



Strasbourg, 9 décembre 2019

CDL-AD(2019)033

Avis n° 946 / 2019

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE  
DROIT**

**(COMMISSION DE VENISE)**

**MACÉDOINE DU NORD**

**AVIS**

**SUR LA LOI RELATIVE À L'USAGE DES LANGUES**

**adopté par la Commission de Venise  
à sa 121<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 6 et 7 décembre 2019)**

**sur la base des observations de**

**Mme Regina KIENER (membre, Suisse)  
M. Jan VELAERS (membre, Belgique)  
M. Ben VERMEULEN (membre, Pays-Bas)  
M. Harald CHRISTIAN SCHEU (expert, DG II)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



## Table des matières

I.	Introduction .....	3
II.	Remarques préliminaires.....	3
	A. Usage des langues des communautés : cadre constitutionnel et juridique.....	3
	B. Situation linguistique en Macédoine du Nord et mise en œuvre de la loi de 2008 sur les langues .....	6
	C. Portée du présent avis .....	8
III.	Analyse.....	9
	A. Procédure d'adoption de la loi sur les langues .....	9
	B. Analyse du contenu de la loi sur les langues.....	11
	1. Champ d'application de la loi sur les langues .....	11
	2. Manque de clarté et de précision.....	12
	3. Droits linguistiques des petites communautés .....	16
	4. Usage des langues sur les billets, pièces, uniformes, timbres, moyens de paiement, rapports financiers et drapeaux .....	17
	5. Critère de citoyenneté .....	18
	6. Difficultés de mise en œuvre .....	19
	7. Sanctions pécuniaires .....	23
	8. Autres remarques.....	24
IV.	Conclusions.....	24

## I. Introduction

1. Le 23 janvier 2019, le Premier ministre de Macédoine du Nord a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis, à la lumière des normes européennes et du principe de la prééminence du droit, sur la loi relative à l'usage des langues (ci-après : « loi sur les langues »), adoptée en 2018, et sur une alternative à son article 8 (CDL-REF(2019)019).

2. Les autorités de Macédoine du Nord ont fourni une traduction anglaise de la loi sur les langues et de la formulation alternative de son article 8. Cette loi a remplacé l'ancienne loi, « relative à l'usage des langues parlées par au moins 20 % des citoyens de Macédoine du Nord et dans les administrations locales » (ci-après : « loi de 2008 sur les langues »). Les rapporteurs disposaient également d'une traduction anglaise de la loi de 2008 sur les langues, de la note explicative de la loi sur les langues et de plusieurs propositions d'amendements présentées par les partis politiques majoritaires et d'opposition lors du processus d'adoption de la loi sur les langues. Il n'est pas exclu que le présent Avis comporte des inexactitudes dues à une traduction erronée de la loi sur les langues et de l'alternative à son article 8.

3. Pour le présent Avis, la Commission de Venise a désigné comme rapporteurs Mme Kiener (Suisse), M. Velaers (Belgique) et M. Vermeulen (Pays-Bas). M. Christian Scheu (Autriche), expert de la DGII, a été invité à se joindre aux rapporteurs. Les 5 et 6 septembre 2019, une délégation de la Commission de Venise composée des rapporteurs Mme Kiener et M. Velaers et de M. Christian Scheu, accompagnés de M. Markert, Secrétaire de la Commission de Venise, et de M. Bedirhanoglu, juriste au Secrétariat, s'est rendue à Skopje. La délégation a rencontré le Premier ministre, le Vice-premier ministre en charge des affaires de l'Union européenne, la ministre de la Justice, le ministre du Système politique et des relations intercommunautaires et le ministre de l'Intérieur, ainsi que les représentants des différents groupes parlementaires, du Conseil de la magistrature, de la Cour constitutionnelle, du Parquet général, du Barreau, de l'Agence pour les droits des communautés, de l'Association des unités d'autonomie locale et de l'Agence pour l'application de la loi sur les langues. La Commission de Venise remercie les autorités de Macédoine du Nord pour la préparation de cette visite et pour leur hospitalité.

4. Le présent Avis a été préparé sur la base des contributions des rapporteurs et des informations fournies par leurs interlocuteurs au cours de la visite. Le projet d'avis a été examiné par les sous-commissions sur la Protection des minorités, l'État fédéral et régional et les Droits fondamentaux lors de leur réunion conjointe du 5 décembre 2019. À la suite d'un échange de vues avec M. Bujar Osmani, Vice-premier ministre de Macédoine du Nord, il a été adopté par la Commission de Venise à sa 121<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6 et 7 décembre 2019).

## II. Remarques préliminaires

### A. Usage des langues des communautés : cadre constitutionnel et juridique

5. La Constitution de la Macédoine du Nord de 1991 n'autorisait l'usage des langues des communautés<sup>1</sup> dans les unités d'autonomie locale que pour les langues parlées par une majorité (50 %) des habitants concernés ; cependant, les conseils municipaux pouvaient autoriser l'usage officiel des langues parlées par au moins 20 % des habitants de la commune.

---

<sup>1</sup> Dans le présent Avis, l'expression « langues des communautés » désigne les langues pratiquées en Macédoine du Nord par les communautés albanaise, turque, rom, serbe, bosniaque et valaque.

6. La conclusion, le 13 août 2001, de l'Accord-cadre d'Ohrid<sup>2</sup> a considérablement élargi le champ d'utilisation des langues des communautés. L'Accord-cadre d'Ohrid prévoit plusieurs mesures et mécanismes destinés à améliorer la situation des communautés au regard de l'usage de leur langue et de la participation à la vie publique. Il s'agit des mesures suivantes : représentation plus équitable des personnes appartenant à des communautés dans l'administration centrale et locale ; décentralisation du pouvoir de l'État ; instauration de procédures de vote spéciales favorables aux communautés (double majorité) ; mise en place d'une Commission pour les relations intercommunautaires, et garanties juridiques dans les domaines de l'éducation, de l'usage des langues et de l'expression de l'identité. Les partis politiques représentant la communauté albanaise considèrent la loi sur les langues comme l'ultime mesure législative nécessaire à la mise en œuvre de cet Accord.

7. L'Accord prévoyait plusieurs amendements constitutionnels, adoptés par le Parlement et parus au Journal officiel le 16 novembre 2001. La plupart des dispositions sur l'usage des langues des communautés figurent dans l'article 7 de la Constitution, libellé comme suit :

« 1) La langue officielle sur le territoire entier de la République de Macédoine et dans ses relations internationales est la langue macédonienne et l'alphabet cyrillique.

(2) Une autre langue parlée au moins par 20 % des citoyens et son alphabet, est aussi considérée comme langue officielle, comme défini dans cet article.

(3) Les pièces d'identité des citoyens utilisant une langue officielle différente de la langue macédonienne, sont délivrées en langue macédonienne et son alphabet, ainsi que dans la langue spécifique et son alphabet en accord avec la loi.

(4) Tout citoyen qui habite les collectivités territoriales dans lesquelles au moins 20 % des citoyens utilisent une langue officielle différente de la langue macédonienne, peut utiliser une des langues officielles et son alphabet dans la communication avec les services déconcentrés des ministères. Les services déconcentrés compétents des collectivités territoriales mentionnées répondent en langue macédonienne et son alphabet cyrillique, ainsi qu'en utilisant la langue officielle et l'alphabet utilisés par le citoyen. Dans la communication avec les ministères, tout citoyen peut utiliser une des langues officielles et son alphabet, tandis que les ministères répondent utilisant la langue macédonienne et son alphabet cyrillique et la langue officielle et l'alphabet utilisés par le citoyen.

(5) Au sein des organes des autorités de l'État en République de Macédoine, une langue officielle différente de la langue macédonienne peut être utilisée en accord avec la loi.

(6) Dans les collectivités territoriales, la langue et l'alphabet utilisés par au moins 20 % des citoyens sont considérés comme officiels à côté de la langue macédonienne et l'alphabet cyrillique. Les décisions sur l'utilisation des langues et des alphabets utilisés par moins de 20 % des citoyens dans les unités d'autonomie locale sont prises par les autorités des unités d'autonomie locale<sup>3</sup> ».

8. L'article 8 de la Constitution reconnaît, parmi les valeurs fondamentales du régime constitutionnel de la République, le principe de la « représentation équitable des citoyens appartenant à toutes les communautés dans les organismes de l'État et dans les autres institutions publiques à tous les niveaux ».

<sup>2</sup> L'Accord d'Ohrid a été signé entre le Président de la République de Macédoine du Nord et les dirigeants des quatre principaux partis politiques du pays : deux du Bloc politique albanais (Parti démocrate des Albanais et Parti pour la prospérité démocratique) et deux du Bloc macédonien (VMRO-DPMNE et SDSM). Il a été conclu en présence de deux acteurs extérieurs : les représentants de l'Union européenne (UE) et des États-Unis d'Amérique. Il a mis fin au conflit armé qui opposait les insurgés albanais aux forces de sécurité de l'État.

<sup>3</sup> En vertu de la loi sur l'autonomie locale, article 90.2, l'organe compétent pour prendre cette décision est le conseil municipal.

9. L'article 48 de la Constitution garantit aux membres des communautés le droit d'exprimer, préserver et développer librement leur identité et d'utiliser les symboles de leur communauté. Les membres des communautés ont le droit d'établir des institutions à cette fin et, outre l'instruction dans la langue officielle de l'État, le droit à l'éducation dans leur langue à l'école primaire et secondaire. L'État est tenu de garantir la protection de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toutes les communautés.

10. Outre ces amendements constitutionnels, l'Accord-cadre d'Ohrid requérait l'adoption d'une nouvelle législation réglementant l'usage des langues au sein des pouvoirs publics. C'est ainsi qu'a été adoptée la loi sur les langues, en juillet 2008. Cette loi réglementait l'usage des langues des communautés dans plusieurs domaines : procédures de l'Assemblée (article 3), communications des citoyens avec les ministères (articles 4 et 18.2), procédures judiciaires (articles 5 à 14), institutions judiciaires (articles 15 et 17), procédures administratives générales (article 18), exécution des peines (article 19), Médiateur (article 20), processus électoral et formes de démocratie directe (articles 21 à 28), pièces d'identité (articles 29 et 30), registres d'état civil (article 31), police (article 32), services de radiodiffusion (articles 33 à 39), noms de rues, places, ponts et autres infrastructures (articles 40), collectivités territoriales (articles 41 à 43), activités financières et économiques (articles 44 à 47), éducation et sciences (articles 48 à 53), activités culturelles (articles 54 à 56), processus d'accès libre aux informations publiques (article 57) et publication d'actes juridiques (article 58).

11. L'Accord-cadre d'Ohrid comporte aussi des règles applicables aux procédures judiciaires. Son point 6.7 dispose que « dans les procédures pénales et civiles de tout niveau, les personnes accusées et les autres parties ont droit à la traduction aux frais de l'État de l'ensemble des procédures et documents, conformément aux textes pertinents du Conseil de l'Europe ».

12. En outre, plusieurs textes législatifs contiennent des dispositions relatives à l'usage des langues. Ce sont notamment le Code pénal et les lois sur la procédure pénale, la procédure civile, l'enseignement primaire et secondaire, l'enseignement supérieur, la publication au Journal officiel des lois et autres textes réglementaires, l'Assemblée, les collectivités locales, les pièces d'identité, l'usage de la langue macédonienne, etc.

13. La Macédoine du Nord a ratifié des traités internationaux de protection des droits de l'homme qui interdisent la discrimination fondée sur la langue et protègent les droits des minorités – en particulier, l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et son Protocole n° 12, les articles 26 et 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après : « la Convention-cadre<sup>4</sup> »). Les accords internationaux ratifiés font partie de l'ordre juridique interne de la Macédoine du Nord et ne peuvent être modifiés par voie législative (article 118 de la Constitution).

14. Le respect de ces obligations internationales est surveillé par les organes de suivi spécifiques de Conseil de l'Europe (CdE), à savoir le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales<sup>5</sup> (ci-après : « ACFC »), la Commission européenne contre le racisme et

---

<sup>4</sup> La Macédoine du Nord a signé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ci-après : « la Charte ») en 1996, mais ne l'a pas ratifiée.

<sup>5</sup> Voir [ACFC/OP/IV\(2016\)001](#), Quatrième Avis sur l'« ex-République yougoslave de Macédoine », adopté le 24 février 2016.

CDL-AD(2019)033

l'intolérance<sup>6</sup> (ci-après : « ECRI ») et le Commissaire aux droits de l'homme du CdE<sup>7</sup> ; ce suivi a donné lieu à l'adoption de recommandations par le Comité des Ministres du CdE<sup>8</sup>.

15. Le respect des obligations internationales relatives aux droits des minorités a également été surveillé par des organes de supervision spécifiques de l'ONU<sup>9</sup> et de l'Union européenne<sup>10</sup>.

## **B. Situation linguistique en Macédoine du Nord et mise en œuvre de la loi de 2008 sur les langues**

16. Les données relatives à la taille de la population et à ses différents groupes sont tirées des résultats du dernier recensement, mené en novembre 2002. D'après ce recensement, la population totale représentait 2 022 547 personnes, dont 1 297 981, soit 64,17 %, indiquaient une appartenance ethnique macédonienne ; 509 083, soit 25,17 %, déclaraient appartenir à la minorité albanaise ; 77 959, soit 3,85 %, à la minorité turque ; 53 879, soit 2,66 %, à la minorité rom ; 35 939, soit 1,77 %, à la minorité serbe ; 17 018, soit 0,84 %, à la minorité bosniaque, et 9 695, soit 0,47 %, déclaraient appartenir à la minorité valaque<sup>11</sup>. Quelque 20 993 personnes, soit 1,03 %, se situaient dans la catégorie « autres<sup>12</sup> ».

17. Dans 30 communes sur 80, outre le macédonien, la langue des communautés représentant au moins 20 % de la population de la commune est de droit langue officielle, et rédigée dans l'alphabet des communautés concernées. Dans 26 de ces communes, dont la capitale (Skopje), la langue officielle aux côtés du macédonien est l'albanais ; dans quatre communes, il s'agit du turc, et dans une, du serbe et du romani. Dans 18 des 30 communes en question, les communautés concernées représentent plus de 50 % de la population locale, et d'après le recensement de 2002, 832 184 citoyens (soit 41,14 % de la population) vivent dans des communes ayant plus d'une langue officielle<sup>13</sup>.

18. Concernant la mise en œuvre de la législation sur les droits linguistiques, les organes du CdE ont critiqué la mise en œuvre partielle de la loi de 2008 sur les langues. À l'occasion de son premier examen de la loi de 2008 sur les langues, l'ACFC a noté avec regret qu'en pratique, les possibilités d'utiliser des langues minoritaires autres que le macédonien dans les relations avec les autorités administratives restaient limitées, en raison du manque d'interprètes et de traducteurs qualifiés et des compétences linguistiques insuffisantes des fonctionnaires. L'ACFC a donc recommandé d'instaurer les conditions nécessaires à l'utilisation des langues des minorités nationales dans les rapports avec les autorités administratives, en particulier en allouant les moyens financiers nécessaires au recrutement d'un plus grand nombre d'interprètes et de traducteurs

<sup>6</sup> Voir ECRI(2016)21, [Rapport](#) sur l'« ex-République yougoslave de Macédoine » (cinquième cycle de suivi), adopté le 18 mars 2016.

<sup>7</sup> Voir le communiqué de presse du 2 février 2018, « [Investir dans l'éducation et l'apprentissage des langues pour renforcer la cohésion sociale](#) », et le [rapport](#) du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur sa visite en « ex-République yougoslave de Macédoine » du 26 au 29 novembre 2012 (avril 2013).

<sup>8</sup> [Résolution CM/ResCMN\(2019\)5](#) sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la République de Macédoine du Nord, adoptée le 27 mars 2019.

<sup>9</sup> Voir CCPR/C/MKD/CO/2, [Observations finales](#) du Comité des droits de l'homme sur l'« ex-République yougoslave de Macédoine », adopté le 3 avril 2008 ; et CERD/C/MKD/CO/7, [Observations finales](#) du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sur l'« ex-République yougoslave de Macédoine », adopté le 7 mars 2007.

<sup>10</sup> Voir les rapports de [2019](#) et [2018](#) de la Commission européenne sur la Macédoine du Nord.

<sup>11</sup> La Constitution évoque ces groupes ethniques en préambule, mais la liste n'est pas exhaustive.

<sup>12</sup> Voir [Census of Population, Household and Dwellings in the Republic of Macedonia, Final Data](#) (Recensement de la population, des ménages et des logements de la République de Macédoine, Données définitives), page 34-35.

<sup>13</sup> Voir le rapport de 2015 « [Ohrid Framework Agreement Review on Social Cohesion](#) », pp. 52, 70, 138-139.

qualifiés, et d'apporter un soutien accru aux fonctionnaires pour leur permettre d'acquérir une meilleure maîtrise des langues minoritaires<sup>14</sup>.

19. De même, dans son quatrième Avis (2016<sup>15</sup>), l'ACFC a conclu que la mise en œuvre de certaines dispositions de la loi de 2008 sur les langues variait fortement selon les ministères et les collectivités locales. Pointant un manque de transparence et de clarté juridique, l'ACFC a appelé les autorités centrales et locales à assurer une mise en œuvre constante du cadre législatif relatif à l'usage des langues, conformément à la Constitution. D'après l'ACFC, le recrutement de fonctionnaires ayant des compétences linguistiques suffisantes et le recours à des interprètes représentaient encore des problèmes à résoudre.

20. À la suite de cet Avis, en mars 2019, le Comité des Ministres du CdE<sup>16</sup> a recommandé à la Macédoine du Nord de suivre et d'assurer la mise en œuvre effective de la loi sur l'usage des langues au niveau local et central, y compris concernant la présence des langues minoritaires sur les panneaux topographiques, d'encourager l'utilisation des langues minoritaires dans la sphère publique dans la mesure du possible, et de s'abstenir de s'appuyer exclusivement sur le recensement de 2002.

21. Dans la même veine, l'ECRI, dans son rapport de 2010 sur la Macédoine du Nord<sup>17</sup>, notait une pénurie d'interprètes et traducteurs professionnels compétents dans les langues locales. Elle recommandait aux autorités de prendre des mesures pour rendre effectif le droit à la traduction et à l'interprétation judiciaires à tous les stades des procédures pénales et civiles.

22. Les conclusions des organes de suivi du CdE sont confortées par les rapports consacrés à la mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid<sup>18</sup> et par ceux des organisations non gouvernementales<sup>19</sup>. De fait, la note explicative de la loi sur les langues présente les incohérences dans la mise en œuvre de la loi de 2008 comme l'une des principales raisons d'adopter une nouvelle loi. D'après les informations recueillies par la délégation de la Commission de Venise lors de sa visite à Skopje, malgré les efforts déployés par les autorités de l'État, la mise en œuvre des droits linguistiques reste partielle, en raison du manque de ressources financières et humaines.

<sup>14</sup> [ACFC/OP/III\(2011\)001](#), Troisième Avis sur l'« ex-République yougoslave de Macédoine », adopté le 30 mars 2011, par. 119-121.

<sup>15</sup> [ACFC/OP/IV\(2016\)001](#), *op. cit.*, par. 60-64. D'après ce rapport, certains ministères utilisent l'albanais à égalité avec le macédonien, tandis que d'autres n'offrent des informations publiques qu'en macédonien, ou en macédonien et anglais. On constate la même hétérogénéité de mise en œuvre dans presque tous les domaines où la législation prévoit le bilinguisme ou le plurilinguisme. À Skopje par exemple, étant donné que l'albanais est langue officielle aux côtés du macédonien, des panneaux et appellations bilingues devraient figurer sur l'ensemble des rues et bâtiments relevant de la compétence de la Ville de Skopje. Mais tel n'est pas le cas. Si l'utilisation d'une langue minoritaire dans les communications officielles, en particulier dans les communes où ne réside pratiquement qu'une seule minorité, est garantie simplement par le fait que des fonctionnaires parlent eux-mêmes couramment la langue, la plupart des communes plurilingues fonctionnent sur la base de services d'interprétation assurés dans les administrations municipales. Toutefois, compte tenu des restrictions budgétaires, il serait fréquent que les postes d'interprètes ne soient pas pourvus ; on aurait alors recours à des solutions au cas par cas avec l'aide de tiers bilingues, la procédure devenant alors si fastidieuse que, même si la réglementation autorise l'utilisation officielle d'une langue minoritaire, elle n'est pas appliquée dans la pratique. Voir les paragraphes 60, 62 et 65.

<sup>16</sup> [Résolution CM/ResCMN\(2019\)5](#), *op. cit.*

<sup>17</sup> [ECRI\(2010\)19](#), Rapport sur l'« ex-République yougoslave de Macédoine » (quatrième cycle de monitoring), adopté le 28 avril 2010, par. 61 à 63.

<sup>18</sup> Voir le rapport de 2015 « [Ohrid Framework Agreement Review on Social Cohesion](#) », pp. 27 à 30 et 146 à 150.

<sup>19</sup> Voir en particulier « Studiorum », Centre for Regional Policy Research and Cooperation : [Effective Political Participation Of The Small\(Er\) Ethnic Communities In Local Self-Government In The Republic Of Macedonia](#), Skopje, 2011, pp. 55 à 57.

23. Même si elle n'entre pas dans le champ du présent Avis, la situation de l'enseignement dans les langues des communautés mérite qu'on s'y arrête, compte tenu de son importance pour la mise en œuvre effective de la loi sur les langues. Bien que la Constitution (article 48) et la loi sur l'enseignement primaire et secondaire (articles 4 et 9) reconnaissent le droit des membres des communautés à une éducation dans leur langue au niveau primaire et secondaire, cette éducation n'est assurée dans les établissements primaires et/ou secondaires qu'en albanais, serbe et turc, et en bosniaque dans quelques établissements. Concernant le supérieur, la loi sur l'enseignement supérieur oblige l'État à offrir un enseignement dans la langue d'une communauté lorsqu'elle est parlée par au moins 20 % de la population du pays. En pratique, cette disposition ne s'applique qu'à l'albanais<sup>20</sup>.

24. Concernant l'enseignement du macédonien, l'ACFC note dans son quatrième avis sur la Macédoine du Nord que les élèves d'ethnie albanaise ne commencent à apprendre le macédonien qu'en troisième année, à raison de deux heures par semaine, puis trois heures par semaine à compter de la sixième année. L'ACFC juge un tel rythme insuffisant pour que ces élèves maîtrisent la langue. Ils n'ont, de surcroît, que peu d'occasions d'appliquer au quotidien leurs connaissances en macédonien<sup>21</sup>. Cela s'explique, entre autres, par la séparation opérée dans les écoles entre élèves macédoniens et albanais, problème majeur se posant de longue date dans le pays<sup>22</sup>.

### C. Portée du présent avis

25. Le Premier ministre a demandé à la Commission de Venise un avis concernant la loi sur les langues et l'alternative à son article 8 « du point de vue de leur conformité aux normes européennes et au principe de l'État de droit ». Par conséquent, la Commission de Venise a évalué les textes à la lumière des normes européennes applicables à la protection des droits linguistiques des minorités nationales, telles qu'énoncées en particulier dans la Convention-cadre et dans la Charte, ainsi qu'à l'aune du principe de l'État de droit tel qu'exposé dans la Liste des critères<sup>23</sup>. La Commission a également tenu compte, dans son analyse, des obligations découlant de l'interdiction de discrimination exprimée dans la CEDH et son Protocole n° 12 ainsi que dans d'autres textes internationaux.

26. La Commission sait qu'il existe, en Macédoine du Nord, plusieurs autres lois réglementant l'usage des langues des communautés dans des domaines spécifiques (voir le paragraphe 12). La barrière de la langue l'empêche cependant d'accéder à ces textes, et compte tenu du champ limité de la demande, elle n'a pas examiné l'ensemble du cadre juridique macédonien en matière de protection des langues. De ce fait, le présent Avis ne mentionne les dispositions des autres lois sur les droits linguistiques que lorsque nécessaire pour l'analyse de la loi sur les langues. Il s'avère que de nombreux domaines couverts par la loi de 2008 sur les langues sont exclus du champ de la loi actuelle, dont l'éducation, la radiodiffusion, la culture, l'économie, etc. On ne trouve qu'une allusion très générale à ces domaines à l'article 2.3. Ils ne sont donc pas abordés dans le présent Avis, uniquement consacré aux dispositions de la loi sur les langues et à l'alternative à son article 8.

27. La Commission n'ignore pas non plus que la loi sur les langues a été contestée devant la Cour constitutionnelle pour non-respect de la Constitution, notamment ses articles 7, sur l'usage des

<sup>20</sup> Voir [ACFC/OP/IV\(2016\)001](#), *op. cit.*, par. 75.

<sup>21</sup> Voir *ibid.*, par. 77.

<sup>22</sup> Pour plus de détails sur ce sujet, voir en particulier [ECRI\(2016\)21](#), *op. cit.*, par. 50 ; le [rapport 2018](#) de la Commission européenne sur la Macédoine du Nord, pp. 32-33 ; le [communiqué](#) du 2 février 2018 de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du CdE ; le [rapport](#) du Commissaire aux droits de l'homme du CdE sur sa visite en « ex-République yougoslave de Macédoine » du 26 au 29 novembre 2012 (avril 2013).

<sup>23</sup> [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit.

langues des communautés (voir le paragraphe 7) ; 98 et 106, qui requièrent la majorité des deux-tiers pour l'adoption de certaines lois dans le domaine judiciaire<sup>24</sup>, et 75, sur la proclamation des lois par le Président de la République<sup>25</sup>. La Commission n'est pas en mesure de prendre position sur la constitutionnalité de la loi. Cela relève en effet de la compétence de la Cour constitutionnelle ; en outre, la Commission ne dispose pas des documents nécessaires pour interpréter les dispositions pertinentes de la Constitution (travaux préparatoires aux amendements constitutionnels de 2001, jurisprudence de la Cour constitutionnelle, observations doctrinales, etc.).

### III. Analyse

#### A. Procédure d'adoption de la loi sur les langues

28. La loi sur les langues a été adoptée à l'issue d'une procédure parlementaire simplifiée, ce qui a suscité de vives critiques en Macédoine du Nord. D'après la note explicative, ce choix s'explique par le fait que la loi sur les langues est considérée comme un élément du processus d'intégration européenne, puisqu'elle contribue à mettre en œuvre l'Accord-cadre d'Ohrid. L'article 170 du Règlement de l'Assemblée affirme qu'un projet de loi peut être adopté selon une procédure simplifiée s'il est « peu complexe ou de portée limitée », s'il met fin à la validité d'une loi ou de dispositions particulières d'une loi, ou s'il s'agit d'un projet de loi « peu complexe ou de portée limitée » visant l'harmonisation avec la législation de l'UE.

29. Par conséquent, le projet de loi sur l'usage des langues a été examiné par la commission des Affaires européennes et non pas la commission du Système politique et des relations intercommunautaires. Pour la même raison, la commission des Affaires européennes n'avait que trois jours à consacrer à l'examen des propositions d'amendements<sup>26</sup>. Elle n'a donc pu examiner qu'une petite partie des quelque 80 propositions d'amendements formulées par l'opposition.

30. Par ailleurs, le processus législatif aurait été mené sans consultation publique large et effective, du fait de la décision de l'Assemblée de ne pas déclencher la consultation publique spéciale, procédure prévue aux articles 145 à 148 du Règlement de l'Assemblée pour les propositions de loi d'intérêt public général. Les votes de la loi sur les langues, les 11 janvier et 14 mars 2018, se sont tenus en l'absence des députés du VMRO-DPMNE, alors le principal parti

---

<sup>24</sup> En vertu de l'article 98, « [l]e genre, la compétence, la création, la cessation, l'organisation et la composition des tribunaux ainsi que les procédures qui s'y appliquent sont définis par la loi, votée à la majorité des 2/3 des voix du nombre total des députés ». En vertu de l'article 106, « [l]a compétence, la création, la cessation, l'organisation et le fonctionnement du ministère public est défini par la loi, votée à la majorité des 2/3 des voix du nombre total des députés ».

<sup>25</sup> Le 11 janvier 2018, l'Assemblée de Macédoine du Nord a adopté la loi sur les langues à la majorité simple. Le Président de la République ayant refusé de signer l'arrêté la proclamant, elle a été adoptée une deuxième fois le 14 mars 2018, là encore à la majorité simple. Cependant, le Président a de nouveau refusé de signer l'arrêté de proclamation. Le 14 janvier 2019, la loi est parue au Journal officiel avec la seule signature du Président du Parlement. Dans son instrument de promulgation a été ajoutée une note expliquant pourquoi la loi était publiée sans la signature du Président de la République.

<sup>26</sup> Aux termes de l'article 171A et C du Règlement de l'Assemblée, lorsqu'une procédure simplifiée est appliquée à une proposition de loi, l'examen général du texte et sa deuxième lecture par les groupes de travail et la commission des lois parlementaires ne durent pas plus de trois jours ouvrables. De plus, le temps de parole total de chaque membre du groupe de travail, de la commission ou du Parlement ne peut excéder 20 minutes au cours de l'examen général, et 10 minutes au cours de la deuxième lecture.

d'opposition<sup>27</sup>, et sans débat sur leurs propositions d'amendements<sup>28</sup>, ce qui a provoqué de vives réactions publiques suivies de manifestations.

31. La Commission ne juge pas utile, dans le cadre du présent Avis, de prendre position sur la question de savoir si la loi sur les langues devrait être considérée comme une loi d'harmonisation avec la législation de l'UE ou a un réel rapport avec le processus d'intégration dans l'UE. Néanmoins, compte tenu de l'importance de cette loi, la Commission doute que cela puisse valablement justifier le recours à une procédure simplifiée. La loi ne peut être considérée comme « peu complexe ou de portée limitée », puisqu'elle régleme un domaine qui concerne en fait l'ensemble de la société. Aux yeux de la Commission de Venise, la loi sur les langues entre dans la catégorie des propositions de lois d'intérêt public général et aurait dû faire l'objet d'un débat public, conformément au Règlement de l'Assemblée. Il est regrettable qu'une loi prévoyant une réforme aussi majeure et politiquement sensible de la politique linguistique ait été adoptée de la sorte, alors même que les enjeux liés à l'usage des langues suscitent constamment des débats publics dans le pays.

32. Certains interlocuteurs ont expliqué que la loi avait été préparée dans le cadre d'un accord de coalition entre deux partis politiques (le SDSM et de DUI), sans véritable analyse des lacunes de la loi de 2008 sur les langues et sans consultation des représentants des plus petites communautés. Étant donné que la note explicative met en avant, comme principal motif d'adoption de la nouvelle loi, les incohérences dans la mise en œuvre de la loi de 2008 sur les langues, la Commission saisit mal pourquoi la préparation du projet de loi n'a été précédée ni d'une analyse des causes de ces incohérences (capacités financières, ressources humaines qualifiées, réticence des fonctionnaires, manque d'intérêt des communautés pour les droits affirmés dans la loi, etc.), ni d'une étude de l'impact de la future loi concernant le budget et les ressources humaines à mobiliser pour la mettre pleinement en œuvre. Comme affirmé dans la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, « [l]a mise en œuvre effective du droit peut buter sur l'action illicite ou négligente des autorités, ou alors refléter les défauts d'un texte d'application difficile à mettre en œuvre par les autorités et les individus. Il est donc primordial de vérifier avant son adoption si le texte pourra vraiment être mis en œuvre<sup>29</sup> ».

33. La Commission de Venise s'est toujours montrée extrêmement critique envers l'adoption précipitée de lois sur des sujets complexes, sensibles ou d'une importance majeure pour la société, sans consultations avec l'opposition, des experts et la société civile et en l'absence des études d'impact nécessaires<sup>30</sup>. Pour un texte tel que la loi sur les langues, il était particulièrement important

<sup>27</sup> Les autorités de Macédoine du Nord ont informé la Commission que le projet de loi sur les langues avait été présenté pour la première fois au Parlement le 8 août 2017 et voté le 1<sup>er</sup> novembre 2017. D'après les informations fournies dans un récent rapport (« [Impact assessment of the regulation on the use of languages in Macedonia](#) », préparé par Josipa Rizankoska et Jasmina Trajkoska pour DIALOGUE – Center for Deliberative Democracy, Prilep, 2018, pp. 19-20), le 11 janvier 2018, lors de la 27<sup>e</sup> session de l'Assemblée, la loi sur les langues a été adoptée à l'unanimité des 69 députés présents, et en l'absence de l'opposition. Elle a été définitivement adoptée par le Parlement le 14 mars 2018, pour la deuxième fois, par 64 voix pour, sans aucune voix contre ni abstention.

<sup>28</sup> Lors du débat à l'Assemblée, il a été décidé de ne pas examiner plus de 35 000 propositions d'amendements présentés par l'opposition, au motif qu'ils n'étaient pas constructifs mais constituaient une tentative d'obstruction. Voir *ibid.*, p. 50.

<sup>29</sup> [CDL-AD\(2016\)007](#), *op. cit.*, par. 54.

<sup>30</sup> Voir [CDL-AD\(2019\)014](#), Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice de Roumanie, par. 11 ; [CDL-AD\(2012\)026](#), Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'État de droit des mesures adoptées par le gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'État et l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum, par. 74 ; [CDL-AD\(2018\)017](#), Avis sur les projets d'amendements de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature de la Roumanie, par. 33 et 34 ; [CDL-AD\(2017\)022](#), Avis sur la loi XXV du

de consulter toutes les communautés linguistiques affectées par la loi<sup>31</sup> ; or, il semble que cela n'ait pas été fait. La Commission juge qu'une consultation large et complète aurait pu améliorer la qualité de la loi, en renforcer la légitimité et la rendre plus facile à mettre en œuvre<sup>32</sup>.

## **B. Analyse du contenu de la loi sur les langues**

### **1. Champ d'application de la loi sur les langues**

34. Aux termes de l'article 1.3, outre le macédonien, l'albanais est langue officielle « dans tous les organes du gouvernement central de République de Macédoine, les institutions centrales, les entreprises, agences, directions, institutions et organismes publics, les commissions et les personnes morales s'acquittant de missions publiques conformément à la loi et autres institutions ». L'article 2 ajoute que l'ensemble de ces organes et institutions doit permettre aux citoyens d'utiliser ces langues officielles dans toutes les procédures et, dans certaines circonstances, assurer à ces procédures un caractère bilingue. L'albanais doit être utilisé dans les communications entre les citoyens et les institutions publiques (article 6), dans les communications entre fonctionnaires de ces institutions (article 3) et dans les travaux du Parlement, du gouvernement et de la Commission électorale nationale (articles 4, 5 et 15). L'ensemble des lois, textes d'application, décisions et annonces de ces organes et institutions doit être publié en macédonien et en albanais (article 17). Ce bilinguisme s'étend à leurs sites internet (articles 6.4 et 9.6), leurs noms (article 17, paragraphes 1 et 2), leurs tampons (article 7.3) et leurs instruments de paiement, rapports financiers et factures (article 8.2).

35. De plus, à Skopje et dans les unités d'autonomie locale où au moins 20 % des habitants parlent albanais, les registres d'état civil doivent être tenus en macédonien et en albanais et l'ensemble des décisions, certificats et autres documents d'état civil remis à des locuteurs de l'albanais, y compris les passeports et cartes d'identité, doivent être bilingues (article 12). Doivent également être libellés dans les deux langues officielles les noms des rues, places, ponts et autres infrastructures, les panneaux de signalisation (article 16), et les inscriptions sur les tenues des policiers, des pompiers et du personnel soignant (article 8.3).

36. Par rapport à la loi de 2008 sur les langues, la nouvelle loi renforce considérablement la présence de l'albanais. L'extension de l'usage des langues minoritaires est, en principe, une décision positive et à encourager. Elle devrait, cependant, s'effectuer en conformité avec la Constitution. En Macédoine du Nord, des doutes ont été émis quant à la compatibilité d'une telle extension avec l'article 7 de la Constitution – qui dispose qu'une langue parlée au moins par 20 % des citoyens peut aussi être langue officielle, « comme défini dans [l']article » (voir le paragraphe 7). Ce point ayant été porté devant la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise doit observer la réserve de mise sur les affaires en cours, et s'abstiendra donc de commenter plus avant cette question de constitutionnalité.

---

4 avril 2017 portant modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national (Hongrie), par. 54 ; [CDL-AD\(2011\)001](#), Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise, par. 16 à 19.

<sup>31</sup> L'article 15 de la Convention-cadre oblige les Parties à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques, en particulier celles les concernant. Selon le [rapport explicatif](#) de la Convention-cadre, cela suppose entre autres la consultation de ces personnes lorsque l'État envisage des mesures législatives ou autres susceptibles de les toucher directement, et leur association à l'évaluation des incidences que les mesures prévues pourraient avoir sur elles. Voir p. 25, par. 80.

<sup>32</sup> Voir [CDL-AD\(2010\)017](#), Avis sur le projet de loi sur les actes normatifs d'Azerbaïdjan, par. 46.

## 2. Manque de clarté et de précision

### a. Ambiguïté de l'expression « langue parlée par au moins 20 % des citoyens »

37. De nombreuses dispositions de la loi demandent à être clarifiées et précisées. Le problème se pose dès le premier article. Cet article affirme en effet, au premier paragraphe, que « la langue officielle sur le territoire entier de la République de Macédoine et dans ses relations internationales est la langue macédonienne et l'alphabet cyrillique ». Son deuxième paragraphe affirme que « l'autre langue parlée par au moins 20 % des citoyens (soit la langue albanaise), avec son alphabet, est également langue officielle ». Il associe ainsi une définition abstraite, « langue parlée par au moins 20 % des citoyens », à une langue concrète, « la langue albanaise<sup>33</sup> ». En dehors d'une très brève mention à l'article 18.3, l'article 1.2 est la seule disposition évoquant expressément l'albanais. Tout le reste du texte utilise constamment l'expression « langue(s) parlée(s) par au moins 20 % des citoyens ».

38. Le choix de mentionner une langue spécifique ou d'utiliser un terme neutre appartient au législateur. Les deux cas de figure sont acceptables. Cependant, si le principal objectif de la loi sur les langues est de clarifier l'article 7 de la Constitution et d'en assurer la mise en œuvre (comme affirmé dans la note explicative), et puisque la loi sur les langues est présentée dans son article 23 comme un texte de référence sur les droits linguistiques des communautés avec lequel les autres textes législatifs devraient être harmonisés, les droits et devoirs découlant de cette loi pour l'ensemble des langues des communautés devraient être clairement définis. C'est d'autant plus important que la loi sur les langues affecte les droits fondamentaux de toutes les communautés, qui représentent ensemble une part significative de la population macédonienne (voir le paragraphe 16), et impose aux institutions publiques et à leurs employés des obligations assorties de lourdes sanctions pécuniaires en cas de manquement. Enfin, la clarté et la précision de la loi sont d'une importance cruciale pour éviter d'en compliquer la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation.

39. Il est évident, cependant, que la loi sur les langues ne remplit pas les critères de clarté juridique. Tout d'abord, l'usage qui est fait dans la loi d'une expression comme « langue(s) parlée(s) par au moins 20 % des citoyens » et autres formulations similaires (« la langue officielle parlée par les citoyens », à l'article 12, paragraphes 1 et 2 ; « une langue officielle autre que le macédonien », à l'article 12.1), rend parfois difficile de comprendre quelles dispositions ne concernent que l'albanais et lesquelles s'étendent aux autres langues des communautés (turc, valaque, serbe, bosniaque, romani, etc.). C'est par exemple le cas de l'article 9.6, qui régit l'usage de la ou des langue(s) des communautés pour les noms des institutions à Skopje et dans les unités d'autonomie locale où au moins 20 % des citoyens parlent une langue officielle autre que le macédonien<sup>34</sup>.

40. À la lumière des observations ci-dessus, la Commission de Venise recommande de revoir la loi afin d'en préciser le champ d'application. Chacun devrait clairement comprendre quelles

<sup>33</sup> Dans un souci de concision cependant, dans le présent Avis, les termes « albanais » ou « langue albanaise » sont parfois utilisés au lieu de l'expression « langue autre que le macédonien parlée par au moins 20 % des citoyens », lorsqu'il est clair que cette expression désigne l'albanais.

<sup>34</sup> On trouve la même ambiguïté dans les articles 7, 8.3, 12 à 14 et 16. De nombreuses dispositions mentionnent la « langue parlée par au moins 20 % des citoyens de République de Macédoine » (articles 9.7, 10, 11.1, 18.1 et 19), tandis que d'autres utilisent l'expression « langue parlée par au moins 20 % des citoyens » (sans préciser « de République de Macédoine »). (Voir les articles 11.2 ; 12, paragraphes 1 et 3 ; 16 et 17). Ces différences donnent l'impression que la première formulation ne vise que l'albanais, et la deuxième toute langue parlée par au moins 20 % des citoyens au niveau local. Bien qu'une telle interprétation paraisse correcte pour certaines dispositions (comme l'article 11), un examen plus attentif de la loi montre qu'elle ne l'est pas toujours. Par exemple, alors que les articles 12 et 17 évoquent la « langue parlée par au moins 20 % des citoyens », il a été expliqué à la Commission de Venise que leurs dispositions ne s'appliquaient qu'à l'albanais.

dispositions de la loi ne s'appliquent qu'à l'albanais et lesquelles s'étendent également aux autres langues des communautés.

*b. Ambiguïtés sur les domaines et les personnes morales couverts par la loi*

41. L'ambiguïté du texte de la loi sur les langues tient aussi aux autres termes qui y sont employés. L'article 1.3 énumère des institutions (tous les organes du gouvernement central, institutions centrales, entreprises, agences, directions, institutions et organismes publics, commissions) où l'albanais est considéré comme langue officielle. Dans le même paragraphe, on trouve l'expression « personnes morales s'acquittant de missions publiques conformément à la loi et autres institutions ». Il est difficile de savoir si cette disposition inclut les entreprises privées auxquelles la législation a confié des missions de service public, comme les services postaux, entreprises de transport, hôpitaux, crèches, médias, etc. D'autre part, l'article 2.3, concernant les langues à utiliser dans les communications et les procédures, comporte une liste d'institutions différente. Ces libellés divergents créent une confusion inutile et demandent donc à être revus.

42. On relève aussi que le champ de l'article 2.3, qui énumère les domaines publics dans lesquels les citoyens peuvent mener les procédures en macédonien et en albanais, est extrêmement large (« processus électoral, éducation, science, santé, culture, police, radiodiffusion, notariat, mise en œuvre des décisions, infrastructures, état civil, pièces d'identité, finances, économie et autres domaines »). Cela contribue au manque de clarté de la loi et pose de nombreuses questions, en particulier concernant l'usage de l'albanais dans les entreprises privées. Les articles 1.3 et 2.3 devraient être reformulés pour délimiter précisément les domaines et les entités couverts par la loi sur les langues. C'est d'autant plus nécessaire que de nombreux articles de la loi font référence à ces deux dispositions.

*c. Ambiguïté liée à la notion d'« obligation » et au droit à l'auto-identification*

43. L'idée qu'il serait obligatoire d'utiliser une langue de communauté, telle qu'elle ressort de l'usage du mot « *shall* » dans de nombreuses dispositions de la loi (articles 4 à 6, 9 à 10, 12) (et « *will* » à l'article 5.3), alimente encore l'ambiguïté de l'ensemble de la loi.

► Aux termes de l'article 4, paragraphes 2 et 3, les députés et les agents des services du Parlement, élus ou nommés, pratiquant une langue autre que le macédonien parlée par au moins 20 % des citoyens (c'est-à-dire l'albanais) « doivent » s'exprimer dans cette langue lors des sessions du Parlement et de ses organes de travail et « doivent » utiliser cette langue lorsqu'ils président ces sessions.

► L'article 5.4 dispose que « les officiels élus et nommés parlant » albanais « doivent » s'exprimer dans cette langue lors des sessions du gouvernement et de ses commissions et devant le Collège général des Secrétaires d'État. Ces sessions « doivent » être présidées en albanais si la personne, élue ou nommée, qui les préside parle albanais (article 5.3).

► L'article 6.3 dispose que les personnes élues ou nommées travaillant pour des institutions publiques et parlant albanais « doivent » inscrire leur nom « dans leur langue et alphabet natifs » sur les décisions et autres actes des institutions concernées.

► En vertu de l'article 9 paragraphes 2 et 3, 10.2 et 11.1, toutes les procédures judiciaires et administratives « doivent » être menées en albanais et macédonien si l'un des participants (juge, procureur, partie ou autre) parle albanais.

► L'article 12.3 affirme que les documents d'identité et de voyage des personnes parlant une autre langue officielle « doivent être émis d'office » à la fois en macédonien et dans la langue en question.

44. À l'occasion de la visite de la Commission de Venise, les autorités ont expliqué que les articles 4 et 5 de la loi n'obligeaient pas les locuteurs de l'albanais à parler cette langue lors des sessions du Parlement, du gouvernement et de leurs organes de travail. Elles ont toutefois admis que la loi aurait dû être plus claire sur ce point. D'autres dispositions mentionnent expressément le droit des citoyens (article 2, paragraphes 1 et 2) ou la possibilité (articles 10.1, 13.2, 14) d'utiliser une langue de communauté. À cet égard, il faut noter que certains députés avaient proposé, lors du processus d'adoption de la loi sur les langues, de prévoir une possibilité plutôt qu'une obligation (en remplaçant les termes « *will* », à l'article 5.3, et « *shall* », à l'article 4.3, par l'auxiliaire « *may* »). Cela conforte l'impression que la loi n'est pas assez claire sur ce point. Aux yeux de la Commission, l'article 7 de la Constitution conçoit l'usage d'une langue non majoritaire comme un droit individuel et non comme une obligation, puisqu'il dispose, au paragraphe 4, que « tout citoyen peut utiliser une des langues officielles » pour communiquer avec les institutions du gouvernement central. Cette ambiguïté devrait être levée.

45. Lors de leurs discussions avec la délégation de la Commission de Venise, les autorités ont confirmé que l'article 12 de la loi *obligeait* les albanophones à faire établir en macédonien et en albanais leurs documents d'identité et de voyage, et que la loi était ainsi mise en œuvre dans la pratique. Cependant, les personnes appartenant à des communautés plus petites peuvent choisir entre une carte d'identité ou un passeport bilingue ou monolingue (articles 13 et 14).

46. Imposer aux personnes l'usage de l'albanais ou de toute autre langue de communauté (que ce soit dans leurs rapports avec l'administration, dans les procédures administratives ou judiciaires ou sur leurs documents d'identité) porte atteinte au droit à la liberté d'expression (en particulier s'agissant des articles 4.2 et 5.4 de la loi sur les langues) et au droit à s'auto-identifier librement. Ce dernier, qui englobe le droit de choisir d'être traité ou non comme une personne appartenant à une minorité nationale, est affirmé à l'article 3 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Comme l'a précisé l'ACFC, « le droit de libre identification comprend le droit de choisir dans quelles situations s'identifier en tant que personne appartenant à une minorité nationale et dans quelles situations ne pas le faire. Dans la pratique, cela signifie que toute personne appartenant à une minorité nationale peut librement décider de revendiquer certains droits garantis par la Convention-cadre, mais, dans certaines circonstances ou dans certains domaines, choisir de ne pas exercer ces droits<sup>35</sup> ». Cela signifie aussi que « les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent, par exemple, choisir de faire reconnaître officiellement leur nom dans une langue minoritaire, mais, parallèlement, de ne pas utiliser leur langue minoritaire dans les relations avec l'administration locale<sup>36</sup> ».

47. La loi devrait être revue afin de préciser que les citoyens ont le droit, et non l'obligation, d'utiliser les langues des communautés.

*d. Ambiguïté sur l'usage du terme « parlant »*

48. Dans la plupart des dispositions, la loi n'accorde le droit (ou n'impose l'obligation) d'utiliser les langues des communautés qu'aux personnes « parlant » ces langues. Par exemple, l'article 5.3 affirme que « lorsque les sessions du gouvernement [...] sont présidées par une personne élue ou nommée parlant une langue autre que le macédonien », elles sont présidées dans cette langue (voir aussi les articles 3 à 6 et 9 à 14).

<sup>35</sup> ACFC, [Commentaire thématique n° 4](#), 2016, par. 11-12.

<sup>36</sup> *Ibid.*, note n° 17. Sur l'approche du droit à la libre auto-identification par la Cour eur. DH, voir *Molla Sali c. Grèce* [GC], n° [20452/14](#), par. 157, 19 décembre 2018.

49. Les autorités ont expliqué aux rapporteurs que le terme « parlant » désignait l'appartenance de la personne à une communauté ethnique/linguistique, et non sa capacité à s'exprimer dans la langue. Afin de clarifier le texte, cette définition devrait figurer dans la loi<sup>37</sup>. À ce sujet se pose également la question de l'identification d'une personne comme membre d'une communauté ethnique/linguistique. Bien que cela constitue une indication, une carte d'identité monolingue ne signifie pas toujours que son titulaire n'appartient pas à une communauté, et à l'inverse, une carte d'identité bilingue ne signifie pas toujours que son titulaire parle les deux langues.

50. De l'avis de la Commission, il serait préférable que la loi ne lie pas à l'appartenance ethnique/linguistique de la personne le droit d'utiliser les langues de communautés conformément à la loi. Cette approche serait plus conforme à l'esprit et à la lettre de la Constitution, qui affirme, à l'article 7.4 : « Tout citoyen [...] peut utiliser une des langues officielles et son alphabet dans la communication avec les services déconcentrés des ministères [...] [qui] répondent en langue macédonienne et son alphabet cyrillique, ainsi qu'en utilisant la langue officielle et l'alphabet utilisés par le citoyen ». En vertu de la loi sur les langues dans sa version actuelle, l'usage d'une langue de communauté associe automatiquement la personne concernée à une communauté ethnique/linguistique. Ce n'est guère conciliable avec le droit à l'auto-identification tel qu'énoncé à l'article 3 de la Convention-cadre.

51. En vertu de l'article 3, l'usage de l'albanais par les institutions mentionnées aux articles 1.3 et 2.3 dépend de la présence d'un officiel, nommé ou élu, parlant cette langue. Les autorités ont expliqué que cette disposition ne concernait que les communications officielles entre institutions publiques et au sein de ces institutions. Ce point devrait être clairement précisé dans la disposition.

52. Concernant la correspondance entre institutions publiques et en leur sein, les autorités ont expliqué qu'en pratique, si l'expéditeur ou le destinataire est albanophone, la correspondance est rédigée en macédonien et traduite en albanais, ou inversement. Certains interlocuteurs ont aussi déploré qu'il ne soit pas toujours possible de savoir si le destinataire est albanophone ou non ; généralement, ils se fondent sur son nom pour décider de traduire ou non la correspondance en albanais avant de l'envoyer, et il peut arriver qu'une personne non albanophone reçoive un courrier en macédonien accompagné de sa traduction albanaise. Ce problème n'existerait pas si la loi permettait à tous d'utiliser l'albanais dans les communications entre/au sein des institutions publiques centrales. Dans ce cas, chaque fonctionnaire déciderait simplement d'utiliser ou non une correspondance bilingue, et à quels moments, et toute correspondance bilingue recevrait une réponse bilingue.

53. Concernant l'article 3, il conviendrait aussi de préciser si le terme « communications officielles » s'étend aux communications orales. Ce point appelle un examen sérieux, étant donné que des communications orales bilingues avec des locuteurs de l'albanais requerraient des ressources humaines et financières considérables et pourraient peser sur l'efficacité de l'administration publique.

*e. Besoin de précisions sur le recensement*

54. Le seuil de 20 % qui détermine le statut des langues des communautés aux niveaux national et local repose sur les résultats du dernier recensement, mené en novembre 2002. Cependant, la

<sup>37</sup> La notion de « parler une langue » a déjà été critiquée par la Commission de Venise dans son avis [CDL-AD\(2011\)008](#), Opinion on the Draft Law of languages in Ukraine, par. 88.

loi n'en fait pas mention. Aux yeux de la Commission, il serait utile de préciser dans la loi que le seuil de 20 % est déterminé sur la base du recensement de population le plus récent.

55. Concernant le recensement de 2002, l'ACFC notait dans son quatrième avis sur la Macédoine du Nord (2016) que ses résultats étaient largement considérés comme peu fiables, pour plusieurs raisons : baisse substantielle du nombre d'habitants probablement intervenue depuis en raison de la forte émigration ; méconnaissance de l'importance de l'appartenance ethnique pour l'accès aux droits des minorités ; manque d'informations sur la possibilité d'indiquer plusieurs affiliations, etc<sup>38</sup>. Certains représentants de communautés rencontrés par la délégation de la Commission de Venise à Skopje ont également exprimé des doutes sur l'exactitude des résultats du recensement de 2002.

56. La Commission de Venise, par conséquent, se félicite d'apprendre que les autorités ont mis en place un groupe de travail chargé de fixer les principes et la méthode d'un nouveau recensement, qui devrait avoir lieu en 2020. Elle souhaite souligner l'importance, pour la mise en œuvre de la loi sur les langues, de disposer de données fiables sur la composition ethnique de la population. L'exactitude de ces données est cruciale, en particulier là où l'exercice des droits des minorités dépend de seuils déterminés par le recensement, comme c'est le cas en Macédoine du Nord<sup>39</sup>. La Commission appelle les autorités et tous les autres acteurs à tenir compte des recommandations des organisations internationales pertinentes, et notamment du principe de la libre auto-identification, pour l'organisation de ce nouveau recensement.

### **3. Droits linguistiques des petites communautés**

57. En vertu de la Constitution (article 7.6) et de la loi sur les langues (article 1.4), dans les unités d'autonomie locale, la langue (avec son alphabet) utilisée par au moins 20 % de la population est langue officielle en plus de la langue macédonienne et de l'alphabet cyrillique. Concernant les langues parlées par moins de 20 % de la population d'une unité d'autonomie locale, la décision sur leur usage dans les instances publiques appartient au conseil municipal.

58. Comme expliqué plus haut, il n'est pas toujours aisé de comprendre quelles dispositions de la loi concernent l'albanais, langue parlée par au moins 20 % des citoyens au niveau national, et lesquelles s'appliquent aussi aux autres langues des communautés. L'ambiguïté du texte rend difficile de comprendre quelle place la loi sur les langues ménage aux droits linguistiques des membres de petites communautés (représentant moins de 20 % des citoyens au niveau national : Turcs, Serbes, Roms, Bosniaques, Valaques, etc.).

59. En fait, les seules dispositions traitant expressément des droits des personnes appartenant à de petites communautés sont les articles 13 et 14 de la loi, qui réglementent les documents d'identité et de voyage. Cependant, il ressort des discussions tenues à Skopje que l'article 7 (noms des institutions centrales), 15 (sessions des commissions électorales municipales) et 16 (noms de rues, places, ponts, etc.) s'appliquent aussi aux langues parlées par au moins 20 % des habitants au niveau municipal. Ces dispositions devraient être réécrites en conséquence.

60. La liberté d'appréciation des conseils municipaux sur l'usage des langues parlées par moins de 20 % des habitants au niveau local constitue un autre aspect de la loi à clarifier. L'article 7 de la Constitution autorise les collectivités territoriales à prendre des décisions sur l'usage de ces langues

<sup>38</sup> [ACFC/OP/IV\(2016\)001](#), *op. cit.*, par. 13-14.

<sup>39</sup> Sur ce point, voir aussi [CDL-AD\(2012\)011](#), Avis sur la loi relative aux droits des nationalités de la Hongrie, par. 40 à 45.

« dans les unités d'autonomie locale ». En pratique cependant, dans trois communes, les conseils municipaux ont déclaré officielles des langues parlées par moins de 20 % des habitants au niveau local sans déterminer dans quels domaines ces langues pouvaient ou devaient être employées. Cette pratique montre qu'il est nécessaire de délimiter plus précisément dans la loi la marge d'appréciation des conseils municipaux à cet égard.

61. Aux yeux de la Commission, laisser l'usage des langues de communautés à la seule discrétion des conseils municipaux n'est pas conforme à la Convention-cadre si cela signifie qu'une communauté qui devrait être couverte par la Convention-cadre n'est pas protégée au niveau municipal. En outre, la liberté totale laissée aux conseils municipaux sur ce sujet pourrait entraîner de fortes disparités dans la mise en œuvre de la Convention-cadre, difficilement compatibles avec le principe de non-discrimination. Dans son avis de 2016 sur la Macédoine du Nord, l'ACFC a regretté « cette hétérogénéité des pratiques, car elle envoie un message ambigu sur l'interprétation des dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'utilisation des langues qui ne contribue pas à la transparence et à la clarté juridique<sup>40</sup> ».

62. La Commission de Venise, par conséquent, recommande que la loi sur les langues énonce des lignes directrices ou critères à partir desquels un conseil municipal pourrait décider d'utiliser une langue de communauté au niveau local. Il convient de souligner, cependant, que ces critères ou lignes directrices ne devraient pas créer de distinction arbitraire et injustifiée, et devraient insister au premier chef sur la nécessité de protéger les personnes appartenant aux communautés à la lumière de chaque disposition de la Convention-cadre.

#### **4. Usage des langues sur les billets, pièces, uniformes, timbres, moyens de paiement, rapports financiers et drapeaux**

63. Aux termes de l'article 8.1, les billets de banque, pièces de monnaie et timbres postaux doivent comporter des symboles représentant le patrimoine culturel des citoyens parlant macédonien et de ceux parlant albanais. Le deuxième paragraphe de cet article prévoit le bilinguisme sur les timbres postaux, les moyens de paiement, les rapports financiers, les factures et les drapeaux. En vertu du troisième paragraphe, dans les communes où au moins 20 % des habitants parlent une langue officielle autre que le macédonien, les tenues des policiers, pompiers et travailleurs de santé doivent comporter des inscriptions en macédonien et dans cette langue.

64. Pour l'article 8, les autorités ont fourni un libellé alternatif. Cette alternative élargit le champ de l'article 8 en prévoyant le bilinguisme sur « les billets de banque, les pièces de monnaie et les titres » et en ajoutant au troisième paragraphe les « uniformes de la défense ».

65. Aux yeux de la Commission, l'article 8 de la loi sur les langues et son libellé alternatif vont au-delà des normes minimales de protection des minorités énoncées dans les documents européens et internationaux. Même la Charte, pourtant très détaillée, ne comporte pas de disposition sur les billets, les pièces, les timbres et les uniformes<sup>41</sup>.

66. Cela étant, l'usage de plusieurs langues sur les billets, pièces et timbres n'est pas entièrement sans précédent. Par exemple, l'article 3 de la Constitution de la République de Chypre

<sup>40</sup> [ACFC/OP/IV\(2016\)001](#), *op. cit.*, §17.

<sup>41</sup> La Charte ne comporte qu'une disposition (article 13.2 a)) affirmant que dans le territoire sur lequel les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées et dans la mesure où cela est raisonnablement possible, les Parties s'engagent à définir, par leurs réglementations financières et bancaires, des modalités permettant, dans des conditions compatibles avec les usages commerciaux, l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la rédaction d'ordres de paiement (chèques, traites, etc.) ou d'autres documents financiers.

affirme que les deux langues officielles (le grec et le turc) sont utilisées sur les monnaies, les billets de banque et les sceaux. Au Canada et au Bahreïn, les billets de banque sont bilingues (français et anglais au Canada, arabe et anglais au Bahreïn). En Israël, ils sont trilingues (hébreu, arabe et anglais). En Suisse, les informations figurant sur les billets sont rédigées dans les quatre langues nationales (allemand, français, italien et romanche). En Serbie, les alphabets latin et cyrillique cohabitent sur les billets et les pièces. Concernant l'euro, le nom de la devise est écrit sur les deux faces des billets en alphabets latin, grec et cyrillique. Au recto des billets, on peut lire les initiales de la Banque centrale européenne dans toutes les langues européennes. Toutefois, la mise en œuvre pratique de telles dispositions peut poser problème, en particulier sur les pièces et timbres, où l'espace est limité. C'est pour cette raison que sur ses pièces et timbres, la Suisse utilise son nom latin, Helvetia.

67. S'agissant des uniformes officiels, il est rare qu'ils comportent plus d'une langue (qu'il s'agisse d'uniformes de la police, de l'armée, des pompiers ou des travailleurs de santé). Au Canada par exemple, les insignes d'épaule des militaires reflètent la langue officielle de l'unité : les inscriptions y sont rédigées en anglais ou en français selon la langue employée dans l'unité en question. Dans les unités bilingues, chaque personne peut choisir à son gré un insigne en français ou en anglais. En Suisse, en règle générale, la langue employée sur les uniformes des agents de police et de santé cantonaux et municipaux est celle des cantons concernés.

68. Étant donné que les normes juridiques internationales ne réglementent pas ces aspects, il n'y a pas de conflit entre l'article 8 (et son alternative) et les conventions internationales. Vu la claire supériorité numérique de la communauté albanaise sur les communautés plus petites, cette disposition n'est pas à considérer comme discriminatoire. Les normes européennes (comme la Convention-cadre et la Charte) n'obligent pas les pouvoirs publics à octroyer à chaque groupe une protection identique<sup>42</sup>.

## 5. Critère de citoyenneté

69. La loi sur les langues ne reconnaît le droit d'utiliser une langue de communauté qu'aux ressortissants de la République de Macédoine du Nord, ce qui est conforme à l'article 7 de la Constitution.

70. Aux yeux de la Commission de Venise, l'octroi du droit d'utiliser une langue de communauté uniquement aux ressortissants, en excluant les non-ressortissants, doit être justifié à l'aune du principe de non-discrimination. La Commission souhaite rappeler qu'elle s'est exprimée, dans plusieurs avis, sur la question du critère de citoyenneté dans la législation protégeant les minorités nationales. Dans ce contexte, la Commission a souligné qu'« on a vu se développer récemment une tendance nouvelle, consistant à étendre aux non-ressortissants la protection des minorités ». Dans de nombreux avis, la Commission a recommandé aux États de ne pas limiter les droits des minorités nationales à leurs ressortissants et de ne mentionner la citoyenneté que dans les clauses portant spécifiquement sur les droits des ressortissants, comme certains droits politiques (participation aux élections nationales, par exemple), l'accès au service civil ou le droit de revenir dans le pays après l'avoir quitté<sup>43</sup>. Ces droits pouvant être réservés aux ressortissants n'entrent pas dans le champ de la loi sur les langues.

<sup>42</sup> Voir [CDL-AD\(2011\)008](#), *op. cit.*, par. 108.

<sup>43</sup> [CDL-AD\(2004\)013](#), Avis sur deux projets de loi modifiant la loi sur les minorités nationales en Ukraine, par. 16 à 22 ; [CDL-AD\(2004\)026](#), Avis sur le projet de loi révisé sur l'exercice des droits et libertés des minorités nationales et ethniques au Monténégro, par. 31 à 36 ; [CDL-AD\(2004\)036](#), Avis sur le projet de loi sur les peuples autochtones d'Ukraine, par. 25 et 26 ; [CDL-AD\(2005\)026](#), Avis sur le projet de loi sur le statut des minorités nationales vivant en Roumanie, par. 24 à 30 et 36.

71. Compte tenu de la tendance susmentionnée, la Commission recommande de retirer la citoyenneté des conditions nécessaires pour bénéficier des droits énoncés dans la loi sur les langues<sup>44</sup>. La Commission a conscience qu'un tel amendement pourrait nécessiter de revoir l'article 7 de la Constitution. Cependant, elle souhaite attirer l'attention du législateur sur les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires *Rüffer* (2014) et *Bickel et Franz* (1998), dans lesquels la Cour a conclu qu'il y aurait discrimination si un État membre de l'UE n'autorisait que ses ressortissants – et non ceux d'autres États membres de l'UE – à utiliser une langue minoritaire dans les procédures judiciaires. Si la Macédoine du Nord devient membre de l'UE, elle devra élargir le champ de sa loi sur les langues pour y inclure les citoyens de l'UE parlant les langues des communautés présentes dans le pays.

## 6. Difficultés de mise en œuvre

### a. *L'albanais dans les échanges avec les administrations centrales et au sein de ces administrations*

72. D'après les informations disponibles, la loi de 2008 sur les langues n'aurait pas été entièrement mise en œuvre. Son application pratique a souffert notamment du manque de fonctionnaires parlant les langues des communautés, d'interprètes et de traducteurs qualifiés, de moyens financiers, et de volonté politique. Pour assurer une véritable mise en œuvre, la nouvelle loi crée une nouvelle agence et inspection, prévoit que la loi sur les langues l'emporte sur les autres législations en matière d'usage des langues des communautés, et impose des sanctions pécuniaires en cas de manquement à la loi. Cependant, l'usage de l'albanais dans les instances publiques est à ce point élargi que malgré ces mesures, la mise en œuvre de la nouvelle loi s'annonce extrêmement compliquée.

73. En vertu de la loi sur les langues de 2008, seuls les citoyens albanophones vivant dans des territoires où 20 % au moins de la population parle albanais avaient le droit d'utiliser leur langue dans les communications avec les ministères et avec leurs administrations locales, et de recevoir une réponse en albanais (article 4<sup>45</sup>). La loi sur les langues étend ce droit à tous les citoyens albanophones, indépendamment de leur lieu de résidence, et à toutes les institutions centrales (article 2, 6 et 11). Dès lors qu'un citoyen albanophone participant à la procédure en fera la demande, toutes les procédures administratives devant les institutions centrales (Parlement, présidence de la République, gouvernement, Médiateur, Commission électorale centrale, ministères, etc.) seront conduites en macédonien et en albanais. Dans ce cas, l'ensemble des décisions, actes et autres documents sera publié dans les deux langues (articles 2, 6 et 11). La langue albanaise devra être utilisée dans les communications internes et entre institutions dans les institutions centrales situées à Skopje, ainsi que dans les autres communes lorsque l'albanais y est parlé par au moins 20 % des habitants, à condition qu'au moins l'un des fonctionnaires concernés soit locuteur de l'albanais (article 3<sup>46</sup>).

74. Ces dispositions vont au-delà des normes européennes. La Convention-cadre (article 10.2) et la Charte (article 10) obligent les États parties à assurer, « dans la mesure du possible » et

<sup>44</sup> L'ACFC l'a également recommandé dans son troisième Avis sur la Macédoine du Nord, [ACFC/OP/III\(2011\)001](#), par. 34 et 35.

<sup>45</sup> Le texte de la loi de 2008 sur les langues (article 18) ne permet pas de clairement comprendre si l'usage de l'albanais dans les procédures administratives devant les autorités publiques est limité aux territoires où 20 % au moins des habitants parlent albanais.

<sup>46</sup> D'après les informations fournies par les autorités, quelque 19,6 % des agents de l'administration publique appartiennent à la communauté albanaise.

uniquement « dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales<sup>47</sup> », l'usage des langues minoritaires dans les rapports entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les autorités administratives. L'extension du droit des citoyens albanophones à utiliser leur langue dans les rapports avec les autorités administratives est positive, puisqu'elle promeut leur participation aux affaires publiques en favorisant leurs échanges avec les autorités. La Commission encourage les autorités à déployer les efforts nécessaires pour assurer la mise en œuvre effective de ce droit.

75. Néanmoins, l'usage de l'albanais par les fonctionnaires dans toutes les communications au sein des institutions publiques et entre elles pourrait fortement ralentir le fonctionnement de l'administration, en particulier si la disposition est interprétée comme couvrant aussi les communications orales entre fonctionnaires.

76. La Commission de Venise rappelle que l'octroi de droits linguistiques individuels impose des obligations positives à l'État, qui doit fournir le personnel nécessaire pour assurer les services linguistiques dans l'administration, la justice, etc. La mise en œuvre du bilinguisme dans les communications et procédures ouvertes par les citoyens requiert de considérables ressources financières. Y ajouter le bilinguisme dans les communications entre fonctionnaires pèsera fortement sur le budget public. Même si l'État mobilise les ressources financières voulues, les institutions devront recruter un grand nombre d'interprètes et de traducteurs hautement qualifiés en macédonien et albanais – dont la Macédoine du Nord ne semble pas disposer. De nombreux interlocuteurs de la Commission de Venise ont exprimé des doutes sur la capacité des institutions centrales à appliquer toutes les dispositions de la loi sur les langues, et quelques autorités ont déploré le manque des moyens nécessaires, compte tenu de la situation actuelle en termes de financements, de personnel et de possibilités de formation, pour respecter leurs obligations légales en matière d'usage des langues des communautés. La délégation de la Commission de Venise a été informée que la plupart des institutions publiques attendaient toujours le complément de budget nécessaire pour recruter des interprètes et traducteurs.

77. L'article 23 prévoit un délai d'un an entre la date d'entrée en vigueur de la loi (c'est-à-dire le 14 janvier 2020 au plus tard) et l'adoption par toutes les institutions compétentes des textes d'application nécessaires, suivie du début de mise en œuvre de la loi (article 23). Ce délai paraît trop court. De plus, la Commission de Venise a appris que très peu de mesures avaient été prises en vue de l'adoption des textes d'application.

78. Compte tenu du large champ d'application de la loi et du nombre insuffisant d'interprètes, de traducteurs et de personnel bilingue actuellement disponibles pour répondre aux besoins des institutions publiques, et même avec une forte volonté politique, la Macédoine du Nord aurait probablement besoin de plusieurs années pour pleinement appliquer la loi. Jusqu'à ce que toutes les conditions nécessaires au bilinguisme soient remplies, la loi sur les langues risque de n'être que partiellement mise en œuvre, comme la loi de 2008 même dix ans après son adoption. La Commission rappelle que la bonne application de la loi est un aspect crucial de l'État de droit. « L'État de droit perd tout son sens si le droit reste lettre morte et si son respect n'est pas assuré<sup>48</sup> ».

<sup>47</sup> L'article 9 de la Charte dit exactement : « en ce qui concerne les circonscriptions [...] dans lesquelles réside un nombre de personnes pratiquant les langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures spécifiées ci-après ».

<sup>48</sup> [CDL-AD\(2016\)007](#), *op. cit.*, par. 25 et 53. La nécessité d'assurer la bonne application de la loi est souvent soulignée par la Commission de Venise : voir, parmi beaucoup d'autres, [CDL-AD\(2014\)003](#), Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la législation électorale de la République de Moldova, par. 11, et [CDL-AD\(2014\)001](#), Avis conjoint sur le projet de Code électoral de Bulgarie, par. 85.

79. À la lumière des observations ci-dessus, la Commission recommande soit de revoir l'article 3 de la loi, par exemple pour en limiter le champ aux communications officielles écrites, soit d'en reporter l'entrée en vigueur jusqu'à ce qu'une véritable mise en œuvre de cette disposition paraisse réaliste.

*b. L'albanais dans les procédures judiciaires*

80. En vertu de la loi sur les langues, indépendamment de la zone géographique, toutes les procédures judiciaires (civiles, pénales, préalables et liées à l'enquête, portant sur les infractions, contentieuses et non contentieuses, etc.), devant les juridictions – y compris supérieures – et les procureurs seront menées en macédonien et en albanais si l'un des participants à la procédure (parties, juges<sup>49</sup>, procureurs, etc<sup>50</sup>.) est albanophone et en fait la demande. Ainsi, l'ensemble des décisions, dépositions écrites et autres pièces et documents concernant la procédure devra être émis dans les deux langues, et il conviendra d'assurer une interprétation simultanée ou consécutive pour toutes les présentations, déclarations et audiences liées à la conduite de la procédure (articles 2, 6, 9 et 11).

81. La loi est clairement très ambitieuse. Même si une procédure a été menée uniquement en macédonien en première instance, tout le dossier devra être traduit en albanais en cas de recours si un magistrat albanophone de la juridiction d'appel en fait la demande. Dans le même esprit, même si toutes les parties s'accordent sur une procédure monolingue ou ne parlent pas l'albanais, il suffira d'une demande d'un juge, procureur ou avocat albanophone pour que la procédure doive être menée dans les deux langues.

82. L'usage des langues de communautés dans les procédures judiciaires ne semble pas avoir de base constitutionnelle explicite, bien que l'article 7.5 de la Constitution, qui prévoit qu'une langue officielle différente de la langue macédonienne peut être utilisée au sein des organes des autorités de l'État en République de Macédoine du Nord, pourrait être compris comme l'autorisant. La Constitution ne mentionne expressément dans aucune de ses dispositions le droit de demander des procédures judiciaires bilingues. S'agissant de l'Accord-cadre d'Ohrid, les amendements constitutionnels qu'il supposait ne s'étendent pas explicitement à la justice. Dans ce domaine, l'Accord-cadre ne prévoit qu'un usage des langues de communautés dans les procédures judiciaires limité aux normes minimales prévues dans les documents du Conseil de l'Europe (voir le par. 11), dans l'intérêt des particuliers participant à ces procédures. L'Accord-cadre ne requiert clairement pas l'usage d'une langue autre que le macédonien dès lors qu'un des juges, avocats ou procureurs parle cette langue.

83. La loi sur les langues va bien au-delà des normes européennes. En vertu de la Charte (article 9) – texte énonçant les normes européennes les plus élevées pour l'usage de langues minoritaires dans les procédures judiciaires –, les parties s'engagent à prévoir que les juridictions mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires uniquement « en ce qui concerne les circonscriptions des autorités judiciaires dans lesquelles réside un nombre de personnes pratiquant les langues régionales ou minoritaires qui justifie [c]es mesures », à la demande d'une des parties, et si cette possibilité n'est « pas considérée par le juge comme faisant obstacle à la bonne administration de la justice<sup>51</sup> ». À la différence de la Charte, la loi sur les langues ne limite pas

---

<sup>49</sup> D'après les informations fournies par les autorités, il y a 506 juges en Macédoine du Nord, dont 24,1 % appartiennent à des communautés – principalement la communauté albanaise.

<sup>50</sup> La loi ne dit pas clairement qu'il doit y avoir une demande. Cependant, les autorités ont expliqué que la participation à la procédure d'un locuteur de l'albanais ne suffirait pas ; il ou elle devra formuler une demande de procédure bilingue.

<sup>51</sup> Concernant la Convention-cadre, son article 10.3 dispose simplement que toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit, dans le cadre d'une procédure pénale, d'être informée dans une langue qu'elle comprend

l'usage de l'albanais aux procédures menées dans certains districts, et autorise non seulement les parties à la procédure, mais aussi toutes les personnes qui y sont associées (juges, procureurs, avocats, etc.) à demander une procédure bilingue.

84. L'article 23 de la loi sur les langues donne au législateur un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi sur les langues (le 14 janvier 2020 au plus tard) pour harmoniser les autres lois avec ses dispositions. Dans l'intervalle, les institutions compétentes sont tenues d'appliquer les dispositions de la loi sur les langues. La délégation de la Commission de Venise a été informée que seules quelques lois avaient été harmonisées avec la loi sur les langues. Concernant les autres, les dispositions de la loi sur les langues l'emporteront donc sur leurs dispositions en matière d'usage des langues des communautés.

85. La Commission attire l'attention des autorités sur le fait que certaines des lois à harmoniser avec la loi sur les langues ont été adoptées à la majorité des deux-tiers, alors que la loi sur les langues l'a été à la majorité simple. Cela concerne notamment les lois réglementant le système judiciaire, par exemple les lois sur la procédure pénale ; la procédure civile ; la procédure extrajudiciaire ; les contentieux administratifs ; la procédure administrative générale ; ou encore le ministère public, qui comportent un certain nombre de dispositions concernant l'usage des langues à harmoniser avec la loi sur les langues.

86. Prévoir que la loi sur les langues l'emporte sur les lois ci-dessus reviendrait à les modifier à la majorité simple. Or, les articles 98 et 106 de la Constitution prévoient expressément la majorité des deux-tiers pour les lois portant sur certains aspects de la justice (voir le paragraphe 27). Cela amène également à se demander si les dispositions concernées de la loi sur les langues n'auraient pas dû être adoptées à la majorité des deux-tiers, étant donné qu'elles régissent l'usage des langues dans les procédures judiciaires. Pour les raisons exposées plus haut (paragraphe 27), la Commission de Venise n'est cependant pas en mesure de prendre position sur ces questions. Il appartiendra à la Cour constitutionnelle d'évaluer la conformité de la loi sur les langues avec la Constitution.

87. Aux termes de l'article 9.5, « il y a manquement grave à la procédure si la traduction de l'ensemble des pièces et documents nécessaires, et l'interprétation simultanée pendant toute la procédure, ne sont pas assurées », manquement qui constituera, comme l'ont confirmé les autorités, un motif d'annulation de la décision de justice.

88. Cette disposition risque de saper sérieusement le fonctionnement du système judiciaire en Macédoine du Nord. La Commission européenne, dans son rapport de progrès de 2019 sur la Macédoine du Nord<sup>52</sup>, a dit redouter que la mise en œuvre de la loi sur les langues n'affecte l'efficacité des tribunaux et des parquets. De nombreux interlocuteurs à Skopje ont exprimé la même préoccupation.

89. Aux yeux de la Commission de Venise, la loi sur les langues impose aux autorités judiciaires des obligations très lourdes et très coûteuses, dont la pleine mise en œuvre exige des années de préparation. Or, le délai prévu par la loi est insuffisant, et les autorités judiciaires ne sont à l'évidence pas en mesure de respecter toutes ces obligations linguistiques dans un avenir proche. Il semble que les juridictions de Macédoine du Nord ne connaissent actuellement pas de problème d'arriéré.

---

des raisons de son arrestation et de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle, ainsi que de se défendre dans cette langue, si nécessaire avec l'assistance gratuite d'un interprète. Ces droits sont également garantis par les articles 5 et 6 de la CEDH.

<sup>52</sup> [Rapport 2019](#) de la Commission européenne sur la Macédoine du Nord, p. 18.

Cependant, la mise en œuvre complète de la loi ralentirait considérablement les procédures, risquant d'entraîner de graves manquements aux garanties procédurales énoncées dans la CEDH, dont le droit à un procès équitable affirmé dans son article 6.

90. Pour que la mise en œuvre de la loi sur les langues ne risque pas de retarder déraisonnablement, voire de paralyser, le fonctionnement de la justice, la Commission recommande au législateur d'abandonner momentanément les dispositions sur le bilinguisme dans les procédures judiciaires. La réintroduction de ces dispositions, qui élargissent considérablement l'usage du bilinguisme dans les procédures judiciaires, pourrait être envisagée lorsque le pays aura atteint le niveau nécessaire, en termes de capacités financières et de nombre suffisant d'interprètes et de traducteurs qualifiés, pour pouvoir assurer des procédures judiciaires bilingues sans risquer d'entraver le fonctionnement de la justice.

91. Parallèlement, les autorités devraient intensifier leurs efforts pour assurer la mise en œuvre des exigences prévues par la loi de 2008 sur les langues en matière d'usage des langues dans les procédures judiciaires<sup>53</sup>. La Commission juge crucial que l'État investisse dans la formation de traducteurs et d'interprètes qualifiés.

## **7. Sanctions pécuniaires**

92. Une amende exprimée en denars, d'un montant équivalant à une somme allant de 4 000 à 5 000 euros, est prévue à l'article 22 pour « toute atteinte aux dispositions » de la loi sur les langues par des institutions publiques. L'auteur de l'atteinte et la personne responsable de l'institution recevront également une amende d'un montant égal à 30 % de l'amende imposée à l'institution elle-même. La Commission a appris que les sanctions pécuniaires seraient prononcées par une Inspection de l'usage des langues, entité qui doit être mise en place sous l'égide du ministère de la Justice (article 20). L'Inspection sera chargée d'assurer la supervision et la pleine mise en œuvre de la loi. Le projet de loi portant création de cette Inspection est actuellement en attente devant le Parlement.

93. Aux yeux de la Commission, pour faire respecter les lois linguistiques, les États devraient préférer l'incitation à la sanction. Cela étant, la Commission peut comprendre que l'État souhaite mettre en place un mécanisme juridique pour les situations où des agents publics n'observent pas leurs obligations linguistiques ou font obstacle à leur mise en œuvre. Les citoyens devraient pouvoir se tourner vers une instance habilitée à imposer des sanctions pécuniaires aux agents refusant, sans motif valable, d'appliquer la loi. En l'absence de sanctions, les obligations légales risquent de ne pas être respectées. De fait, il est logique, par principe, que les violations de la loi soient sanctionnées<sup>54</sup>.

94. Cela étant, si la loi prévoit des sanctions pécuniaires, elle devra tout d'abord être modifiée de façon à définir avec suffisamment de clarté les obligations des agents publics et de leurs

---

<sup>53</sup> La loi de 2008 sur les langues reconnaît aux locuteurs de l'albanais le droit d'utiliser leur langue dans toutes les procédures judiciaires et dans tout le pays. Cependant, contrairement à la nouvelle loi, elle ne donne ce droit qu'aux parties à la procédure, qui peuvent demander une traduction/interprétation dans certaines circonstances. En vertu des articles 5 à 9 de la loi de 2008 sur les langues, dans les procédures pénales, les parties peuvent utiliser leur langue lors des principales audiences et autres activités du tribunal. Le tribunal fournit la traduction des pièces écrites pertinentes pour la procédure ou pour la défense. Les parties peuvent aussi bénéficier gratuitement des services d'un interprète si elles ne comprennent pas la langue dans laquelle la procédure se déroule. Dans les procédures civiles (articles 10 à 12), les parties ont le droit d'utiliser leur langue. Elles peuvent demander une interprétation lors des audiences, et la traduction des documents utilisés comme preuves à l'audience. Elles ont le droit de déposer leurs plaintes et recours dans leur langue et de demander que les convocations, le verdict et les autres écrits du tribunal soient rédigés dans leur langue.

<sup>54</sup> Voir [CDL-AD\(2010\)035](#), Avis relatif à la loi sur la langue d'État de la République slovaque, par. 130.

institutions. Comme expliqué plus haut (par. 37 à 54), la loi souffre de plusieurs ambiguïtés. Dans ces circonstances, pour éviter de violer le principe de prévisibilité des dispositions pénales affirmé à l'article 7 CEDH, il est préférable de ne pas appliquer l'article 22 (sanctions pécuniaires).

95. Avant de recourir à des sanctions, l'État devrait aussi veiller à ce que toutes les institutions publiques concernées disposent de ressources financières et humaines suffisantes pour appliquer pleinement la loi, ce qui n'est clairement pas le cas aujourd'hui en Macédoine du Nord. Pour justifier une sanction pécuniaire, le non-respect d'une disposition par une institution doit être le fait d'un agent public chargé d'appliquer la loi. L'absence des ressources financières et humaines nécessaires constitue un motif valable pour ne pas appliquer la loi.

96. Enfin, d'après les informations fournies à la Commission de Venise, le montant des amendes prévues par la loi sur les langues est relativement élevé par rapport à celui inscrit dans d'autres lois de Macédoine du Nord. Compte tenu de la situation financière de la Macédoine du Nord et du salaire moyen de ses fonctionnaires, la Commission partage ce constat. Par ailleurs, l'écart entre le montant minimal de l'amende (4 000 euros) et son montant maximal (5 000 euros) est trop faible, ne laissant pas assez de marge pour fixer une sanction proportionnelle à la gravité de l'atteinte. Les autorités sont donc invitées à envisager une baisse de ces amendes, à augmenter l'écart entre l'amende minimale et maximale et à ajouter à la loi le principe de proportionnalité. Les amendes devraient être clairement réservées aux personnes ayant commis une faute, et la décision de l'Inspection devrait être soumise à un contrôle juridictionnel.

## **8. Autres remarques**

97. De manière générale, la Commission de Venise souhaite recommander aux autorités de mener des études approfondies sur les causes des lacunes dans la mise en œuvre de la loi de 2008 sur les langues, et d'évaluer l'impact en termes de budget et de ressources humaines des amendements qu'elles souhaitent apporter à la loi sur les langues. La loi devrait être révisée en étroite consultation avec toutes les institutions compétentes et avec les représentants des communautés, afin de veiller à ce qu'elle n'impose pas aux institutions publiques des obligations légales irréalistes et à ce que toutes ses dispositions puissent être pleinement mises en œuvre à la date de leur entrée en vigueur.

98. Pour une pleine mise en œuvre des obligations juridiques concernant l'usage des langues des communautés, il importe également que les autorités réforment le système éducatif en vue d'offrir un enseignement de qualité en macédonien et en langues minoritaires, par l'introduction de méthodes d'enseignement bilingue et multilingue modernes dans toutes les écoles – comme l'a recommandé récemment le Comité des Ministres<sup>55</sup> –, et mettent un terme à la séparation selon des clivages ethniques au sein des écoles.

## **IV. Conclusions**

99. Par rapport à la loi de 2008 sur les langues, la loi de 2018 élargit considérablement l'usage de l'albanais, en tant que langue parlée par au moins 20 % des citoyens de la République de Macédoine du Nord, dans les organismes publics. De nombreuses dispositions de la loi sur les langues vont au-delà des normes européennes, définies notamment dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et dans la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Sur le principe, cette ambition est louable. La Commission de Venise salue la volonté des autorités de Macédoine du Nord d'améliorer la situation linguistique des communautés.

<sup>55</sup> [Résolution CM/ResCMN\(2019\)5](#), *op. cit.*

100. Néanmoins, aux yeux de la Commission de Venise, la loi va peut-être trop loin dans certains domaines, en imposant aux institutions publiques des obligations qui se sont déjà avérées irréalistes. C'est le cas, en particulier, des dispositions prévoyant l'usage de l'albanais dans les procédures judiciaires, si largement libellées qu'il faudrait sans doute des années de préparation pour les appliquer entièrement. Ces obligations très lourdes et onéreuses imposées par la loi, en particulier aux autorités judiciaires, s'accompagnent de fortes sanctions pécuniaires en cas de non-respect (article 23). En outre, le manquement aux exigences de traduction et d'interprétation prévues par la loi à toutes les phases de la procédure pourrait entraîner l'annulation de décisions de justice (article 9.5). Compte tenu des circonstances actuelles, si la loi devait être entièrement mise en œuvre, elle ralentirait considérablement le fonctionnement de tout le système de justice, risquant de susciter des atteintes au droit à un procès équitable garanti par la Convention européenne des droits de l'homme.

101. La signification et le champ d'application de la loi ne sont pas toujours clairs. Il est parfois difficile de comprendre lesquelles de ses dispositions ne s'appliquent qu'à l'albanais et lesquelles s'étendent aux autres langues de communautés (turc, serbe, bosniaque, valaque, romani, etc.), et quelles personnes morales sont couvertes par la loi. Les ambiguïtés du texte compliqueront plus encore la mise en œuvre de la loi.

102. Par conséquent, la Commission invite le législateur à réexaminer la loi sur les langues et, ce faisant, à prendre en considération, en se concertant avec toutes les parties intéressées, notamment les recommandations suivantes :

- abandonner les dispositions de la loi concernant le bilinguisme des procédures judiciaires, et prendre les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre effective des exigences de la loi de 2008 sur les langues concernant les procédures judiciaires ;
- soit revoir l'article 3 de la loi – prévoyant l'usage de l'albanais dans les communications internes des institutions et entre institutions –, par exemple en le limitant aux communications officielles écrites, soit en reporter l'entrée en vigueur jusqu'à ce qu'une véritable mise en œuvre de cette disposition paraisse réaliste ;
- réexaminer et réviser la loi afin d'offrir suffisamment de clarté juridique, à la lumière des observations formulées dans le présent Avis, et envisager d'autoriser toute personne à utiliser une langue de communauté au lieu de ne mentionner dans la loi que les personnes appartenant à ces communautés ;
- reporter la mise en œuvre des sanctions pécuniaires jusqu'à ce que la loi soit modifiée pour assurer la sécurité juridique, et modifier l'article 22 pour réduire le montant des amendes, augmenter l'écart entre l'amende minimale et maximale, et ajouter la notion de faute et le principe de proportionnalité.

103. Aux yeux de la Commission de Venise, il serait utile que les autorités mènent des études approfondies sur les causes des lacunes dans la mise en œuvre de la loi de 2008 sur les langues, et évaluent l'impact de la nouvelle loi sur les langues en termes de budget et de ressources humaines. La Commission recommande également au législateur de ne pas réviser la loi sur les langues selon une procédure simplifiée.

104. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités de Macédoine du Nord pour tout complément d'assistance à ce sujet.