une langue minoritaire de soumettre des informations aux autorités dans cette langue (moins contraignant) et l'obligation pour les autorités de répondre dans cette langue (plus contraignant)³⁶.

33. La Commission de Venise et la DGII rappellent « *qu'accorder des droits linguistiques aux individus implique des obligations positives de la part de l'État, qui doit fournir le personnel nécessaire pour faciliter les services linguistiques dans l'administration* »³⁷. Les normes européennes et internationales examinées ci-dessus n'impliquent pas seulement que les droits linguistiques des personnes affiliées aux minorités nationales soient déterminés par des règles législatives claires, mais aussi que la mise en œuvre pratique cohérente de la loi soit garantie en fournissant les fonds nécessaires au recrutement de fonctionnaires ayant les compétences linguistiques appropriées et/ou à l'emploi d'interprètes et de traducteurs qualifiés³⁸.

34. La Commission de Venise et la DGII souhaitent souligner que les États doivent utiliser des critères objectifs et respecter le principe de non-discrimination, tout en veillant à consulter les personnes appartenant à des minorités nationales. Alors que la Convention-cadre encourage les mesures à prendre au niveau local concernant les contacts avec les autorités administratives dans les langues minoritaires, la Charte permet à l'État de choisir des degrés divers d'engagements supplémentaires en tenant compte des différences majeures dans les situations de fait des langues régionales ou minoritaires. En tout état de cause, cela devrait s'accompagner d'un engagement à fournir les ressources nécessaires et à prendre les dispositions administratives requises pour le rendre effectif.

B. Deuxième question : Normes internationales et européennes sur l'utilisation des langues minoritaires dans les procédures judiciaires et par le pouvoir judiciaire

35. La deuxième question posée concerne les normes internationales et européennes sur l'utilisation des langues dans les procédures devant les tribunaux et le pouvoir judiciaire en général.

³⁵ Rapport explicatif sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, 5 novembre 1992, paragraphe 105.

³⁶ Ibid. paragraphe 103 : « *des demandes ou documents oraux ou écrits peuvent légitimement être présentés dans la langue régionale ou minoritaire, mais sans qu'il y ait obligation de répondre dans cette langue* ».

³⁷ [CDL-AD\(2019\)033](#), paragraphe 76 *op. cit.*

³⁸ Comité consultatif, quatrième avis sur la Macédoine du Nord (2016), 64 ; [CDL-AD\(2019\)033](#) *op. cit.*, para. 76.

1. Normes applicables à un défendeur dans le cadre d'une procédure pénale

36. Le PIDCP et la CEDH reconnaissent tous deux le droit de toute personne accusée d'une infraction pénale d'être informée dans le plus court délai et « *dans une langue qu'elle comprend* » de la nature et de la cause de l'accusation (article 14(3)(a) du PIDCP et article 6(3)(a) de la CEDH) ainsi que 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* » (article 14(3)(f) du PIDCP et article 6(3)(e) de la CEDH). Ce droit est réaffirmé dans la Convention-cadre (article 10(3)) qui, comme l'indique le rapport explicatif, « *ne va pas au-delà des garanties contenues dans la /CEDH/* »³⁹. L'article 5(3) de la CEDH prévoit également que « *toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle* ».

37. Ces dispositions de la CEDH - qui visent à garantir le droit à un procès équitable pour l'accusé - sont pertinentes dans le cas d'un accusé qui ne comprend pas ou ne parle pas la langue utilisée au tribunal. Toutefois, un accusé qui comprend la langue officielle de l'État ne peut pas exiger les services d'un interprète pour lui permettre de se défendre dans une autre langue, y compris la langue d'une minorité ethnique dont il est membre⁴⁰.

38. Selon l'article 10 paragraphe 3 de la Convention-cadre, « *les Parties s'engagent à garantir le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale d'être informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation, ainsi que de la nature et des motifs de toute accusation portée contre elle, et de se défendre dans cette langue, si nécessaire avec l'assistance gratuite d'un interprète* ». Le Comité consultatif de la Convention-cadre a constamment encouragé les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les droits linguistiques des minorités dans le système judiciaire soient pleinement sauvegardés, y compris en ce qui concerne les phases d'enquête et d'instruction⁴¹.

39. La Commission de Venise et la DGII souhaitent souligner que les droits garantis à l'article 14(3)(a) du PIDCP, à l'article 6(3)(a) de la CEDH et à l'article 10(3) de la Convention-cadre n'excluent pas que des droits linguistiques plus larges soient garantis dans les procédures judiciaires, à condition qu'aucun autre droit garanti par les traités internationaux ou la Constitution ne soit violé, comme le droit à un procès équitable (dans un délai raisonnable)⁴².

40. Comme l'a déjà déclaré la Commission de Venise, « *l'octroi de droits linguistiques aux individus implique des obligations positives de la part de l'Etat, qui doit fournir le personnel nécessaire pour faciliter les services linguistiques dans la justice* »⁴³. Le Comité consultatif a fréquemment observé que, malgré l'existence de dispositions légales adéquates, ce droit n'est pas systématiquement mis en œuvre en raison de ressources financières insuffisantes et/ou d'une pénurie d'interprètes qualifiés - en particulier pour les langues des minorités numériquement plus faibles. Il ne suffit donc pas d'adopter des dispositions juridiques adéquates, il est également essentiel de prévoir des ressources financières suffisantes pour le recrutement d'interprètes et de traducteurs qualifiés.

41. D'autre part, l'article 9(1)(a) de la Charte va au-delà des normes établies dans la CEDH⁴⁴. Prévoyant une approche « à la carte », il stipule que les États parties s'engagent « *à l'égard des circonscriptions judiciaires dans lesquelles le nombre de résidents pratiquant les langues régionales ou minoritaires justifie les mesures spécifiées ci-dessous* » et « *à condition que le recours aux facilités prévues par le présent paragraphe ne soit pas considéré par le juge comme* ».

³⁹ Rapport explicatif de la Convention-cadre, *op. cit.* 67.

⁴⁰ Voir le [Guide](#) sur l'article 6 de la CEDH (pénal), paragraphe 574.

⁴¹ Commentaire thématique n° 3, paragraphe 59.

⁴² [CDL-AD\(2019\)033](#), *op. cit.* paragraphe 89.

⁴³ [CDL-AD\(2019\)033](#), *ibid.* paragraphe 76.

⁴⁴ Rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, *op. cit.* 95.

entravant la bonne administration de la justice » à mener la procédure pénale dans la langue minoritaire et/ou à permettre à l'accusé d'utiliser sa langue minoritaire et/ou de présenter des documents et des requêtes dans cette langue. En outre, les demandes et les preuves, écrites ou orales, formulées dans une langue régionale ou minoritaire ne sont pas considérées comme irrecevables. « *Si nécessaire* », les autorités judiciaires fournissent des interprètes et des traductions gratuitement.

42. Compte tenu de la conception générale de la Charte et de la formulation utilisée à l'article 9 de la Charte, la Commission de Venise et la DGII estiment qu'il est difficile de définir une norme précise à cet égard, notant que la disposition « *reflète le souci (...) de protéger les principes fondamentaux du système judiciaire, tels que l'égalité des parties et la prévention des retards injustifiés dans la procédure judiciaire, contre un éventuel usage abusif des facilités de recours aux langues régionales ou minoritaires* »⁴⁵.

43. Sur la base de ce qui précède, la Commission de Venise et la DGII concluent que si un prévenu dans une procédure pénale ne comprend pas la langue officielle utilisée dans les tribunaux, les normes juridiquement contraignantes de la CEDH s'appliquent (en plus des dispositions de la Charte), tandis que si un prévenu dans une procédure pénale comprend la langue officielle mais *souhaite* s'exprimer dans « *la langue qui lui est émotionnellement la plus proche* », l'article 9 de la Charte s'applique (si l'État a ratifié la Charte).

44. Le droit d'utiliser une langue minoritaire n'est pas limité aux personnes appartenant à cette minorité. Comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a affirmé dans les affaires *Bickel et Franz* (1998) et *Rüffer* (2014), il y aurait discrimination si un État n'autorisait que ses citoyens à utiliser une langue minoritaire donnée dans le cadre d'une procédure judiciaire. Ces affaires ont toutefois été tranchées sur la base des normes de l'Union européenne.

2. Normes applicables aux personnes impliquées dans des procédures non pénales

45. En ce qui concerne les procédures non pénales, le Comité consultatif se contente d'indiquer qu'il a accueilli favorablement la garantie, par la Convention-cadre, du droit à l'interprétation dans une langue minoritaire dans les procédures civiles et administratives⁴⁶.

46. La Charte va au-delà de ce cadre et réglemente, dans son article 9 (qui propose une approche « à la carte »), l'utilisation des langues dans les procédures judiciaires de manière plus large. Comme l'ont noté la Commission de Venise et la DGII, cette disposition « *contient les normes européennes les plus élevées en matière d'utilisation des langues minoritaires dans les procédures judiciaires* »⁴⁷. Elle prévoit en particulier que les États parties s'engagent « *pour les circonscriptions judiciaires dans lesquelles le nombre de résidents pratiquant les langues régionales ou minoritaires justifie les mesures spécifiées ci-dessous* » et « *à condition que l'utilisation des facilités offertes par le présent paragraphe ne soit pas considérée par le juge comme entravant la bonne administration de la justice* » à mener la procédure dans la langue minoritaire à la demande de l'une des parties, et/ou à permettre au plaideur d'utiliser sa langue minoritaire s'il comparaît en personne devant un tribunal, et/ou à produire des documents et des éléments de preuve dans cette langue. Ces obligations peuvent être assurées soit en utilisant directement les langues régionales ou minoritaires, soit en recourant à des interprètes et à des traducteurs (sans frais supplémentaires pour les personnes concernées). L'article 9, paragraphes 2 et 3, consacre également l'obligation de ne pas refuser la validité des documents juridiques rédigés dans une langue régionale ou minoritaire et de rendre disponibles dans les langues régionales ou minoritaires les textes réglementaires nationaux les plus importants.

⁴⁵ Rapport explicatif de la Charte des langues, *op. cit.*, paragraphe 91.

⁴⁶ Comité consultatif, Commentaire thématique n° 3 (2012), paragraphe 59.

⁴⁷ [CDL-AD\(2019\)033](#), *op. cit.* paragraphe 83.

47. Toutefois, compte tenu de la conception générale de la Charte et de la formulation utilisée dans son article 9 (pour lequel les États doivent choisir un alinéa au minimum), la Commission de Venise et la DGII considèrent une fois de plus qu'il est difficile de définir une norme précise à cet égard. Tout en offrant un niveau de protection élevé, l'article 9 de la Charte laisse en effet une grande marge de manœuvre aux États pour choisir les obligations par lesquelles ils entendent être liés.

V. Conclusion

48. Par lettre du 20 novembre 2024, le Président de la Cour constitutionnelle de Macédoine du Nord a demandé un mémoire *amicus curiae* posant deux questions relatives aux normes européennes et internationales sur l'utilisation des langues minoritaires dans la vie publique et dans les procédures judiciaires. Compte tenu des questions posées *in abstracto*, l'*amicus curiae* conjoint ne se concentre pas sur les spécificités de la Macédoine du Nord mais présente les normes en général. Etant donné que la demande se réfère aux « normes internationales et européennes » (notion qui ne se limite ni aux normes juridiquement contraignantes, ni aux normes contraignantes pour la Macédoine du Nord), l'*amicus curiae* conjoint ne se concentrera pas sur les spécificités de la Macédoine du Nord, mais présente les normes en général. En réponse aux questions posées par la Cour constitutionnelle de Macédoine du Nord, la Commission de Venise et la DGII sont parvenues aux conclusions suivantes :

49. Les normes européennes et internationales examinées doivent être considérées comme des « normes minimales ». En outre, ces normes n'impliquent pas seulement que les droits linguistiques des minorités nationales soient déterminés par des règles législatives claires, mais aussi que la mise en œuvre pratique et cohérente de la loi soit garantie par la mise à disposition des ressources nécessaires. La mise en œuvre correcte de la loi est un aspect crucial de l'État de droit. Les États sont tenus d'assumer les conséquences de leurs choix en ce qui concerne les politiques relatives aux langues minoritaires, compte tenu de la grande marge de manœuvre qui leur est laissée.

50. La Commission de Venise et la DGII souhaitent souligner que les États doivent utiliser des critères objectifs et respecter le principe de non-discrimination, tout en assurant la consultation des groupes minoritaires. Alors que la Convention-cadre encourage les mesures à prendre au niveau local en ce qui concerne les contacts avec les autorités administratives dans les langues minoritaires, la Charte permet à l'État de choisir des degrés variables d'engagements supplémentaires en tenant compte des grandes différences dans les situations de fait des langues régionales ou minoritaires. En tout état de cause, cela devrait s'accompagner d'un engagement à fournir les ressources et à prendre les dispositions administratives nécessaires pour le rendre effectif.

51. La Commission de Venise et la DGII estiment qu'il est difficile de dresser une liste exhaustive des normes européennes et internationales applicables à l'utilisation des langues minoritaires dans la vie publique, compte tenu des différentes situations découlant de l'état de ratification des instruments respectifs et de l'importante marge d'appréciation laissée aux États avec l'approche « à la carte », qui leur permet de prendre en compte les particularités de leur situation factuelle et de leurs systèmes juridiques respectifs. La Commission de Venise et la DGII considèrent que les attentes peuvent raisonnablement être plus élevées en ce qui concerne l'utilisation d'une langue minoritaire lors de la communication avec les autorités au niveau local (dans un district où le nombre de résidents utilisant cette langue minoritaire justifie la prise de mesures), étant donné qu'il s'agit des autorités publiques les plus proches du citoyen. De même, une distinction devrait être faite entre la communication des autorités publiques dans un dossier individuel et la communication des autorités publiques en ce qui concerne des textes et formulaires généralement applicables. Dans ce dernier cas, on peut « raisonnablement » s'attendre à ce que les autorités prennent davantage de mesures. Il convient également d'établir une distinction entre

le droit de la personne parlant une langue minoritaire de soumettre des informations aux autorités dans cette langue (moins contraignant) et l'obligation pour les autorités de répondre dans cette langue (plus contraignant).

52. La Commission de Venise et la DGII concluent que les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les droits des langues minoritaires dans le système judiciaire soient pleinement mis en œuvre, et pour assurer les garanties d'un procès équitable, y compris en ce qui concerne les phases d'enquête et d'instruction, principalement dans le contexte des procédures pénales. Les obligations liées aux procédures pénales, qui visent à garantir le droit à un procès équitable pour l'accusé, constituent le noyau dur du règlement sur l'utilisation des langues minoritaires dans le système judiciaire. Cependant, il s'agit de normes minimales et rien n'empêche l'État de garantir des droits linguistiques plus larges dans les procédures judiciaires, à condition que cela n'entrave pas la bonne administration de la justice. Si un tel choix est fait, il est d'autant plus essentiel de prévoir des ressources financières suffisantes pour permettre la mise en œuvre des dispositions légales.

53. La Commission de Venise et la DGII restent à la disposition de la Cour constitutionnelle de Macédoine du Nord pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.