



Garantia dels drets lingüístics

Estudis de cas: Bèlgica, Canadà, Espanya,
Itàlia, Moldàvia i Suïssa

Anna M. Pla Boix (coord.)



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autònoms



col·lecció **e-Recerca**

Garantia dels drets lingüístics

Garantia dels drets lingüístics

**Estudis de cas: Bèlgica, Canadà,
Espanya, Itàlia, Moldàvia i Suïssa**

Anna M. Pla Boix (coord.)

Nicolas Bonbled

André Braën

Marlène Collette

Alba Nogueira López

Giovanni Poggeschi

Nicolas Schmitt



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autònoms

Biblioteca de Catalunya - Dades CIP:

Garantia dels drets lingüístics : estudis de cas : Bèlgica, Canadà, Espanya, Itàlia, Moldàvia i Suïssa. – (Col·lecció e-Recerca ; 5)

Referències bibliogràfiques. – Textos en francès, castellà i italià

ISBN 9788439392125

I. Pla, Anna Maria, dir. II. Institut d'Estudis Autònomic (Catalunya)

III. Col·lecció: E-Recerca ; 5

1. Llengües – Dret i legislació 2. Minories lingüístiques – Situació legal, lleis, etc.

3. Política lingüística – Estudi de casos

800:341.231.14

La publicació d'aquest llibre no implica cap responsabilitat sobre el seu contingut per part de l'IEA.

No està permesa la reproducció total o parcial d'aquesta publicació, inclòs el disseny, ni l'emmagatzematge ni la transmissió per qualsevol forma o mitjà sense l'autorització prèvia del titular del *copyright*.

© 2014 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònomic

Primera edició: novembre de 2014

Disseny: Eugenia Rebés

ISBN: 978-84-393-9212-5

Dipòsit legal: B 24914-2014

Producció: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

Sumari

Pròleg Anna M. Pla Boix	7
L'expérience belge en matière de garanties linguistiques Nicolas Bonbled	11
L'expérience canadienne en matière de garanties linguistiques André Braën	51
La problématique des droits linguistiques au sein des pays ex-soviétiques : la crispation identitaire en République de Moldavie Marlène Collette	67
Mecanismos de garantía de los derechos lingüísticos en España Alba Nogueira López	85
La tutela dei diritti linguistici in Italia Giovanni Poggeschi	115
L'expérience suisse en matière de garanties linguistiques Nicolas Schmitt	147

Pròleg

Proclama Hans Kelsen a les seves cèlebres reflexions entorn a l'essència i el valor de la democràcia, editades per primera vegada el 1920, que si entenem genèricament la democràcia com govern del poble per al poble, aquesta noció unitària de poble resulta, d'entrada, problemàtica. I això perquè si atenem a un criteri estrictament sociològic, aquesta noció unitària de poble es troba indefugiblement fraccionada per diferències nacionals, religioses, lingüístiques o econòmiques i representa «*més aviat una aglomeració de grups que una massa compacta de naturalesa homogènia*». Kelsen partirà d'aquesta premissa per reflexionar amb mestratge entorn conceptes claus de la ciència política com el de democràcia, voluntat popular o principi de majoria parlamentària. Als efectes que aquí ens interessin, per Kelsen, la mateixa noció de majoria implica l'existència d'una minoria bo i advertint que la protecció d'aquesta minoria enfront la majoria constituirà la funció essencial dels anomenats drets públics subjectius, drets polítics o garanties individuals consignats a totes les constitucions modernes de les democràcies parlamentàries.

Les anteriors reflexions ofereixen marc propici de debat quan hom proposa estudiar críticament els diferents mecanismes de reconeixement i garantia dels drets lingüístics que trobem en l'escenari del dret comparat. El lector podrà comprovar-ho a les pàgines que segueixen. I això perquè en els debats doctrinals entorn a les garanties d'aquests drets, indefugiblement acaben planejant qüestions que van més enllà del dret i abasten àmbits més propers a la ciència política o la sociologia. En aquests escenaris, els debats acadèmics entorn a quins són els mecanismes òptims per a garantir els drets lingüístics dels ciutadans s'acaben projectant en reflexions més genèriques sovint vinculades a l'articulació del poder i l'organització política dels Estats; el respecte al principi d'igualtat i la gestió de la diversitat; la relació entre les majories i les minories en seu de comunitats plurinacionals; o el paper que assumeixen les democràcies liberals en entorns multiculturals. Com podran apreciar a les pàgines que segueixen, en el rerefons de les diferents opcions de política lingüística que es formulen i s'implementen en els diferents Estats que s'estudien en aquesta monografia, concebudes totes elles amb l'objectiu de tutelar la seva riquesa lingüística, sempre hi planeja un repte compartit: el de garantir la cohesió social fent-la compatible amb el respecte a la diversi-

tat. Immanuel Kant glossaria brillantment aquesta idea a la seva obra *La pau perpètua*, editada l'any 1795, bo i advertint que les diferències de llengües, com les diferències de religió, comporten la propensió al conflicte, encara que, en paraules de Kant, « *l'increment de la cultura i la progressiva aproximació dels homes a un més ampli acord en els principis, aquestes diferències condueixen a coincidir en la pau, que es genera i garanteix mitjançant l'equilibri de les forces en viva competència* ».

Justament, els debats sobre com forjar aquests equilibris, acords i principis en el que concerneix a la gestió de la diversitat lingüística continuen més vius que mai. Aquesta monografia en dóna bon testimoni. Permet al lector aproximar-se als consensos forjats a d'altres Estats del nostre entorn amb l'objectiu de garantir els drets lingüístics dels ciutadans i propiciar així una gestió òptima dels conflictes que, eventualment, puguin plantejar els seus respectius entorns plurilingües.

És en aquests escenaris on la dimensió més politico-identitària de la llengua sovint condiona amb més força el sentit de la regulació lingüística. I aquesta circumstància s'explica pel fet que, des d'una perspectiva comparada, les normes jurídiques que ordenen els usos idiomàtics acostumen a prendre en consideració diferents dimensions del fet lingüístic. Primerament, responen a la voluntat de reglar els processos de comunicació, bo i prenent en consideració la dimensió més instrumental de les llengües, és a dir, aquella que les valora com un simple mecanisme de comunicació i, per consegüent, com un element de la forma dels actes jurídicament rellevants. Segonament, prenen també en consideració la seva dimensió més cultural, bo i valorant les llengües com un bé que mereix ser objecte d'especial respecte i protecció, també en el pla normatiu. Finalment, el dret lingüístic no bandeja mai la dimensió més politològica que valora el paper dels idiomes com un baluard identitari i un factor d'adscripció del ciutadà que els parla a un grup social determinat. Clàssics del pensament polític com John Stuart Mill segles enrere ja teoritzarien sobre aquesta darrera dimensió més identitària, bo i subratllant que sentiment de nacionalitat pot venir forjat per diverses causes entre les quals esmentava explícitament la identitat de llengua. D'altres autors com Herder emfasitzarien el paper determinant que assumeixen les llengües en la conformació d'identitats nacionals. En qualsevol cas, als efectes que aquí ens interessin, depenent de com el poder polític del moment valori aquestes diferents dimensions del fet lingüístic, inclosa la dimensió més politico-identitària, s'acaben condicionant els marcs normatius i polítiques públiques

de reconeixement i protecció de les diferents comunitats lingüístiques que conviuen en un territori. Si ho analitzem, a més, des d'una perspectiva comparada, podem constatar que aquells Estats més respectuosos amb la seva diversitat, entesa en sentit ampli, acostumen a ser també aquells Estats més respectuosos amb el reconeixement i garantia dels drets de les seves comunitats lingüístiques. N'ofereixen un exemple palmari els casos de Suïssa o Canadà que s'estudien amb deteniment en aquesta obra.

Prenent-ho en consideració, no és estrany que a la majoria de democràcies parlamentàries del nostre entorn s'hagi consolidat la tendència d'anar incorporant més abastament el reconeixement i garantia dels drets lingüístics a l'articulat dels seus textos constitucionals. En la seva condició de normes supremes de l'ordenament jurídic on s'estableixen les regles del joc polític i de la convivència, les Constitucions s'han acabat erigint com les normes per excel·lència on vertebrar la protecció de la riquesa cultural i plurilingüe de les seves comunitats. És en aquest escenari on resulta interessant recordar les paraules del brillant jurista Peter Häberle quan recorda que les Constitucions no són només un text jurídic o un conjunt de regles normatives sinó també són *«expressió d'una situació cultural dinàmica, mitjà de l'autorepresentació cultural d'un poble, mirall del seu llegat cultural i fonament de les seves esperances»*. Tan és així que, per Häberle, en ple segle XXI, la protecció plena de les minories culturals, ètniques, lingüístiques o religioses s'erigeix com un repte i empeny una nova etapa d'evolució de l'Estat constitucional que supera els postulats del primigeni Estat unitari centralista.

Les anteriors reflexions serveixen per a contextualitzar, ni que sigui molt sucintament, el contingut i abast de les diferents ponències publicades en aquest llibre. Un llibre que ha estat concebut amb l'objectiu d'oferir al lector una visió crítica de com es garanteix la diversitat lingüística a d'altres Estats del nostre entorn. En fer-ho, els autors ofereixen interessants reflexions que van més enllà de l'anàlisi de les garanties previstes als respectius ordenaments jurídics per a protegir els usos lingüístics dels ciutadans. També abasten, indefugiblement, l'estudi del context polític i sociològic en que aquestes mesures es garanteixen. Qüestions com ara el marc constitucional de tutela de la diversitat; el model d'organització político-administrativa del respectiu Estat; el reconeixement, protecció i encaix de les respectives minories en els ordenaments jurídics; les tensions identitàries; els marcs de repartiment competencial o el tractament que es dispensa al principi d'igualtat i la interpretació que en donen els respectius òrgans jurisdiccionals, són algunes de

les qüestions que, en major o menor mesura, són analitzades a les ponències i serveixen als autors per explicar l'origen, evolució, contingut i abast dels mecanismes garants dels drets lingüístics dels ciutadans.

Per fer-ho possible, s'ha comptat amb la col·laboració de destacats experts en dret lingüístic, tots ells docents d'universitats estrangeres. S'analitzen sis estudis de cas diferents, que permeten oferir al lector una visió transversal de diferents models de gestió i garantia del plurilingüisme. En la selecció dels models, s'ha procurat incorporar el cas de Suïssa, Canadà i Bèlgica, tots ells exemples de federalisme lingüístic, perquè els seus respectius ordenaments jurídics compten amb instruments especialment eficients de garantia dels drets lingüístics. Són exemples paradigmàtics on pot ser útil emmirallar-se, especialment interessants des d'una perspectiva comparada. L'estudi d'aquests tres casos esmentats ha estat assumit, respectivament, pels professors Nicolas Schmitt (Universitat de Fribourg), André Braën (Universitat d'Ottawa) i Nicolas Bonbled (Universitat Catòlica de Lovaina). Per la seva part, l'estudi de l'interessant règim lingüístic moldau, a càrrec de la investigadora Marlène Collette (Universitat de Neuchâtel), permet analitzar críticament com determinades polítiques lingüístiques s'erigeixen com instrument d'interessos geopolítics i expliciten tensions identitàries i culturals. El catàleg d'estudis de cas s'ha completat amb l'anàlisi del règim de garanties lingüístiques vigent a Itàlia i Espanya, a càrrec respectivament dels professors Giovanni Poggeschi (Universitat de Salento) i Alba Nogueira (Universitat de Santiago de Compostela).

I a tall de conclusió d'aquest pròleg, esdevé convenient incloure un darrer capítol d'agraïments. En primer lloc, als autors que han col·laborat en aquesta monografia. Sense la seva atenta disposició i expertesa aquest projecte no hauria estat possible. Segonament, agrair també el suport econòmic rebut del Ministeri de Ciència i Innovació, la Càtedra de Cultura Jurídica i l'àrea de Dret Constitucional de la Universitat de Girona així com, molt especialment, de l'Institut d'Estudis Autònoms per l'edició d'aquesta obra. Finalment, esdevé convenient consignar, als efectes escaients, que aquesta obra s'insereix en el marc de l'acció complementària i del projecte de recerca finançats pel Ministeri de Ciència i Innovació DER 2009-08497 i DER 2010-15778 així com del Grup de Recerca d'Estudis Federals i Autònoms reconegut per la Generalitat de Catalunya.

Anna M. Pla Boix
Universitat de Girona

L'expérience belge en matière de garanties linguistiques

NICOLAS BONBLED

Professeur invité à l'Université de Louvain (UCL)¹

Avocat au barreau de Bruxelles

Introduction. I. Les aménagements institutionnels. 1. L'autorité fédérale. 2. Les communautés et régions. 3. La Région de Bruxelles-Capitale, les commissions communautaires et les autorités décentralisées. 3.1. Le pouvoir législatif. 3.2. Le pouvoir exécutif. 3.3. Les commissions communautaires. 3.4. L'administration régionale. 3.5. Les autorités décentralisées. II. Les droits linguistiques. 1. Les droits garantis. 1.1. Les matières administratives. 1.2. L'enseignement dans la langue minoritaire. 1.3. L'interprétation des droits. Conclusion.

Introduction

1. Sous l'intitulé *La garantie des droits linguistiques*, le séminaire organisé par le Professeur A.-M. Pla Boix, à l'Université de Girona le 9 mai 2012, nous invitait à décrire l'expérience belge dans ce domaine.

Nous avons exposé, en premier lieu, les principaux aménagements institutionnels mis en place dans le cadre du processus de fédéralisation de l'Etat belge à partir de 1970, et qui peuvent être envisagés comme autant de mesures destinées à assurer une participation politique effective des minorités linguistiques² à la vie politique. Des descriptions précises de ces aména-

1. Institut pour la recherche interdisciplinaire en sciences juridiques (JUR-I), Centre de recherche sur l'Etat et la Constitution (CRECO - www.uclouvain.be/274598.html) - nicolas.bonbled@uclouvain.be. Les données figurant dans la présente contribution sont à jour du 1^{er} janvier 2014.

2. Sans disposer de la place nécessaire pour en justifier les différents éléments constitutifs, la définition ici retenue d'une minorité linguistique (de langue officielle) est celle d'un groupe de personnes qui résident sur le territoire d'un Etat et entretiennent des liens durables avec celui-ci, présentent une identité commune basée sur des caractéristiques linguistiques spécifiques différant de celles de la majorité, sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de

gements (représentation garantie dans certaines institutions, droits de veto parlementaires, parité au sein des juridictions suprêmes ...) ont été réalisées de longue date par la littérature belge et sont régulièrement actualisées³. On se limite donc à en rappeler les grands traits (I).

Nous nous sommes ensuite attachés à préciser la manière dont les équilibres linguistiques qui fondent la Belgique fédérale ont été traduits en termes de droits individuels. On ne vise ici que les « droits spécifiques », c'est-à-dire les droits individuels dont peuvent se prévaloir les personnes qui se rattachent à un groupe pouvant être qualifié de « minorité linguistique » et présentant un lien direct avec les traits culturels qui font la spécificité de ce groupe. Lorsqu'un Etat fédéral ou l'une de ses collectivités fédérées reconnaît ce type de protections particulières, elles sont généralement façonnées à la lumière du contexte sociopolitique qui a commandé leur consécration constitutionnelle ou législative et des problèmes concrets auxquels elle est censée répondre. Ainsi a-t-on pu reconnaître, dans certains ordres juridiques nationaux, diverses garanties spéciales, comme la traduction en plusieurs langues des lois et règlements, l'accès à la justice dans la langue officielle de son choix ou encore l'enseignement dans une langue minoritaire. On se concentre ici sur les droits linguistiques dans les relations avec les autorités administratives, en revenant sur les controverses jurisprudentielles qui

cet Etat ou de l'une de ses collectivités fédérées. En droit belge, cette définition conduit à s'intéresser, selon le cadre territorial de référence (fédéral, régions linguistiques, ...), aux minorités francophones, germanophones et néerlandophones.

3. Ce type de protections a beaucoup retenu l'attention de la doctrine belge. Pour un premier aperçu voy. e.a. P. DE BRUYCKER, M. LEROY, J. SOHIER, P. VANDERNACHT et P. VANDERNOOT, « Mécanismes institutionnels et droits individuels dans la protection des minorités de la Belgique fédérale », in N. LEVRAT (dir.), *Minorités et organisation de l'Etat*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 189-230, Y. LEJEUNE et W. PAS, « Le fonctionnement des institutions – De werking van de instellingen », in E. WITTE, A. ALLEN, H. DUMONT et R. ERGEC (dir.), *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 545-551 ; J. CLEMENT, et X. DELGRANGE, « La protection des minorités, de bescherming van de minderheden », in *Het statuut van Brussel, Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 545-551 ; C. DAUBIE, « Les techniques de protection des minorités », XXXII *Ann. Dr.*, 1972/2-3, pp. 207-244 ; X. DELGRANGE, « Fédéralisme et protection des minorités », in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 67-85 ; J.-C. SCHOLSEM, « Fédéralisme et protection des minorités en Belgique », in *La protection des minorités*, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994 ; M. VERDUSSEN, « Les traits constitutifs de l'Etat fédéral belge », 29 *R.G.D.*, 1998, pp. 61-77 ; F. JUDO, « De Brusselse Instellingen en de bescherming van de minderheden », in A. ALLEN (dir.), *De vijfde Staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002, p. 250 et s ; N. BONBLED et P. VANDERNOOT, « Les droits des minorités », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, Vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, spéc. pp. 1775 et s.

entourent leur interprétation, et on rappelle, de manière plus succincte, ceux garantis en matière d'enseignement (II).

I. Les aménagements institutionnels

2. Il convient, tout d'abord, de relever une série d'aménagements institutionnels au niveau fédéral. Les principales dispositions qui concernent les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont successivement examinées (1)⁴. Le même exercice est ensuite réalisé propos des dispositions pertinentes au niveau des collectivités fédérées (2 et 3).

1. L'autorité fédérale

3. Au sein du pouvoir législatif, il faut mentionner, suite à la récente réforme du Sénat (qui entrera en vigueur à l'occasion des prochaines élections fédérales, au mois de mai 2014), la présence de cinquante membres des Parlements des Communautés et/ou Régions : vingt-neuf pour le Parlement flamand, dix pour le Parlement de la Communauté française, huit pour le Parlement wallon, deux pour le groupe francophone du Parlement bruxellois et un pour le Parlement de la Communauté germanophone.

Ces sénateurs cooptent ensuite encore dix sénateurs sur la base des résultats électoraux à la Chambre des Représentants.

4. Le système fédéral belge se caractérise également par l'existence, au sein de chaque Chambre fédérale de « groupes linguistiques »⁵, qui interviennent notamment pour l'adoption des « lois spéciales » et dans le mécanisme de la « sonnette d'alarme ».

4. Ne sont donc pas examinées, dans le cadre de la présente contribution, les aspects linguistiques des nombreux mécanismes de prévention et de règlement des conflits de compétences que connaît le droit belge, pas davantage que les quelques particularités existant au niveau du droit électoral, ni les mécanismes de coopération entre collectivités fédérale et fédérées, ... Pour une étude plus complète, voy. N. BONBLED et P. VANDERNOOT, « Les droits des minorités », *op. cit.*, pp. 1775-1783.

5. Const., art. 43.

Il est notable que les règles d'adoption des lois spéciales octroient un droit de veto à la minorité francophone au niveau du pouvoir législatif fédéral, dans les domaines identifiés comme « sensibles » par le Constituant, et qui concernent notamment les fondements matériels, territoriaux et financiers du fédéralisme, ainsi que le statut de la Cour constitutionnelle⁶. Dans le même esprit, le système de la « sonnette d'alarme », qui permet à trois quarts des membres d'un groupe linguistique de faire valoir qu'un projet ou une proposition de loi est « de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés », à nuire aux intérêts de ce groupe linguistique. L'adoption d'une telle motion saisit aussi le Conseil des ministres (également composé paritairement, comme on le rappelle ci-dessous). La Chambre concernée est ensuite appelée ensuite à se prononcer soit sur l'avis que donne le Conseil des ministres, soit sur le texte éventuellement amendé⁷.

S'agissant de l'emploi des langues en matière législative, tant l'adoption que la publication des lois et arrêtés fédéraux se fait en français et en néerlandais, les deux versions ayant une valeur authentique. La publication des traités se fait également dans ces deux langues⁸. Par contre, seule la traduction en allemand des lois et arrêtés fédéraux est prévue par la législation fédérale, suivie de leur publication (parfois fort différée) dans cette langue au *Moniteur belge*⁹.

5. Au sein du pouvoir exécutif fédéral et de son administration, plusieurs garanties peuvent être analysées comme autant de mécanismes protecteurs de la minorité francophone.

Tout d'abord, la parité linguistique au Conseil des ministres¹⁰ (le premier ministre en est éventuellement excepté et la règle ne vaut pas pour les secrétaires d'Etat, qui font partie du Gouvernement mais pas du Conseil des ministres).

6. Const., art. 4, al. 3, ainsi que les autres dispositions constitutionnelles qui y renvoient.

7. Const., art. 54.

8. Loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, art. 1^{er}, al. 1^{er}, 2-4, 7 et 8 ; lois coordonnées, art. 56, § 1^{er}.

9. Loi précitée du 31 mai 1961, art. 1^{er}, al. 2 ; lois coordonnées, art. 56, § 2.

10. Const., art. 99, al. 2.

Ensuite, le rôle joué par le Conseil des ministres dans le mécanisme de la « sonnette d'alarme » décrit ci-dessus.

Enfin, pour les emplois de niveau supérieur dans la fonction publique des services fédéraux, une parité entre agents néerlandophones et francophones, selon un système de « cadres linguistiques » (dans les « services publics fédéraux », les titulaires d'une fonction de management doivent être bilingues)¹¹. Ce système de parité protège principalement la minorité francophone mais, vu qu'il tend à éviter les concurrences entre les agents de rôles linguistiques différents, il protège également les agents de chacun des deux rôles. Pour toutes les autres fonctions, il existe des « cadres linguistiques » français et néerlandais, auxquels chaque agent doit appartenir selon son « rôle linguistique » déterminé, en principe, par la langue de son diplôme, ces cadres étant établis par le Roi en tenant compte, à chaque degré de la hiérarchie, de l'importance des affaires relevant de chaque rôle¹². Ce système a été jugé compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination) par la Cour constitutionnelle¹³, et ces règles ont pour but de permettre à chaque administré d'être servi dans sa langue. Aucun cadre linguistique n'est, par contre, établi pour les agents germanophones.

6. Au sein du pouvoir judiciaire, dont le statut relève toujours, en principe¹⁴, de la compétence de l'autorité fédérale, la parité français-néerlandais prévaut au sein des hautes juridictions, en ce compris parmi les référendaires à la Cour constitutionnelle, au parquet général de la Cour de cassation et à l'auditorat du Conseil d'Etat, les chefs de corps de ces instances devant en outre relever de rôles linguistiques différents¹⁵.

11. Lois coordonnées, art. 43, §§ 2, al. 1^{er} et 3, 3, al. 1^{er}, deuxième phrase, à 7, à 6, et 43ter, §§ 3, 4, al. 2-9, 5 et 6.

12. Lois coordonnées, art. 43, §§ 2, al. 2 et 3, 3, al. 1^{er}, première phrase, et 5, 4 et 5, et 43bis, §§ 3, 4, al. 1^{er}, 5 et 6, 5, 6 et 8.

13. C.C., arrêt n° 2/1999, du 13 janvier 1999, B.5.

14. Des juridictions spécialisées ont, en effet, été créées par les législateurs communautaires ou régionaux sur la base des pouvoirs implicites que leur reconnaît l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 (voy., par ex., la création d'un *Raad voor vergunningsbetwistingen* par le décret du 27 mars 2009 de la Région flamande « tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid » ; articles 133/56-133/86 du décret du 18 mai 1999 de la Région flamande « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening »).

15. Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, art. 31, 33 et 35 ; loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, art. 43^{quater} ; lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 73.

La Cour constitutionnelle est toutefois la seule à siéger dans tous les cas dans des formations bilingues. Ses arrêts sont prononcés dans les deux langues, avec une version ou une traduction allemande, selon que l'affaire a été ou non introduite dans cette langue¹⁶.

7. L'institution de la Commission permanente de contrôle linguistique doit encore être mentionnée. Elle est chargée de diverses compétences consultatives, (notamment les « affaires d'ordre général qui concernent l'application des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative »), de la surveillance du respect de ces lois coordonnées¹⁷, de contrôle des propositions de cadres linguistiques et des examens linguistiques, ainsi que de pouvoirs d'enquêtes et de traitement des plaintes, avec un éventuel prolongement devant l'administration ou la juridiction compétente¹⁸. De composition linguistiquement paritaire, outre la présence en son sein d'un membre germanophone, elle dispose de pouvoirs d'enquête, de constatations sur place et de prérogatives tendant à se faire communiquer tout document utile. Ses pouvoirs ont été accrus en 1993 par un dispositif de traitement accéléré des plaintes et de pouvoir de substitution en lieu et place de l'autorité défaillante lorsque les plaintes concernent l'emploi des langues par les autorités administratives (pas seulement les communes) à l'égard des personnes et du public situés dans les communes à facilités (pas seulement celles de l'ancienne province de Brabant) ou dans celles de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁹. La Commission traite les affaires en sections réunies lorsqu'elles concernent la région bilingue de Bruxelles-Capitale et les communes à facilités, « en ce

16. Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, art. 54-60 et 65 ; sur l'emploi des langues par les parties, voy. les articles 62-64 de la même loi spéciale. La circonstance que les autres juridictions, spécialement le Conseil d'Etat, statuent en principe en formations unilingues, en ce compris sur des questions sensibles intéressant les minorités situées dans une région linguistique, par exemple, dans les communes à facilités (voy. lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 52-66), a nourri certaines controverses, comme on l'a exposé plus haut (J. SOHIER, « Chambres flamandes et chambres francophones : divergences et dissonances », in B. BLERO (dir.), *Le Conseil d'Etat de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, pp. 699 et s. ; P. DE BRUYCKER, M. LEROY, J. SOHIER, P. VANDERNACHT et P. VANDERNOOT, *op. cit.*, pp. 205-206). A l'occasion de la dernière réforme de l'Etat, de nouveaux mécanismes protecteurs ont été instaurés. En résumé, l'on retiendra ici que, désormais, le contentieux administratif relatif notamment à l'emploi des langues dans les six communes périphériques pour les personnes qui y sont établies relève de l'Assemblée générale (bilingue) du Conseil d'Etat.

17. Lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, art. 60.

18. Art. 60-62.

19. Art. 61, §§ 7 et 8.

compris celles relatives à la protection des minorités »²⁰, selon une procédure destinée à éviter les blocages²¹.

2. Les communautés et régions

8. Au niveau des communautés et des régions, il n'existe pratiquement pas d'aménagements institutionnels bénéficiant à l'un ou l'autre minorité linguistique.

On relève toutefois les dispositions de la loi dite de pacification du 9 août 1988 (dont la modification est réservée au législateur fédéral à la majorité spéciale) qui, du point de vue de la protection « institutionnelle » des minorités, peut être mise en exergue sur deux de ses aspects.

D'une part en ce que, dans les communes à facilités autres que celles de la région de langue allemande et les communes « malmédiennes »²², elle met un terme, à l'impossibilité pour les mandataires élus d'être nommés en qualité de bourgmestres en raison du contrôle exercé de leur connaissance de la langue de la région.

D'autre part, au sein des six communes de la périphérie bruxelloise, ainsi que de celles de Fourons et de Comines-Warneton²³, le mécanisme de l'élection directe des membres des exécutifs communaux de ces communes et leur fonctionnement au consensus permet à la minorité à l'échelle de ces communes de participer aux exécutifs communaux²⁴. Cette loi confirme aussi, sur

20. *Ibid.*, art. 61, § 5, al. 3.

21. P. VANDERNOOT, « La scission de la province de Brabant et la protection des minorités », in *Les réformes institutionnelles de 1993 – Vers un fédéralisme achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 281 à 337, n°s 23-26, 31-32, pp. 320-323 et 332-336 ; *Id.*, « La législation linguistique applicable à Bruxelles », in E. WITTE, A. ALEN, H. DUMONT et R. ERGEC, *Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 386-391.

22. *Infra*, n° 20.

23. *Ibid.*

24. Dans sept des huit communes concernées, la règle avait pour effet de permettre la participation des minorités flamandes à l'échelle de ces communes (minoritaires à leur échelle mais majoritaire à celle de la région de langue néerlandaise) de participer à l'exécutif communal. Dans la huitième, à savoir celle de Comines-Warneton, la règle était destinée à la minorité flamande à l'échelle tant de la commune que de la région de langue française. Depuis les élections communales de 2000 dans la commune de Fourons, les élus des listes néerlandophones sont plus nombreux que ceux des listes francophones. La participation

le plan symbolique en tout cas, la primauté de la langue de la région, en ce compris l'obligation de connaissance de celle-ci par les mandataires publics.

9. En 1993, la scission de l'ancienne province²⁵ de Brabant en Brabant flamand et Brabant wallons s'est accompagnée de la création d'une nouvelle fonction, celle de gouverneur adjoint du Brabant flamand. Il exerce dans les six communes périphériques les fonctions antérieurement confiées dans ces communes au vice-gouverneur du Brabant, mais reçoit en outre des compétences renforcées²⁶. Il joue un rôle d'ombudsman pour l'application de la législation linguistique en matière administrative et en matière scolaire²⁷. Il peut suspendre (mais pas annuler), les actes des communes et des centres publics d'action sociale en raison de la violation des lois et règlements sur l'emploi des langues en matière administrative et en matière scolaire. Il reçoit les plaintes des personnes physiques ou morales sur l'application des lois et règlements sur l'emploi des langues en matière administrative. Il peut, après une tentative de conciliation, transmettre la plainte à la Commission permanente de contrôle linguistique, qui peut à son tour émettre un avis, voire une mise en demeure, à l'administration défaillante et prendre, au besoin, les mesures nécessaires en lieu et place de celle-ci²⁸.

des nombreux citoyens néerlandais domiciliés à Fourons à ces scrutins, sur la base de leur citoyenneté européenne et en vertu de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution, n'est pas étrangère à cette évolution.

25. On notera qu'en droit belge la notion de province ne désigne pas, comme au Canada, une collectivité fédérée mais bien une collectivité locale décentralisée, qui constitue un niveau de pouvoir intermédiaire entre les communes et les Régions. La Belgique compte ainsi dix provinces (cinq qui forment le territoire la Région flamande et cinq qui forment celui de la Région wallonne, la Région bruxelloise échappant à la division en provinces).

26. Voy. P. VANDERNOOT, « La scission... », *op. cit.*, pp. 329-332.

27. Les communes concernées doivent lui transmettre les expéditions des actes communaux « *qui concernent directement ou indirectement* » l'application de ces lois, c'est-à-dire en réalité la quasi-totalité des actes. Les instances chargées de la surveillance de ces législations, en ce compris la Commission permanente de contrôle linguistique, doivent le tenir au courant de leurs constatations.

28. Le vice-gouverneur de la Région de Bruxelles-Capitale joue un rôle comparable à l'égard de celle-ci, dans l'intérêt, de la minorité flamande qui y vit (voir ci-dessous).

3. La Région de Bruxelles-Capitale, les commissions communautaires et les autorités décentralisées

3.1. Le pouvoir législatif

10. Les institutions bruxelloises, souvent désignées comme le « miroir inversé de la Belgique fédérale »²⁹ concrétisent, au profit de la minorité néerlandophone qui réside dans cette région, des garanties analogues, et même renforcées, par rapport à celles que l'autorité fédérale a établies au profit de la minorité francophone³⁰, tant en matière législative et exécutive qu'au niveau de l'administration.

Les quatre-vingt-neuf élus du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale se répartissent en deux groupes linguistiques en fonction de la déclaration linguistique préalablement émise à l'occasion de leur première candidature³¹. Le nombre de membres de chacun de ces groupes linguistiques est établi de manière fixe à septante-deux pour le groupe français et à dix-sept pour le groupe néerlandais³², ce qui garantit à la minorité flamande une représentation importante.

Sous réserve de certaines exceptions mentionnées plus bas, les normes législatives de la Région (ordonnances) sont adoptées à la majorité absolue des votes, sans tenir compte des groupes linguistiques³³. Mais le fonctionnement du Parlement n'en est pas moins très largement structuré autour de

29. Ph. DE BRUYCKER, M. LEROY, J. SOHIER, P. VANDERNACHT et P. VANDERNOOT, *op. cit.*, p. 207.

30. E.a. J. VAN NIEUWENHOVE, « Beschouwingen bij de hervorming van de Brusselse instellingen », *ibid.*, pp. 249-281 ; J. CLEMENT et X. DELGRANGE, *op. cit.*, pp. 517-555.

31. Ce n'est donc pas la langue du serment qui détermine l'appartenance au groupe linguistique, comme c'est le cas à la Chambre des représentants pour les élus de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde (loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, art. 1^{er}, § 1^{er}, 2^o), mais l'inverse. L'appartenance linguistique est déterminée une fois pour toutes dès la première déclaration linguistique, non seulement pour l'élection concernée mais aussi pour celles qui suivent, ce qui représente une forme de sous-nationalité dans cet objet particulier. Son caractère définitif et exclusif est, par ailleurs, critiquable au regard du droit international des droits de l'homme. Sur l'origine historique de ce dispositif, qui fait suite à des pratiques jugées abusives lors de l'élection du Conseil de l'agglomération bruxelloise en 1971, voy. J. CLEMENT et X. DELGRANGE, *op. cit.*, pp. 528-530 et 537-538.

32. Loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 17, 20, § 2, et 23, al. 1^{er}.

33. Loi spéciale précitée du 8 août 1980, art. 35, et loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 28, al. 1^{er}.

cette division³⁴. Ce sont les groupes linguistiques qui vérifient les pouvoirs de leurs élus³⁵. Chaque groupe linguistique est représenté au sein du bureau du Parlement, le président et le vice-président devant par exemple appartenir respectivement aux deux groupes et les membres du bureau, à l'exception du président, étant élus séparément par chacun des groupes³⁶. Le bureau du Parlement ne peut nommer le personnel que sur la proposition du groupe linguistique intéressé³⁷. Le greffier et le greffier adjoint, nommés par le Parlement, sont d'appartenance linguistique différente³⁸.

Il existe également un mécanisme de « sonnette d'alarme », actionné par trois quart au moins des membres de chaque groupe linguistique, comparable à celui en vigueur au sein des Chambres fédérales mais qui garantit ici les intérêts de la minorité néerlandophone, est mis en place³⁹.

Les commissions parlementaires tiennent compte non seulement de la représentation proportionnelle des groupes politiques, mais aussi de celles des groupes linguistiques et les réunions des commissions du Parlement ne peuvent se réunir si au moins un membre du groupe linguistique néerlandais n'est pas présent⁴⁰. La majorité de chaque groupe linguistique peut demander la consultation de la Section de législation du Conseil d'Etat⁴¹.

Enfin, les ordonnances adoptées dans cinq des principales compétences transférées aux régions en matière de pouvoirs subordonnés⁴² doivent, outre le quorum de droit commun, être adoptées par la majorité dans chacun des deux groupes linguistiques⁴³.

34. *Ibid.*

35. Loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 22, § 3.

36. Art. 27.

37. Art. 28, al. 2, 4°.

38. Art. 30.

39. Art. 31.

40. Art. 28, al. 2, 3°.

41. Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 2, § 3.

42. Il s'agit de celles énumérées à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1° à °, de la loi spéciale du 8 août 1980.

43. Cette exigence pouvant être réduite à un tiers des suffrages lors d'un second vote. Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative institutions bruxelloises, art. 28, al. 3.

11. Le système de la représentation garantie des néerlandophones de Bruxelles au sein du Parlement régional a fait l'objet de contestations devant la Cour constitutionnelle. Au cours du processus législatif, la Section de législation du Conseil d'Etat avait émis des réserves importantes quant à l'admissibilité de ce système, tant au regard de l'article 3 du Premier Protocole à la Convention européenne (droit à des élections libres) qu'au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

Relevant le caractère sommaire des motifs avancés, pour donner davantage de poids aux votes émanant des électeurs se prononçant pour les listes néerlandophones⁴⁴, la Cour constitutionnelle a cependant validé le système⁴⁵. Elle exclut toute violation de l'article 3 du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, qui « *n'implique pas que la dévolution des sièges doive être un reflet exact du nombre des suffrages* »⁴⁶.

S'agissant des articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination), elle rappelle l'inscription du dispositif « *dans le système institutionnel général de l'Etat belge qui vise à réaliser un équilibre entre les diverses communautés et régions du Royaume* », la Région bruxelloise étant la seule à revêtir un statut bilingue⁴⁷. Elle souligne qu'il s'agissait d'« *apporter une solution au problème de la représentation des néerlandophones au [Parlement bruxellois], lesquels avaient 'démontré, de manière convaincante, qu'ils éprouvaient de grandes difficultés à s'acquitter démocratiquement de leur travail au parlement bruxellois'* » et le danger « *qu'une partie des élus [Parlement bruxellois ne puissent] pour des motifs institutionnels, exercer pleinement les mandats qui leur reviennent, le fonctionnement démocratique des institutions concernées risqu[ant] d'être mis en péril* »⁴⁸. Elle considère notamment que, « *même s'il devait être démontré, lors des prochaines élections, qu'un déséquilibre existe entre le nombre de voix qui a été nécessaire pour obtenir un siège néerlandophone et le nombre de voix nécessaire pour obtenir un siège francophone, l'atteinte portée au principe de la représentation proportionnelle ne pourrait être jugée disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le*

44. C.E., avis n° 31.644/VR du 14 mai 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2000-2001, n° 2-709/6).

45. C.C., arrêt n° 36/2003, du 27 mars 2003.

46. B.6.

47. B.7.

48. B.8.

législateur spécial, à savoir assurer aux représentants du groupe linguistique le moins nombreux les conditions nécessaires à l'exercice de leur mandat, et, par là, garantir un fonctionnement démocratique normal des institutions concernées »⁴⁹. Elle conclut que la mesure n'est pas disproportionnée⁵⁰.

S'il est remarquable que le mot « minorité » n'apparaît pas une seule fois dans cet arrêt, il n'en résulte pas moins que la situation particulière des néerlandophones de Bruxelles justifie les mesures positives prises en leur faveur. Ce n'est pas directement la qualité de « minorité » des locuteurs néerlandophones qui est avancée, mais bien indirectement, vu les conséquences de leur situation. Selon la Cour, *« l'argument pris de ce que la disposition en cause ne tiendrait pas compte de l'éventualité d'une évolution ultérieure de la composition du corps électoral n'est pas pertinent : le législateur spécial ne pouvait prendre en considération que la situation existante et il conserve la possibilité de légiférer à nouveau pour tenir compte d'un éventuel changement »⁵¹.*

3.2. Le pouvoir exécutif

12. Les membres du gouvernement régional sont élus avec la participation des groupes linguistiques. Il y a, outre le ministre-président, deux ministres pour chaque groupe linguistique, deux secrétaires d'Etat pour le groupe français et un pour son homologue néerlandais, le Gouvernement n'étant composé que du ministre-président et des quatre ministres, à l'exclusion des secrétaires d'Etat⁵². Ces dispositions garantissent non seulement une présence de la minorité néerlandophone au sein du Gouvernement mais se prêtent également à une double lecture « politico-linguistique » permettant à chacune des deux grandes communautés de s'estimer reconnue en termes symboliques et juridiques. Selon la première, les membres francophones dominent le Gouvernement conçu au sens large puisqu'avec le ministre-président généralement francophone, les deux ministres et les deux secrétaires d'Etat, ils sont au nombre de cinq, alors que les néerlandophones ne comptent que trois membres, soit deux ministres et un secrétaire d'Etat.

49. B.9.

50. B.10.

51. B.9.

52. Loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 34, 35 et 41.

Selon la seconde lecture, dès lors que le ministre-président n'est pas identifié en droit en fonction de son appartenance linguistique et que les secrétaires d'Etat ne font pas partie du Gouvernement, étant adjoints à un ministre relevant du même groupe linguistique, une parité serait organisée.

Le Gouvernement délibère par consensus⁵³. A défaut de consensus, la répartition des compétences entre les membres du Gouvernement se fait par groupe linguistique⁵⁴. Sauf pour le ministre-président du Gouvernement, l'expression de la méfiance à l'égard du Gouvernement nécessite la majorité dans chaque groupe linguistique. Et lorsque la méfiance concerne un ministre ou un secrétaire d'Etat individuellement, le vote n'intervient qu'au sein du groupe linguistique concerné⁵⁵.

3.3. Les commissions communautaires

13. La création des « commissions communautaires » résulte directement de la volonté d'assurer une représentation politique spécifique aux deux communautés présentes sur le territoire bruxellois⁵⁶. La Commission communautaire flamande (*Vlaamse Gemeenschapscommissie* ou VGC) et la Commission communautaire française (COCOF) ont, chacune pour sa communauté, les mêmes compétences que les autres pouvoirs organisateurs pour les matières culturelles, d'enseignement et personnalisables, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. La Commission communautaire commune (COCOM) peut faire de même lorsqu'il s'agit d'objets d'intérêt commun.

Les deux Communautés exercent une tutelle sur les deux Commissions lorsqu'elles mettent en œuvre la compétence ici énoncée. Ces deux commissions exercent les compétences réglementaires, qui leur sont déléguées par les Parlements des deux Communautés. Moyennant avis conforme de leur groupe linguistique, chaque commission, par l'organe de son collège, prend les mesures individuelles et d'exécution qui lui sont déléguées par chacun des Parlements de Communauté⁵⁷.

53. Loi spéciale du 8 août 1980, art. 69, et loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 36, § 1^{er}, al. 1^{er}.

54. *Ibid.*, art. 37 et 53.

55. *Ibid.*, art. 36.

56. Const., art. 135, 136, 138 et 166, § 3, et loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 60-84.

57. Sur les trois objets qui viennent d'être énoncés : Const., art. 166, § 3, et la loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 62-66 et 83.

La COCOM exerce en outre par voie d'ordonnance les compétences dites « bipersonnalisables » dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale⁵⁸.

La COCOF exerce de son côté par voie de décret, les compétences fédérées qui lui ont été transférées par la Communauté française⁵⁹.

L'Assemblée réunie de la COCOM, qui regroupe les mêmes membres que ceux du Parlement bruxellois, doit, pour l'adoption de ses ordonnances, réunir la majorité dans chaque groupe linguistique, qui peut être atténuée à un tiers lors d'un éventuel second vote⁶⁰. Il en va de même, mais sans la possibilité d'atténuation à un tiers des voix, pour le déclenchement d'un conflit d'intérêt⁶¹.

3.4. L'administration régionale

14. L'article 32, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles soumet le régime linguistique des services centralisés et décentralisés (les « pararégionaux ») de la Région de Bruxelles-Capitale et COCOM aux règles applicables aux services fédéraux⁶². Ceci a pour principale conséquence, dans l'objectif d'assurer un service bilingue à la population et le respect de la législation linguistique dans les relations avec les autres services fédéraux, régionaux et locaux, le rattachement linguistique unilingue de tous les membres du personnel concernés, le groupement linguistique par rôle unilingue de tous les services, l'existence de cadres linguistiques unilingues à chaque degré de la hiérarchie, l'exigence du bilinguisme des agents pour 20 % des emplois supérieurs, une répartition égale de ces derniers dans le cadre bilingue, etc. Dans les organismes d'intérêt public relevant de la Région ou de la COCOM, le directeur général et son directeur général adjoint appartiennent

58. Const., art. 135, et loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 62, al. 1^{er}.

59. Const., art. 138 et décrets de transfert de juillet 1993 de la Communauté française, de la Commission communautaire française et de la Région wallonne.

60. Loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 72, al. 4.

61. Loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 32, § 1^{er}bis, al. 2.

62. Sur les tensions et les compromis politiques qui expliquent cette solution, voy. E. WITTE, « De taalpolitieke aspecten van het Brusselse gewestvormingsproces (1970-1995) », in *Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de taalwetgeving*, Brusselse thema's, n° 5, pp. 13-34.

à un rôle linguistique différent, toutes les décisions devant être signées en principe par ces deux hauts fonctionnaires⁶³.

L'adoption des cadres linguistiques des services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et de ses organismes d'intérêt public, qui doivent tenir compte de l'importance pour chaque service du volume des affaires traitées respectivement en français, et en néerlandais, reste très problématique. En témoignent notamment cinq arrêts d'annulation, rendus au cours des sept dernières années, d'arrêtés fixant ces cadres, en raison de l'absence de concordance entre la réalité administrative et sa traduction dans les textes adoptés, ou encore des défauts de la méthodologie suivie⁶⁴.

A l'inverse, les administrations des deux Commission communautaire française et flamande sont soumises au régime d'unilinguisme résultant de la législation linguistique applicable aux services locaux des communes sans statut spécial⁶⁵.

Le « vice-gouverneur pour l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale » exerce sur le territoire bruxellois, en ce qui concerne la protection de la minorité flamande, des compétences analogues à celle du gouverneur adjoint à l'égard des six communes périphériques, exposées plus haut. Deux différences doivent toutefois être signalées. En premier il ne dispose pas de la tutelle de suspension en matière scolaire. En second lieu, ce ne sont pas des « personnes physiques ou morales » qui peuvent le saisir, mais les « particuliers », ce qui paraît exclure les personnes morales⁶⁶.

3.5. Les autorités décentralisées

15. La représentation des partis politiques néerlandophones au sein des conseils communaux et, en conséquence, au sein des collèges des bourg-

63. P. VANDERNOOT, « La législation linguistique... », *op. cit.*, pp. 379-385.

64. C.E., arrêt a.s.b.l. *Association du personnel wallon et francophone des services publics*, n° 147.148, du 30 juin 2005 ; arrêt a.s.b.l. *Association du personnel wallon et francophone des services publics*, n° 185.473, du 27 mai 2008 ; arrêt *Impatient*, n° 188.135, du 21 novembre 2008 ; arrêt a.s.b.l. *Association du personnel wallon et francophone des services publics*, n° 216.841, du 13 décembre 2011 ; arrêt a.s.b.l. *Association du personnel wallon et francophone des services publics*, n° 220.778, du 27 septembre 2012.

65. Lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, art. 43, § 6.

66. P. VANDERNOOT, « La scission... », *op. cit.*, pp. 325-328 ; Id., « La législation linguistique... », *op. cit.*, pp. 391-394.

mestres et échevins des dix-neuf communes bruxelloises est limitée, vu les équilibres linguistiques au sein de la population. Le législateur a encouragé la présence de représentants de la minorité flamande⁶⁷ au sein des exécutifs communaux⁶⁸. D'une part le nombre d'échevins prévus par la loi est augmenté d'une unité lorsque le conseil communal en élit un « d'appartenance linguistique néerlandaise »⁶⁹, son remplacement en cas d'empêchement devant se faire en fonction de la même appartenance. D'autre part lorsque la liste des conseillers communaux présentant un bourgmestre à la nomination du Gouvernement comprend un conseiller « d'appartenance linguistique néerlandaise », un échevin au moins doit appartenir au « groupe linguistique néerlandais » ou, à tout le moins, tel doit être le cas du président du conseil de l'aide sociale. La mise en œuvre de ces deux mesures par les conseils communaux concernés est encouragée par un incitant financier à la charge du budget fédéral d'un peu moins de 25 millions d'euros⁷⁰, montant à adapter en fonction de l'index et de la croissance du revenu national brut⁷¹.

Lorsque le conseil communal ne contient aucun élu néerlandophone, le candidat de cette langue qui a obtenu le meilleur résultat siège de plein droit dans le conseil de l'aide sociale qui ne compte encore aucun membre néerlandophone. Dans la même hypothèse, le membre du conseil de l'aide sociale appartenant au groupe néerlandais ou, à défaut, le premier candidat conseiller communal non élu et membre du conseil de l'aide sociale peut examiner les actes et pièces concernant l'administration communale dans les mêmes conditions que les conseillers communaux. Lorsque le bureau permanent du centre public d'action sociale ne comprend aucun néerlandophone, un membre du Conseil de l'aide sociale de cette langue peut y siéger avec voix consultative.

67. Formellement, les textes évoquent aussi la possibilité de minorités francophones mais, comme ce cas de figure ne se présente pas en pratique, il n'est fait état que de l'hypothèse de l'encouragement à la présence de la minorité flamande dans les collèges bruxellois.

68. Nouvelle loi communale, art. 279 et 280 ; loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, art. 6, § 4 et 27, § 4.

69. Cette appartenance est établie selon des modalités prévues à l'article 279, § 3, de la nouvelle loi communale et à l'article 23bis, § 2, de loi électorale communale.

70. Exactement 24.789.385,43 euros, montant qui correspondait alors à 1 milliard de francs belges. Ce montant est adapté en fonction de l'index et de la croissance du revenu national brut

71. La loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 46bis.

La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police structuré, intégré à deux niveaux, impose la présence d'élus néerlandophones, dont il fixe le nombre minimum, dans chacune des six zones de police de la Région, un recours à la cooptation étant prévu au cas où le total des membres désignés par les communes ne permet pas d'atteindre le seuil légal⁷².

Il faut aussi mentionner aussi l'exigence, commune aux trois régions, d'une majorité spéciale⁷³, pour les ordonnances qui diminueraient la proportionnalité de la répartition des sièges des conseils communaux ou intracommunaux par rapport à la répartition des voix⁷⁴.

Le régime linguistique dans les services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale (*i.e.* essentiellement les communes et les centres publics d'action sociale), destiné notamment à permettre un service bilingue à la population et les relations avec les autres services, se caractérise essentiellement⁷⁵ par un rattachement linguistique unilingue de tous les membres du personnel⁷⁶, le bilinguisme de tous les membres du personnel et la garantie de la présence d'au moins un quart d'agents relevant de chaque rôle linguistique, ce qui tend à protéger la minorité linguistique néerlandophone. Les établissements culturels, les crèches et les sections pré-gardiennat dont l'activité intéresse principalement un groupe linguistique sont, toutefois, organisées de manière unilingue⁷⁷.

72. Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police structuré, intégré à deux niveaux, art. 22bis.

73. Il s'agit de la majorité dans chaque groupe linguistique (atténuée si nécessaire à un tiers lors d'un éventuel second vote), requise par l'article 28, alinéa 3, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, et de la majorité des deux-tiers prévue par les articles 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 4^o, c, et 35, § 3, combinés, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

74. Loi spéciale du 8 août 1980, art. 6, § 1^{er}, VIII, al. 1^{er}, 4^o, al. 1^{er}, c ; loi spéciale du 12 janvier 1989 relative institutions bruxelloises, art. 4, al. 1^{er}.

75. P. VANDERNOOT, « La législation linguistique... », *op. cit.*, pp. 372-378 ; P. VANDERNOOT et Y. MARIQUE, « Le personnel communal et la législation linguistique à Bruxelles », *in* E. WITTE, A. ALLEN, H. DUMONT, P. VANDERNOOT et R. DE GROOF (dir.), *Les dix-neuf communes bruxelloises et le modèle bruxellois*, Bruxelles, Larocier, 2003, spéc. n^{os} 6 à 17, pp. 376 à 385.

76. La notion de « membre du personnel » est entendue largement et concerne tant le personnel statutaire, définitif, stagiaire ou temporaire que le personnel contractuel.

77. Lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, art. 22. Cette disposition revêt un caractère dérogatoire, de stricte interprétation, par rapport au principe de bilinguisme en vigueur dans les services locaux bruxellois et ne vaut que pour les services s'adressant exclusivement à un groupe linguistique, devant bénéficier à cet égard, non pas nécessairement d'une personnalité juridique distincte de celle de la commune, mais tout au moins une indépendance organique et fonctionnelle. Il en résulte que les services proprement communaux, qui ont vocation à s'adresser indifféremment à toute

L'exigence de bilinguisme des agents, justifiée par « *la liberté des administrés d'utiliser la langue de leur choix dans leurs rapports oraux avec les services* »⁷⁸, est vérifiée sur la base d'examens, organisés par le Secrétariat permanent au recrutement (Selor) et contrôlés par la Commission permanente de contrôle linguistique, dont le niveau d'exigence varie selon la fonction exercée, selon que les agents sont ou non en contact avec le public ou qu'ils sont responsables de l'unité de jurisprudence ou de gestion dans le service.

Vu les difficultés à rencontrer cette exigence de bilinguisme (spécialement pour recruter des agents maîtrisant de manière suffisante ou approfondie l'autre langue officielle), elle a fait l'objet de tentatives de contournement par les autorités compétentes. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Collège réuni de la Commission communautaire commune ont élaboré des circulaires dites de « courtoisie linguistique » visant essentiellement à reporter à une période postérieure à l'engagement des agents contractuels la vérification de cette exigence du bilinguisme et à inviter les intéressés, dans ce délai, à suivre une formation linguistique adaptée. Après la suspension de ces circulaires par le Conseil d'Etat, des « lettres » ont été envoyées par le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale et par le Collège réuni de la Commission communautaire commune aux communes et aux centres publics d'aide sociale, n'excluant pas pour le bon fonctionnement des services, des engagements de contractuels non encore bilingues. Ces instructions données sous la forme de circulaires et lettres ont été, à leur tour, suspendues puis annulées par le Conseil d'Etat en raison de leur incompatibilité avec la règle du bilinguisme des agents inscrite à l'article 21 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative⁷⁹.

la population, ne peuvent être soumis à la règle dérogatoire de l'article 22 des lois coordonnées. Voy. C.E., arrêt *Commune de Schaerbeek*, n° 190.240, du 5 février 2009 ; F. JUDO, « Franse cultuur gaat ook Nederlandstaligen aan », *De Juristenkrant*, 24 février 2010, p. 6.

78. C.E., arrêt *Commission permanente de contrôle linguistique*, n° 17.529, du 19 mars 1976 ; *Commune de Forest*, n° 18.053, du 18 janvier 1977 ; *Commune de Schaerbeek*, n° 190.241, du 5 février 2009.

79. Voy. entre autres C.E., arrêt v.z.w. *Vlaams Komitee Brussel e.a.*, n° 161.084, du 7 juillet 2006.

II. Les droits linguistiques

20. Les articles 129 et 130 de la Constitution belge règlent le partage des pouvoirs en matière d'emploi des langues dans les matières administratives, dans l'enseignement, pour les relations sociales entre employeurs et leur personnel et pour les actes et documents des entreprises. L'essentiel du « système » de protection des droits linguistiques en Belgique repose ainsi sur des règles de répartition des compétences inscrites dans la Constitution et ciselées pour préserver des garanties figurant dans quelques textes législatifs plus anciens que l'Etat fédéral lui-même. Aucun droit linguistique ne figure ainsi dans la Constitution mais celle-ci conditionne toutefois la modification des textes législatifs précités à la majorité spéciale qui, on l'a vu, nécessite, par l'intermédiaire des groupes linguistiques, l'accord conjoint des représentants au niveau fédéral des deux grandes communautés linguistiques du pays⁸⁰.

Si la Constitution belge ne contient aucune clause protégeant les « droits » de quelque minorité linguistique, le « souci minoritaire » se retrouve donc, sous une forme différente, au cœur même des principes qui régissent une part importante des règles d'attribution des compétences. Il ne s'agit toutefois pas de n'importe quelles compétences. L'usage des langues en matière administrative et d'enseignement représentent, dans le contexte belge, des éléments déterminants de l'autonomie culturelle des collectivités fédérées. Le protection de certains droits spécifiquement reconnus à des minorités francophones, germanophones et néerlandophones en matière administrative et d'enseignement s'articule principalement autour, d'une part, d'une attribution constitutionnelle large du pouvoir de régler l'emploi des langues dans ce domaine sur une base territoriale précise et, d'autre part, de textes « quasi-constitutionnels » de nature législative, dont la Constitution subordonne la modification à une majorité qualifiée au niveau fédéral. Cet enchevêtrement de considérations à la fois matérielles et territoriales dans la répartition des compétences pertinentes caractérise le « modèle belge » et est la source d'une bonne part de sa complexité.

80. Article 4, alinéa 3: « une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés ».

On examine dès lors les grands traits de ce régime, où des droits linguistiques en matière administrative et d'enseignement ne sont généralement accordés que dans un nombre très réduit de communes (II.1). On s'arrête ensuite plus particulièrement sur les conflits d'interprétation qu'ils ont engendrés. Ces conflits ont d'abord porté sur l'identification des titulaires des droits linguistiques et, plus concrètement, sur la question de savoir si les mandataires publics peuvent en bénéficier. A partir de la seconde moitié des années 1990, c'est ensuite à un contentieux relatif à la portée matérielle de ces droits que l'on assiste, la question disputée étant essentiellement celle de la récurrence avec laquelle une personne doit manifester sa volonté de recevoir les documents officiels dans la langue minoritaire (II.2).

1. Les droits garantis

1.1. Les matières administratives

20. Le choix d'un régime linguistique strictement territorialisé au début des années 1960 – et, quelques années plus tard, d'une division corrélative des compétences communautaires au sein de l'Etat fédéral belge – trouve sa source dans le cheminement et les soubresauts de l'histoire sociale et politique du pays. La consolidation du tracé de la « frontière linguistique » en 1961 a conduit à la reconnaissance de droits linguistiques dans certaines communes sur le territoire desquelles résid(ai)ent une minorité significative – parfois une majorité au plan local – d'une autre langue officielle que celle de la région.

Des droits linguistiques ou « facilités » en matière administrative sont ainsi exclusivement reconnus par la législation linguistique dans un nombre réduit de communes du Royaume⁸¹. Les vingt-sept communes⁸² concernées dans les trois régions « unilingues » (région de langue allemande, région de langue

81. Pour un exposé plus détaillé des droits linguistiques en matière administrative et d'enseignement, voy. N. BONBLED et P. VANDERNOOT, «Les droits des minorités », *op. cit.* On se limite ici à évoquer les droits reconnus à l'égard des services administratifs locaux et régionaux. A l'égard des services fédéraux, les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 organisent un système de bilinguisme français-néerlandais. Au vu de l'infériorité numérique de la population de langue française à l'échelle nationale, l'ensemble des éléments de ce dispositif complexe peuvent être lus comme autant de mesures de protection de la minorité francophone. Un trilinguisme partiel est également prévu à destination des locuteurs germanophones du pays.

82. Il s'agit des communes dans lesquelles des droits spécifiques sont effectivement garantis. Sont, par conséquent, exclues de cette typologie, les communes du *Plat-Dietse* (Baelen, Plombières et Welkenraedt), pour lesquelles les lois coordonnées reconnaissent au gouvernement fédéral la faculté de

française et région de langue néerlandaise)⁸³ peuvent être regroupées en quatre catégories.

La première catégorie de communes est celle des « *communes de la frontière linguistique* ». Elles sont au nombre de dix : quatre d'entre elles sont situées en région de langue française⁸⁴ et six en région de langue néerlandaise⁸⁵, et des droits y sont respectivement reconnus aux locuteurs néerlandophones et francophones.

La deuxième catégorie comprend les six « *communes périphériques* ». Elles jouxtent la région bilingue de Bruxelles-Capitale mais sont toutes situées dans la région de langue néerlandaise⁸⁶. Ici encore, des droits spécifiques sont prévus au bénéfice des personnes s'exprimant en français, mais avec des variations selon qu'ils résident dans les quatre premières ou dans les deux dernières.

La troisième catégorie regroupe les deux « *communes malmédiennes* »⁸⁷. Elles sont situées sur le territoire de la région de langue française mais avoisinent la région de langue allemande. Les résidents germanophones y bénéficient de certains droits linguistiques.

La quatrième et dernière catégorie de communes à régime spécial est formée de l'ensemble des neuf communes composant la région de langue allemande – et, de ce fait, le territoire de la Communauté germanophone⁸⁸. Seuls les locuteurs francophones s'y voient reconnaître une série de droits particuliers.

déroger à la règle d'unilinguisme français. L'article 8 des lois coordonnées, qui énumère les communes dotées d'un régime spécial en vue de la protection de leurs minorités, ne les mentionne d'ailleurs pas.

83. Article 4 de la Constitution.

84. Toutes font partie de la province du Hainaut : Comines-Warneton (*Komen-Waasten*), Enghien (*Edingen*), Flobecq (*Vloesberg*) et Mouscron (*Moeskroen*) (art. 8, 5°, 7° et 9°, des lois coordonnées).

85. Il s'agit d'Espierres-Helchin (*Spiere-Helkijn*) et Messines (*Mesen*) en Flandre occidentale, Renaix (*Ronse*) en Flandre orientale, Biévène (*Bever*) dans le Brabant flamand et Herstappe et Fourons (*Voeren*) dans le Limbourg (lois coordonnées, art. 8, 3°, 4° 6°, 8° et 10°).

86. Elles font toutes partie de la province du Brabant flamand : Drogenbos, Crainhem (*Kraainem*), Linkebeek, Wemmel, Rhode-Saint-Genèse (*Sint-Genesius-Rode*) et Wezembeek-Oppeem.

87. Malmédy et Waimès (*Weismes*), dans la province de Liège.

88. Toutes situées dans la province de Liège : Amblève (*Amel*), Bullange (*Büllingen*), Burg-Reuland, Butgenbach (*Bütgenbach*), Eupen, La Calamine (*Kelmis*), Lontzen, Raeren et Saint-Vith (*Sankt Vith*) (lois coordonnées, art. 5 et 8, 1°).

Les quatre catégories de communes précitées sont donc les seules dans lesquelles existent des dérogations – partiellement formulées en termes de droits individuels – à la règle d'unilinguisme officiel dans les trois régions unilingues. Selon les termes des lois coordonnées, les communes de la frontière linguistique, les communes malmédiennes et celles de la région de langue allemande sont « *dotées d'un régime spécial en vue de la protection de leurs minorités* »⁸⁹. Quant aux communes de la périphérie bruxelloises, elles sont dotées d'un « *statut propre* »⁹⁰ (*eigen regeling*). Ces différences sémantiques s'expliquent par une série de motifs historiques. En termes juridiques toutefois, les lois coordonnées tendent à considérer ces catégories comme un ensemble⁹¹, sauf quelques dispositions particulières relatives aux communes périphériques⁹².

Les lois coordonnées distinguent entre les droits existant dans les vingt-sept communes à régime spécial de ceux reconnus dans les dix-neuf communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, dans lesquelles l'égalité du français et du néerlandais est le principe et la liberté de choix des usagers la règle. Néanmoins, si l'on prend quelque distance avec la lettre et la structure des lois coordonnées en tentant de lire leurs dispositions en termes de droits linguistiques et d'obligations correspondantes quant à l'organisation des services publics, c'est davantage un *continuum* que l'on observe. A une extrémité – qui concerne l'écrasante majorité des communes de deux des trois régions unilingues⁹³ –, la règle d'unilinguisme ne connaît pas d'exception. A l'autre extrémité, on trouve un régime de liberté de l'emploi des deux langues officielles dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale⁹⁴.

89. Lois coordonnées, art. 8, al. 1^{er}. A l'exception des « communes périphériques », pour lesquelles les lois coordonnées remplacent cette mention par une référence à leur « statut propre » (infra).

90. Lois coordonnées, art. 7, al. 1^{er}.

91. Lois coordonnées, art. 7, al. 2 : « (...) ces communes sont considérées comme des communes à régime spécial ».

92. Voy. les articles 23 à 31 des lois coordonnées.

93. 533 communes sur les 589 que compte le pays.

94. Ainsi, en termes de droits reconnus aux particuliers, le régime de certaines communes périphériques se distingue à peine de celui des communes bruxelloises. A l'inverse, certains aspects du régime légal dans les communes de la frontière linguistique présente des points communs avec celui des communes « ordinaires ». Les communes de la région de langue allemande, les communes malmédiennes, et une partie des communes périphériques, peuvent être rassemblées en un groupe intermédiaire relativement homogène – à tout le moins juridiquement – en termes de garanties et d'organisation des services.

20. La législation fédérale n'exige aucune condition de reconnaissance de la personne intéressée comme appartenant à la minorité protégée. À l'inverse de la législation sur l'emploi des langues en matière d'enseignement, elle est par ailleurs dénuée de toute référence à une quelconque « langue usuelle », attestée ou non. Elle s'articule exclusivement autour du critère de la langue que désire employer la personne. La Constitution et les lois coordonnées ne font pas davantage de distinction entre les nationaux ou les étrangers. Seule importe la langue officielle dont l'administré fait usage.

S'agissant du contenu des droits, les lois coordonnées distinguent selon que l'acte administratif posé par l'administration concerne la généralité du public, d'une part, ou un ou plusieurs membres de celui-ci, de l'autre. Une première catégorie d'actes administratifs se définit ainsi par le fait que leurs destinataires sont l'ensemble des administrés, ou à tout le moins une catégorie d'entre eux : les « *avis* » (inscriptions et informations qui figurent sur les murs des bâtiments et locaux administratifs), les « *communications* » (informations à portée générale ou adressées à un public-cible, quelle que soit la forme sous laquelle elles sont diffusées : publication communale, annonces dans les médias, appels à candidats ou offres d'emploi, noms de rues, ...) et les « *formulaires* ». Une deuxième catégorie d'actes administratifs rassemble ceux qui concernent un ou plusieurs particuliers (actes, certificats, déclarations et autorisations), ainsi que les « *rapports avec les particuliers* », notion résiduelle, englobant l'ensemble des contacts oraux ou écrits des administrations avec les personnes (conversations téléphoniques, échanges de courriers, convocations de la police, ...).

Selon les catégories de communes, les membres de la minorité linguistique disposent ainsi de droits plus ou moins étendus de choisir la langue qu'ils utilisent avec les administrations concernées, comme en témoigne le tableau figurant à la page suivant. En parallèle, les administrations se voient imposer des obligations plus ou moins prononcées de prendre les mesures nécessaires destinées à assurer certains services à la population dans la langue de la minorité.

Région bilingue		Régions unilingues						
		Communes périphériques (néerlandais-français)			Communes malmédiennes (français-allemand)	Communes de la région de langue allemande (allemand-français)	Communes de la frontière linguistique (français-néerlan- dais ou néerlan- dais-français)	Communes ordinaires (français ou néerlandais)
		Crainhem Drogenbos Linkebeek Wemmel	Rhode-Saint-Genèse Wezembeek-Oppeem					
Avis		bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	unilingue
Communication		bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	unilingue
Formulaire		bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	bilingue	unilingue	unilingue
Acte		bilingue	NL ou FR	unilingue NL mais droit à une traduction certifiée exacte et gratuite sur demande	unilingue FR mais droit à une traduction certifiée exacte et gratuite sur de- mande	Unilingue AL mais droit à une traduction certifiée exacte et gratuite sur demande	unilingue mais droit à une traduction certifiée exacte et gratuite sur demande	unilingue
Certificat		bilingue	NL ou FR	NL ou FR	FR ou AL	AL ou FR	FR/NL ou NL/FR	unilingue
Déclaration		bilingue	NL ou FR	NL ou FR	FR ou AL	AL ou FR	unilingue	unilingue
Autorisation		bilingue	NL ou FR	NL ou FR	FR ou AL	AL ou FR	unilingue	unilingue
Rapport avec le particulier		langue employée par le particulier (sauf entreprise privée établie dans une commune ordinaire)	langue employée par le particulier (sauf entreprise privée établie dans une commune ordinaire)	langue employée par le particulier (sauf entreprise privée établie dans une commune ordinaire)	langue employée par le particulier	langue employée par le particulier	langue employée par le particulier	unilingue

1.2. L'enseignement dans la langue minoritaire

21. Tout comme pour les matières administratives, avant la transformation progressive de l'Etat belge en un Etat fédéral, les lois linguistiques ont consacré la règle de l'unilinguisme officiel en matière d'enseignement dans trois des quatre régions linguistiques que compte le pays. L'article 4 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement énonce ainsi : « *[l]a langue de l'enseignement est le néerlandais dans la région de langue néerlandaise, le français dans la région de langue française et l'allemand dans la région de langue allemande, sauf les cas prévus aux articles 6 à 8* ».

Dès l'origine, cette règle d'unilinguisme fut assortie d'exceptions. La loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement et l'article 7, § 3, de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative garantissent le droit de suivre un enseignement dans la langue minoritaire sur certaines portions limitées du territoire des régions de langue française et néerlandaise et dans l'ensemble de la région de langue allemande (trente communes au total)⁹⁵. La portée de ce droit obéit à un certain nombre de règles similaires dans les trois régions concernées⁹⁶. Avant d'en décrire brièvement la portée, on relève toutefois que dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à l'inverse des régions unilingues, le régime de l'emploi des langues en matière d'enseignement se caractérise, en principe, par la règle de la « *liberté du père de famille* » pour choisir le régime linguistique de l'enseignement dans lequel il inscrit ses enfants⁹⁷.

95. Voy. e.a. l'art. 6 de la loi de 1963, toujours en vigueur dans la région de langue néerlandaise et dans la région de langue française. Pour la région de langue allemande, cette disposition a été remplacée par l'art. 3 du décret de la Communauté germanophone du 19 avril 2004 relatif à la transmission des connaissances linguistiques et à l'emploi des langues dans l'enseignement.

96. A côté de cette importante dérogation à la règle de l'unilinguisme en matière d'enseignement, d'autres exceptions plus spécifiques existent mais ne sont pas abordées ici (voy. N. BONBLED et P. VANDERNOOT, « Les droits des minorités », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, op. cit., n° 61, pp. 1717-1718).

97. Art. 5 de la loi de 1963, remplacé par l'art. 88, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes (*M.B.*, 24 août 1971). Sur le régime en vigueur dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, voy. e.a. Y. HOUYET, « La législation linguistique régissant la matière de l'enseignement dans le contexte constitutionnel fédéral de l'Etat belge », *Rev. b. dr. const.* 2002, pp. 398-401 ; P. VANDERNOOT, « La législation linguistique applicable à Bruxelles », in E. WITTE, A. ALLEN, H. DUMONT et R. ERGEC (dir.), *Het statuut van Brussel – Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 406-407 ; N. BONBLED et P. VANDERNOOT, « Les droits des minorités », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, op. cit., n° 67, pp. 1723-1724).

Dans les régions unilingues, le droit de suivre un enseignement dans la langue minoritaire – ou d'obtenir sa mise en place là où il n'existe pas – est reconnu dès lors que seize «chefs de famille» en font la demande. Ce droit obéit à un certain nombre de principes communs qui concernent son champ d'application territorial, matériel et personnel.

La possibilité d'accéder à l'enseignement « minoritaire » est d'abord limitée à un cadre territorial strict et toujours subordonnée à une condition de résidence dans les communes concernées⁹⁸. Lus côte à côte, les articles 3 de la loi du 30 juillet 1963 et 7 de la loi du 2 août 1963 visent en effet cinq catégories distinctes de communes bénéficiant d'un régime linguistique spécial. Les quatre premières sont identiques à celles visées dans les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. La cinquième englobe les communes de Plombières, Welkenraedt et Baelen⁹⁹.

Le droit de suivre l'enseignement dans la langue minoritaire est ainsi affecté d'une double limite matérielle. D'une part, il ne concerne que l'enseignement « officiel » ainsi que celui «subventionné» ou «reconnu» par les pouvoirs publics. Conformément à l'article 129, § 1^{er}, 2^o, le champ d'application matériel de la loi du 30 juillet 1963 ne s'étend qu'aux « *établissements officiels (...) et les mêmes établissements libres subventionnés ou reconnus par l'Etat* »¹⁰⁰. D'autre part, la principale dérogation au principe de l'enseignement dans la langue de la région linguistique ne porte que sur les deux premiers niveaux d'enseignement¹⁰¹ – le maternel et le primaire –. Ce constat résulte de l'article 6 de la loi du 30 juillet 1963. L'article 7, § 3, de la loi du 2 août 1963 confirme cette limitation pour ce qui concerne les communes périphériques.

98. Art. 6, al. 1^{er}, de la loi du 30 juillet 1963. Voy. égal. l'art. 7, § 3, B, de la loi du 2 août 1963. Cette condition de résidence du « chef de famille » dans la commune s'était attiré les critiques de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'*Affaire linguistique belge* (Cour eur. D.H., *Affaire linguistique belge*, arrêt du 23 juillet 1968, § 32). Malgré son caractère discriminatoire, elle n'a jamais été supprimée ou assouplie par le législateur fédéral.

99. Ces trois dernières communes présentent donc la particularité, contrairement aux autres catégories, de n'être soumise à un régime linguistique spécial qu'en matière d'enseignement. En matière administrative, la faculté de prévoir un régime linguistique spécial dans ces communes existe mais qu'elle n'a jamais été activée par le Gouvernement fédéral (voy. l'art. 16 des lois coordonnées).

100. Art. 1^{er} de la loi du 30 juillet 1963.

101. Voy. cependant le régime des exceptions instituées par l'article 7 de la loi du 30 juillet 1963, qui concernent quant à elles également le niveau secondaire.

Enfin, la législation fédérale garantit ce droit aux parents et tuteurs d'enfants appartenant à la minorité de langue officielle. La notion de parents doit être entendue au sens large. La loi du 30 juillet 1963 recourt exclusivement à la notion, passablement vieillie, de « *chef de famille* », mais qu'il faut entendre comme « *la ou les personnes exerçant l'autorité parentale sur le mineur* »¹⁰². Le fait que les parents soient désignés comme les titulaires des droits linguistiques n'ôte cependant rien au constat que c'est l'enfant qui est au centre des préoccupations du législateur. La preuve en est que ce n'est pas la langue parlée par les parents, ou par l'un d'eux, qui est déterminante, mais bien celle de l'enfant¹⁰³. Pour pouvoir accéder aux écoles minoritaires existantes ou pour que ses parents puissent demander la mise en place d'un tel enseignement, il faut néanmoins nécessairement que la « *langue maternelle ou usuelle* » de l'enfant soit une autre langue officielle que celle de la région linguistique. Et puisque seuls les enseignements maternel et primaire sont en principe visés, il s'agit généralement d'enfants âgés de trois à douze ans.

Au total, dans la région de langue néerlandaise, treize écoles situées en région de langue néerlandaise dispensent actuellement un enseignement en français tout en étant subventionnées par la Communauté flamande. De son côté, la Communauté française finance la section néerlandaise d'une école primaire du réseau libre confessionnel, située à Mouscron. L'ensemble de ces établissements accueillent un peu plus de 3 000 élèves.

1.3. L'interprétation des droits

22. La responsabilité de la modification ou du maintien des droits que l'on vient de décrire (voire leur élargissement à d'autres communes) est partagée entre les trois communautés et l'autorité fédérale.

La Communauté flamande est, en effet, compétente pour régler l'emploi des langues en matière administrative dans les communes « ordinaires » (où

102. C.E., avis du 31 mars 1971, *Doc. parl.*, Ch., 1970-1971, n° 868/12, p. 19. Le décret de la Communauté germanophone du 19 avril 2004 utilise, pour sa part, les termes « *personnes chargées de l'éducation* » - soit celles qui exercent, en droit ou en fait, l'autorité parentale ou la tutelle de l'enfant en âge scolaire -.

103. Pour des raisons évidentes liées à son statut de mineur, ses parents sont néanmoins chargés de l'exercice de ses droits. Seul l'intérêt de l'enfant devrait guider les personnes chargées de son éducation dans le choix du régime linguistique de l'enseignement qu'il suivra. Depuis la révision de l'article 22bis à la fin de l'année 2008, il s'agit d'une obligation constitutionnelle formulée sans aucune ambiguïté : « *[d] ans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale* ».

aucun droit linguistique n'est garanti) de la région de langue néerlandaise. La Communauté française dispose du même pouvoir pour la région de langue française. Et l'autorité fédérale pour les communes à régime spécial des trois régions unilingues. Les législateurs communautaires exercent leur compétence à la majorité ordinaire, tandis que le législateur fédéral doit recourir à la majorité spéciale pour les communes à facilités des régions de langue française et néerlandaise et à la majorité simple pour celles de la région de langue allemande. Il est, en outre, compétent, toujours à la majorité simple, pour l'emploi des langues en matière administrative dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Les mêmes règles s'appliquent concernant l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics, mais la Communauté germanophone est, cette fois, compétente pour les communes de la région de langue allemande¹⁰⁴.

Au vu de l'incompétence des collectivités fédérées pour se « réapproprier » – en les élargissant ou en les restreignant – les droits linguistiques décrits ci-dessus, le principal vecteur de l'évolution de leur contenu se situe dans l'interprétation qui est donnée par les juridictions de ces droits et des règles répartitrices de compétences précitées.

De manière schématique, deux sources de conflits juridictionnels ont traversé les quatre dernières décennies : l'identification des bénéficiaires des droits et la détermination de leur portée concrète. Ces polémiques n'en procèdent pas moins d'un seul vaste conflit d'interprétation, fût-ce parce qu'ils se construisent autour des mêmes dispositions constitutionnelles.

23. Durant les années 1970 et 1980, les crises politiques et les controverses jurisprudentielles ont fait la part belle au règlement d'un débat historique portant sur d'éventuels « droits linguistiques » dont disposeraient les mandataires publics. Cette première source de conflit concernait l'identification des bénéficiaires de la liberté garantie à l'article 30 de la Constitution¹⁰⁵ et de sa

104. Article 130, § 1er, 5°, de la Constitution.

105. Sur ce débat et les difficultés conceptuelles que pose la consécration d'un principe de libre choix de la langue officielle utilisée dans la sphère des relations publiques, voy. N. BONBLED et S. WEERTS, « La liberté linguistique », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, op. cit., p. 1097-1147.

conciliation avec les nouvelles données constitutionnelles. En une quinzaine d'années, une jurisprudence administrative hostile à la reconnaissance de tels droits à des mandataires publics dans l'exercice de leurs fonctions – inaugurée en 1973 par l'arrêt *Germis*¹⁰⁶ – s'est attachée à tirer toutes les conséquences d'une lecture « téléologique » des textes matérialisant deux étapes fondatrices de la fédéralisation de l'Etat¹⁰⁷ : les lois linguistiques de 1962-63 et l'adoption des articles 4 et 129 de la Constitution.

La « téléologie » dont il est question ici ne s'identifie en rien à celle classiquement évoquée lorsque des droits fondamentaux sont en jeu, c'est-à-dire l'interprétation libérale et évolutive du droit garanti et l'interprétation restrictive des exceptions qui y sont apportées. Il s'agit, au contraire, d'une interprétation visant à assurer le respect de l'unilinguisme officiel. Elle part du postulat que le Constituant a souhaité lui conférer un statut éminent, qui oblige à revoir l'interprétation de l'article 30 et de la liberté linguistique qu'il contient. Ce renversement trouverait son fondement à l'article 4 de la Constitution, « *qui a érigé en norme constitutionnelle la division du territoire en régions linguistiques qui était précédemment l'œuvre d'une loi* ». Par conséquent, selon le Conseil d'Etat, en énonçant l'existence de quatre régions linguistiques :

« le constituant a entendu non pas faire une constatation ethnographique, mais instaurer un concept juridique à l'exemple de ce qu'avait fait le législateur de 1963 ; [dans] les dispositions constitutionnelles, la 'région linguistique' s'entend non pas d'une région où une langue déterminée est usitée en fait, mais d'une région dans laquelle ou à l'égard de laquelle cette langue doit être usitée en droit ; [compte tenu de l'article 30], demeuré inchangé, cela ne saurait signifier autre chose que la région linguistique néerlandaise visée par l'article [4] (...) est la région dans laquelle et à l'égard de laquelle le néerlandais est la langue officielle, c'est-à-dire la langue qui doit être utilisée pour les 'actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires', sauf exceptions expresses à déterminer par voie de loi ou de décret (...) ; [ces] exceptions doivent toutefois conserver leur caractère exceptionnel et donc être interprétées de manière restrictive puisque le principe énoncé par l'article [4] apparaît comme une restriction à la liberté accordée au législateur ordinaire par l'article [30] et du pouvoir accordé par l'article [129] au

106. C.E., arrêt n° 15.990, 17 août 1973, *Germis*.

107. Cette jurisprudence s'est principalement matérialisée au travers de cinq arrêts de la IV^{ème} chambre (arrêt n° 17.414, 3 février 1976, *Deffense* ; arrêt n° 19.522, 20 mars 1979, *Carlier* ; arrêt n° 22.186, 6 avril 1982, *Verheyden* ; arrêts n° 23.282 et n° 23.283, 24 mai 1983, *Commune de Rhode-Saint-Genèse et Bautmans* ; arrêt n° 23.284, 24 mai 1983, *Commune de Kraainem et Van Campen*) et deux arrêt de la VII^{ème} chambre (arrêt n° 23.658, 8 novembre 1983, *Walraet* ; *Geuens et Michiels*, 23 décembre 1983). Cette jurisprudence a fait (et continue parfois à faire) l'objet de critiques virulentes, spécialement dans la littérature francophone.

législateur [décrétal] de régler l'emploi des langues (...), de sorte que dans l'article [4] gît la garantie constitutionnelle qui interdit au législateur d'instaurer dans une région unilingue déterminée un régime tel que la langue de cette région n'aurait plus en réalité le statut de langue officielle (...) »¹⁰⁸.

Cette interprétation exclut donc que d'autres personnes que les personnes privées (à l'exclusion des mandataires publics) se voient reconnaître des droits linguistiques, droits dont le caractère dérogatoire par rapport à l'unilinguisme de principe exige, par ailleurs, qu'ils soient interprétés restrictivement.

24. L'apparition de la Cour constitutionnelle comme nouvel acteur institutionnel durant la seconde moitié des années 1980 et le développement du contrôle de constitutionnalité des normes législatives, ont simultanément complexifié la donne et permis d'aplanir une partie de ces controverses. Les juges francophones et néerlandophones de la Cour – qui composent son siège sur une base linguistiquement paritaire –, pouvaient difficilement rester insensibles aux divergences d'interprétation précitées, tout en étant, pour leur part, institutionnellement contraints de rendre des arrêts de compromis. La contrainte a souvent abouti à des décisions extrêmement prudentes en la matière. Il n'empêche : les enseignements de ses arrêts sont loin d'être négligeables. Ils contiennent l'affirmation non ambiguë du principe de territorialité pour la réglementation de l'emploi des langues en matière administrative¹⁰⁹. Par conséquent, la protection des minorités linguistiques par la reconnaissance de droits individuels, spécifiques ou non, ne peut se faire, dans le chef des collectivités fédérées, qu'au profit des minorités présentes sur leur territoire de référence, moyennant le respect des réserves de compétences reconnues à l'autorité fédérale. Ces principes ont été régulièrement réaffirmés au cours de la décennie suivante, à la suite de la jurisprudence *Carrefour*¹¹⁰.

108. *Ibid.*, pp. 669-670.

109. E.a. C.C., arrêt n° 56/2000, 17 mai 2000, B.3. *Addé* : A. ALÉN et R. ERGEC, « Le principe de territorialité dans la jurisprudence belge et européenne – Un essai de synthèse », *J.T.*, 1998, pp. 785-790 ; J. VELAERS, *Het gebruik van de talen*, coll. De bevoegdheidsverdeling in het federale België, no. 12, Die Keure, 2001, spéc. pp. 146-164 ; J. CLEMENT, « Territoriality versus. Personality », in P. LEMMENS, A. ALÉN, B. de WITTE and A. VERSTICHEL (eds.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities : A Useful Pan-European Instrument?*, Antwerpen, Intersentia, 2008, pp. 51-68 ; H. VUYE, « Het territorialiteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State : eenduidig of meerduidig », *C.D.P.K. – Numéro spécial 10 ans*, 2007, pp. 10-36.

110. La première affaire *Carrefour* trouve son origine dans le décret contenant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année 1995. A cette occasion, le législateur introduit un crédit dans le programme « *Aide aux associations francophones des communes à statut linguistique spécial* », destiné à subventionner une association publiant en langue française un magazine (« *Carrefour* »)

La Cour constitutionnelle reconnaît également que l'article 4 de la Constitution constitue la garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région unilingue et du caractère bilingue de la région de Bruxelles-Capitale¹¹¹. Elle, émet cependant, une réserve qui diverge de l'interprétation retenue par le Conseil d'Etat : il ne peut être déduit qu'il imposerait directement des obligations en matière d'emploi des langues ou une exigence de connaissances linguistiques pour les mandataires publics¹¹². Ces mandataires ne constituent des « services » que lorsqu'ils agissent comme autorités administratives individuelles. Le Constituant a, par ailleurs, opté pour un système d'élection directe au niveau local et a expressément confié au législateur fédéral le soin de déterminer les conditions d'éligibilité.

Le législateur fédéral, traduisant le compromis politique intervenu en 1988, a répercuté cet équilibre jurisprudentiel dans la « loi de pacification »¹¹³. Ce compromis fait largement droit à la règle d'homogénéité linguistique des régions unilingues et des conséquences qui découlent du respect des lois coordonnées par les organes des collectivités locales, parmi lesquelles des obligations de connaissances linguistiques. La loi de pacification ne remet pas en cause les principaux enseignements de la jurisprudence des chambres néerlandophones du Conseil d'Etat. Au contraire, elle oblige les mandataires des communes à régime spécial, nommés ou élus, à connaître suffisamment la langue de la région. Ce faisant, le législateur n'excède pas la marge de manœuvre que lui reconnaît le droit européen¹¹⁴.

diffusé dans les communes périphériques. Voy. C.C., arrêt n° 54/96, 3 octobre 1996, B.9 : « *[i]l appartient à chaque législateur, dans la limite de ses compétences, d'assurer la protection des minorités, garantie entre autres par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques* ».

111. C.C., arrêt n° 17/86, 26 mars 1986, 3.B.6

112. *Ibid.*

113. Loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (*M.B.*, 13 août 1988). Sur cette loi voy. e.a. E. CEREXHE et X. DELGRANGE, « Les connaissances linguistiques des mandataires communaux », *J.T.*, 1989 et ss. ; J. CLEMENT, « Constitutionele beoordeling van de wet van 9 augustus 1988 over taalkennis van gemeentelijke overheids mandatarissen », *R.W.*, 1988-89, pp. ; A. BEIRLAEN, « Recente ontwikkelingen in verband met het faciliteitenprobleem », *ibid.*, pp. 59-75.

114. Cette conclusion pouvait déjà s'autoriser des considérations de la Cour européenne des droits de l'homme dans *Affaire linguistique belge* (1968) sur l'unilinguisme en matière d'enseignement. Elle est expressément admise depuis l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt* (1987) dans lequel la Cour reconnaît aux Etats une large marge d'appréciation pour organiser leurs systèmes électoraux et affirme qu'il n'est pas déraisonnable qu'un régime électoral entraîne, pour les minorités linguistiques, la nécessité d'accorder

En validant sans réserve le contenu de la loi de pacification en 1990, puis en précisant le sort réservé aux interventions des conseillers communaux dans la langue minoritaire en 1998¹¹⁵, la Cour constitutionnelle a plus ou moins mis fin à la controverse jurisprudentielle.

25. A cette controverse sur les bénéficiaires des droits linguistiques a succédé, depuis une quinzaine d'années, un autre conflit d'interprétations se déployant au sein des lois linguistiques. Il concerne, cette fois, la portée *ratione materiae* des droits spécifiques qu'elles garantissent. La controverse se cristallise désormais autour de la récurrence avec laquelle un membre de la minorité linguistique doit manifester sa volonté que l'administration utilise cette langue lorsqu'il s'adresse à elle. Selon le Gouvernement flamand, cette volonté doit être manifestée de manière répétée et continue, lors de chaque « interaction » avec l'administration locale et régionale. Pour les autorités francophones – régionale et communautaire –, une seule notification de cette volonté doit suffire à ouvrir les droits garantis, de manière définitive, sauf si la personne elle-même change d'avis. Il reviendrait donc aux services concernés, sur la base des informations à leur disposition (correspondance antérieure, ...), d'utiliser la langue du citoyen lorsque la loi le leur permet et, par exemple, de lui envoyer d'office les documents dans cette langue.

Cette controverse découle directement d'un contentieux herméneutique plus vaste qui porte sur le caractère temporaire ou pérenne des « facilités » accor-

leurs voix à des personnes aptes et prêtes à user de la langue officielle de leur région (Cour eur. D.H., *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, arrêt du 2 mars 1987, §§ 54 et 57). Dans son arrêt *Podkolzina c. Lettonie* du 9 avril 2002, la Cour a confirmé la *légitimité* de cet objectif. Bien qu'échouant, *in fine*, à satisfaire au test de proportionnalité (§ 36), les dispositions permettant de vérifier la maîtrise suffisante de la langue officielle dans le chef des candidats aux élections parlementaires poursuivent un objectif légitime et constituent une restriction admissible au droit de vote et d'éligibilité tels que garantis par l'article 3, du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne (§§ 33-34). Si tel est le cas s'agissant d'une assemblée législative souveraine, *a fortiori* devrait-il en aller de même dans le chef de mandataires – élus ou non – d'une collectivité décentralisée auxquels une obligation de connaissance de la langue officielle de la région est imposée. En tout état de cause, pour ce qui concerne le droit européen des droits de l'Homme, l'article 3 du Protocole n° 1 ne s'applique pas aux conseils communaux, qui ne sont pas des assemblées législatives (e.a. Comm. eur. D.H., *Clerfayt, Legros et autres c. Belgique*, décision du 17 mai 1985). Il n'est d'aucun secours pour les mandataires locaux, à la différence sans doute de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales qui, si elle devait être ratifiée par la Belgique, obligerait à nuancer cette conclusion.

115. C.C., arrêt n° 26/98, , B.3.4: « l'obligation d'utiliser, dans les communes périphériques, la langue de la région au cours des séances du conseil communal s'applique exclusivement au bourgmestre et aux autres membres du collège des bourgmestre et échevins et ne s'applique donc pas aux autres membres du conseil communal ».

dées dans les communes homonymes. Les deux camps affirment trouver des arguments soutenant leur thèse dans les travaux préparatoires des lois linguistiques et de la révision constitutionnelle de 1970. Les partisans de la première thèse - qui ne trouve aucun appui dans les textes de loi - invoquent l'esprit qui aurait présidé à l'élaboration des lois linguistiques et aux réformes de l'Etat postérieures et la volonté du Constituant de mettre en place un multilinguisme de juxtaposition - garantissant des « aires de sécurité linguistique » - renforçant l'unilinguisme régional. Ces droits viseraient à favoriser l'« intégration » des personnes établies en région de langue néerlandaise et ne maîtrisant pas la langue officielle. Ils seraient, par conséquent, nécessairement voués à s'éteindre une fois cet objectif « assimilationniste » atteint. En tant que dérogation à la règle de l'unilinguisme, ils doivent s'interpréter de manière stricte. Les partisans de la seconde thèse se réfèrent au texte des dispositions en jeu, à la formulation des droits reconnus qui ne portent nulle restriction de ce type. Parmi ceux-ci, d'aucuns estiment que ces droits devraient d'ailleurs s'interpréter largement, eu égard au principe de liberté découlant de l'article 30 de la Constitution. Ces droits auraient constitué le pendant du compromis historique des années 1960 : la « contrepartie » permanente et consubstantielle à la « fixation définitive » de la frontière linguistique et, plus tard, de l'« intégration » des communes périphériques au territoire administratif de la région de langue néerlandaise.

26. Les débats judiciaires autour de la question de la récurrence des demandes devant être formulées pour bénéficier des droits linguistiques trouvent leur origine dans les circulaires administratives dites *Peeters* et *Martens*.

Une première circulaire est adoptée le 16 décembre 1997, par le Ministre des Affaires intérieures du Gouvernement flamand L. Peeters¹¹⁶. Elle concerne l'emploi des langues dans les administrations locales de la région de langue néerlandaise. Elle est adressée aux gouverneurs des provinces flamandes et transmise aux collèges communaux. Elle est ensuite complétée par la circulaire BA-98/03 du Ministre de la Culture, de la Famille et de l'Aide sociale L. Martens qui énonce des instructions similaires pour l'emploi des langues

116. Omzendbrief BA 97/22 van 16 december 1997 betreffende het taalgebruik in gemeentebesturen van het Nederlandse taalgebied. (<http://binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/omzendbrieven/omz16.12.1997.htm>).

par les Centres publics d'action sociale¹¹⁷. Ces circulaires entendent clarifier ce qui constituerait une application « correcte » des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative et se donnent pour justification l'existence d'une « pratique statique » voulant qu'un habitant qui a sollicité des documents en néerlandais – parfois des décennies auparavant –, soit servi dans cette langue « jusqu'à la fin de ses jours »¹¹⁸. Cette pratique ne s'accorderait pas avec la portée « dynamique »¹¹⁹ de l'expression « selon le désir de l'intéressé »¹²⁰ que contiennent les lois coordonnées. Il est, dès lors, attendu des gouverneurs qu'ils fassent, en tant que première autorité de tutelle des pouvoirs locaux, une « observation rigoureuse » (*stipte naleving*) de la législation linguistique.

Les instructions contenues dans les deux circulaires, et surtout la condition à laquelle elles soumettent le bénéfice des droits linguistiques – la réitération expresse d'une volonté en ce sens à chaque nouvelle interaction entre l'administré et le service concerné¹²¹ – ont déclenché un contentieux mettant une nouvelle fois aux prises les représentants politiques des deux grandes communautés du pays. Leurs promoteurs considèrent qu'il n'y a là rien d'autre qu'une conséquence nécessaire de la priorité de la langue administrative de la région, du caractère dérogatoire des droits linguistiques et de la nature extinctive de celles-ci. Leurs détracteurs soutiennent qu'à supposer que les droits prévus par les lois linguistiques doivent s'interpréter restrictivement – *quod non* –, la circulaire contestée n'en ajoute pas moins une restriction qui n'y figure pas. Ce faisant, elles modifient ces lois en violation de la compétence fédérale pour l'emploi des langues dans les communes à statut spécial.

27. En 1998, le Conseil d'Etat refuse de suspendre l'exécution de la circulaire critiquée, à défaut de démonstration par la commune requérante d'un

117. Omzendbrief WEL-98/01 van 3 februari 1998 betreffende het taalgebruik in de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van het Nederlandse taalgebied. (<http://binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/omzendbrieven/omz3.2.1998.htm>).

118. Note du Ministre des Affaires intérieures, citée in C.E., arrêt *Commune de Linkebeek*, n° 75.039, du 10 juillet 1998, p. 3.

119. *Ibid.*

120. Pour les communes périphériques, voy. spéc. lois coordonnées, art. 26 et 28.

121. La circulaire donne l'exemple concret de l'avertissement-extrait de rôle. Les administrés qui ont sollicité un exemplaire français d'un document sont, ultérieurement, à nouveau interpellés en néerlandais. Ils peuvent alors, pour autant que nécessaire, requérir une nouvelle fois un formulaire en français (voy. la circulaire précitée, *sub* l.3).

risque de préjudice grave et difficilement réparable¹²². La commune soulignait notamment que le revirement dans l'interprétation des modalités concrètes de mise en œuvre des facilités linguistiques allait générer une augmentation de la charge de travail – puisqu'elle pouvait auparavant se contenter d'une manifestation de volonté unique – et augmenter le besoin en personnel administratif. Le Conseil d'Etat juge « incontestable » que ce changement aura une série de conséquences sur le travail quotidien des administrations. Ces services pourraient être contraints, en raison d'une nouvelle manifestation de volonté du particulier à devoir réécrire certains documents¹²³. Il estime que la partie requérante n'apporte cependant aucune donnée concrète permettant de se faire une idée du volume de travail que représente une telle réorganisation¹²⁴.

Plus de six années s'écoulaient avant que la haute juridiction Conseil d'Etat se prononce, dans cinq arrêts du 23 décembre 2004, sur l'ensemble des recours initiés par des habitants des communes périphériques, ainsi que par certaines communes et C.P.A.S. Il les juge irrecevables pour défaut d'intérêt à agir¹²⁵. Il estime que si des circulaires ministérielles ne peuvent, en principe, être l'objet d'un recours en annulation – puisqu'elles n'ont pas la capacité de modifier l'ordre juridique –, celles attaquées en l'espèce visent l'application des lois linguistiques et ont pour but de mettre fin à une pratique administrative fondée sur une interprétation de leur contenu prétendument erronée. Cependant, il appert qu'une autre interprétation des dispositions légales et une pratique administrative concordante existaient depuis longtemps. Et au vu de leur portée générale et de leur caractère contraignant, ces circulaires ne peuvent pas être écartées de la catégorie des actes annulables¹²⁶. Le Conseil d'Etat considère, par conséquent, qu'il n'a guère d'autre possibilité que d'examiner la conformité de ces interprétations divergentes, pour pouvoir se prononcer sur la recevabilité du recours. Par ailleurs, l'existence

122. Lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 17, § 2, al. 1^{er}.

123. C.E., arrêt *Commune de Linkebeek*, n° 75.039, du 10 juillet 1998, 6.3.4.2.

124. *Ibid.*, 6.3.4.3.

125. C.E., arrêt *Commune de Kraainem*, n° 138.860 ; arrêt *Grégoire*, n° 138.861 ; arrêt *Commune de Linkebeek*, n° 138.862 et arrêt *Bolle, Buytaers et Lenders*, n° 138.863, du 23 décembre 2004 ; arrêt *C.P.A.S. de Linkebeek et Coppette*, n° 138.864, du 23 décembre 2004. Sur cet arrêt ainsi que les quatre autres cités à la note précédente, voy. e.a. J. CLEMENT, « Omzendbrief-Peeters : Raad van State bevestigt institutionele basisgegevens van het land », *T.B.P.*, 2005, pp. 57-65 ; *Id.*, « Waarom de Grondwetgever geen etnograaf is », *C.D.P.K.*, 2005, pp. 414-421.

126. C.E., arrêt *Commune de Kraainem*, n° 138.860, du 23 décembre 2004, § 4.2 ;

d'un intérêt au recours est liée à la légitimité de la pratique administrative et de l'interprétation sur laquelle elle repose, que la requérante souhaite voir maintenues¹²⁷. Le traitement des exceptions soulevées par la Région et la Communauté flamande nécessite, donc, d'examiner ces interprétations concurrentes des lois coordonnées¹²⁸.

Les parties requérantes soulignaient que leur interprétation, et la pratique qui y est attachée, sont établies par l'article 129, § 2, 1^{er} tiret, de la Constitution et que, partant, elles ne pouvaient plus être modifiées qu'en recourant à une loi spéciale. Le Conseil d'Etat rejette cette thèse. La disposition précitée – jugée « claire » dans sa formulation – ne fait allusion qu'aux règles sur l'emploi des langues en matière administrative : elle ne s'applique pas à une interprétation déterminée, même prétendument univoque, qui en serait donnée. En tout état de cause, il n'est pas démontré que les circulaires avaient pour but de modifier le texte même des lois coordonnées¹²⁹. Les requérantes soutenaient également que les lois coordonnées obligerait les administrations locales à utiliser la langue du particulier, pour autant que celle-ci soit le néerlandais ou le français. Les communes périphériques auraient toujours interprété les expressions « la langue que l'intéressé utilise » (article 25 des lois coordonnées) et « selon le désir de l'intéressé » (articles 26 et 28 des lois coordonnées) comme n'impliquant pas systématiquement d'employer d'abord le néerlandais, à tout le moins lorsque le service sait que la langue de la personne est le français.

En ce qui concerne les « rapports avec les particuliers », le Conseil d'Etat conclut que la circulaire Peeters entend s'ériger contre la pratique consistant, sur la base de l'une ou l'autre forme d'inscription, à utiliser en permanence le français sans que son emploi ne soit sollicité par une demande expresse et répétée. A l'inverse, elle ne semble pas vouloir empêcher qu'une administration réponde en français à un courrier envoyé dans cette langue ou qu'un dossier ouvert à la suite de ce courrier soit traité en français. La circulaire ne contiendrait, donc, aucune interprétation des termes « la langue que l'intéressé utilise » qui rentrerait dans le cadre du litige¹³⁰. En ce qui concerne

127. *Ibid.*, § 4.3.

128. *Ibid.*, § 4.4.

129. *Ibid.*, § 4.4, *in fine*.

130. C.E., arrêt *Commune de Kraainem*, n° 138.860, du 23 décembre 2004, § 4.5.

les « certificats, déclarations et autorisations » et les « actes », le Conseil d'Etat considère que la portée des dispositions législatives doit être envisagée dans le contexte plus large de la réglementation linguistique en Belgique. Il juge que, pour être admissible, l'interprétation des droits linguistiques doit se conformer au statut préférentiel de la langue néerlandaise dans les communes concernées. L'interprétation « large » soutenue par les requérantes et la pratique administrative qu'elle fonde aboutiraient à un « système de bilinguisme », par lequel la préférence linguistique des personnes est reprise dans des fichiers. L'intérêt que les requérantes pourraient avoir au recours repose par conséquent sur une interprétation irréconciliable avec les lois coordonnées, alors que, l'interprétation exprimée par les circulaires serait compatible avec les termes « selon le désir de l'intéressé »¹³¹.

28. Deux affaires introduites suite aux élections fédérales du 18 mai 2003 allaient ultérieurement ramener la circulaire Peeters au centre de débats juridictionnels. Ce n'est cependant plus la circulaire elle-même qui faisait l'objet des recours en annulation, mais bien deux arrêtés du Ministre flamand des Affaires Intérieures qui en appliquaient le contenu dans le domaine des opérations électorales. Les faits portaient sur une série de décisions adoptées par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Wezembeek-Oppem, en vue de la préparation des élections. En vue des élections à venir, le Ministre avait expressément requis que la législation linguistique soit appliquée strictement et que les convocations soient uniquement envoyées en néerlandais. Sur demande individuelle expresse, une traduction française était mise à la disposition des administrés¹³². Le Collège préféra toutefois s'en tenir aux instructions émanant du Ministre fédéral des Affaires intérieures, selon lesquelles les convocations devaient être dressées dans la langue du particulier¹³³.

La commune développait deux moyens devant le Conseil d'Etat. Le premier invoquait, principalement, l'article 129, § 2, de la Constitution. S'agissant des élections fédérales, l'autorité communale, en tant qu'autorité déconcentrée agissant dans une matière d'intérêt général, devait suivre les lignes directrices

131. *Ibid.*

132. C.E., arrêt *Commune de Wezembeek-Oppem*, n° 184.353, du 19 juin 2008, § 1.

133. Circulaire ministérielle du 16 avril 2003, Instructions administratives aux présidents des bureaux de vote utilisant le vote automatisé, *Mon. b.*, 18 avril 2003. Voy. dans le même sens la circulaire ministérielle du 4 août 1987 (*Mon. b.*, 14 août 1987).

données par le Ministre fédéral. Et seul le législateur fédéral serait compétent, à la majorité spéciale, pour régler l'emploi des langues dans une commune périphérique¹³⁴. Le second moyen reposait principalement sur une violation alléguée de l'article 25 des lois coordonnées.

Le Conseil d'Etat juge les deux moyens non fondés. La circulaire tend à mettre fin à une pratique qui heurte la Constitution et le statut préférentiel qu'elle confère, dans les communes périphériques, à la langue néerlandaise, dont il se déduit une « interprétation nécessairement restrictive » du droit d'y employer le français¹³⁵. L'interprétation donnée par la circulaire est compatible avec la législation linguistique en matière administrative. Quant à la réserve de compétence formulée par l'article 129 au profit de l'autorité fédérale, le Conseil d'Etat renvoie à ses arrêts de 2004. Cet article ne vise que les « règles » relatives à l'emploi des langues en matière administrative, ce qui n'inclurait pas leur interprétation, et de toute manière la circulaire ne semble pas avoir « pour but de modifier le texte même des [lois coordonnées] »¹³⁶. La compétence exclusive de l'autorité fédérale pour « régler » ne ferait pas obstacle à ce que la Communauté flamande « interprète » l'article 25 des lois coordonnées différemment d'un membre du gouvernement fédéral¹³⁷.

Le Conseil d'Etat juge donc l'interprétation donnée aux lois coordonnées par le Gouvernement flamand compatible avec la législation fédérale. Il confirme l'ancrage constitutionnel (articles 4 et 129) de l'interprétation restrictive des droits linguistiques, conforme au statut préférentiel de la langue officielle dans les communes des régions unilingues. L'interprétation donnée par la circulaire attaquée est bien compatible avec les lois coordonnées. Toute autre interprétation aboutirait à la mise en place de fichiers ou de listes reprenant l'appartenance linguistique de ces personnes, ce qui contredirait le droit à la vie privée.

134. C.E., *Commune de Wezembeek-Oppeem*, § 17.

135. *Ibid.*, § 21.

136. *Ibid.*, § 22.

137. *Ibid.*, § 22, *in fine*.

Conclusion

Au terme de ce long parcours juridictionnel, il se confirme que si les droits des minorités linguistiques ont initialement façonné l'élaboration de certaines règles répartitrices de compétences au sein de l'Etat fédéral belge, sans être inscrits pour autant dans la Constitution, ce « modèle » a pour conséquence que la seule manière d'infléchir la portée des droits se trouve aujourd'hui dans l'interprétation des règles répartitrices de compétences. Dans cette optique, les droits des minorités sont condamnés à n'apparaître que comme autant de dérogations à un unilinguisme de principe (plutôt que des droits individuels d'interprétation libérale et évolutive), et par ce fait à être interprétés de manière toujours plus restrictive. Le Conseil d'Etat, sans se départir de sa ligne jurisprudentielle antérieure, avalise la lecture des droits linguistiques défendue par le Gouvernement flamand. Le gouvernement d'une communauté peut ainsi interpréter « différemment » les dispositions matérielles des lois coordonnées que le gouvernement fédéral.

L'expérience canadienne en matière de garanties linguistiques

ANDRÉ BRAËN

Avocat et professeur titulaire à l'Université d'Ottawa

Introduction. 1. Le fondement constitutionnel ou législatif d'une garantie linguistique. 2. L'intervention des tribunaux judiciaires. 3. Principes d'interprétation judiciaire. a) Une interprétation libérale. b) Une interprétation restrictive. c) La fin de l'ambivalence? Conclusion.

Introduction

Le français et l'anglais sont les deux langues officielles de l'État fédéral canadien. Parmi les dix provinces qui composent le Canada, seul le Nouveau-Brunswick a déclaré comme langues officielles le français et l'anglais. Le Québec a déclaré le français comme étant sa seule langue officielle. Dans toutes les autres provinces, l'anglais prédomine et le statut de la langue française varie. Au dernier recensement de 2011¹, le Canada comptait une population totale d'un peu plus de 33 millions d'individus. De ce nombre, près de 19 millions avaient déclaré posséder l'anglais comme langue maternelle et plus de 7 millions avaient indiqué le français. Plus de 6 millions et demi possédaient une langue maternelle autre que le français et l'anglais; il s'agit ici des langues de l'immigration et des langues autochtones². Les recensements démontrent que le nombre d'individus de langue maternelle française est en diminution constante et aujourd'hui, il représente un peu moins de 22% de la population

1. On peut consulter les données du recensement de 2011 et touchant la langue (population selon la langue maternelle, les caractéristiques linguistiques des Canadiens, le français et la francophonie au Canada, les langues immigrantes...) sur le site internet de *Statistique Canada* : www.StatCan.gc.ca.

2. *Ibid.* Concernant les langues autochtones, seulement 213 400 personnes sur plus d'un million d'individus possédant une identité autochtone avaient déclaré posséder une langue maternelle autochtone. On pourra lire sur cette question André BRAËN, *Le statut des langues autochtones au Canada : le cas de l'inuit au Nunavut*, (2009) 87 R. du B.can.739-770.

totale³. Dans la province de Québec qui comptait une population de près de huit millions d'individus, 78% (plus de 6 millions) étaient de langue maternelle française, 7% de langue maternelle anglaise et 12% de langues autres. Dans la seule province officiellement bilingue du Canada, le Nouveau-Brunswick, la population s'établissait à plus de 739 000 habitants dont environ 31% de langue maternelle française. Dans la province de l'Ontario où vivent plus de 13 millions de personnes, 493 000 étaient de langue maternelle française. On remarquera la forte influence qu'ont les langues de l'immigration dans les rapports numériques entre le français et l'anglais et à cet égard, il faut souligner que c'est l'anglais qui est massivement adopté par les nouveaux arrivants et moins de 2% de la population ne parlent aucune des deux langues officielles au Canada.⁴.

C'est évidemment l'histoire qui explique le régime linguistique applicable au Canada lequel varie selon que l'on se place au niveau fédéral ou encore au niveau provincial. Les garanties relatives au statut et à l'utilisation du français et de l'anglais se retrouvent dans des textes constitutionnels et aussi dans des lois adoptées soit par le Parlement du Canada ou encore, par la législature d'une province. Nous avons été requis de présenter les principaux éléments qui caractérisent l'expérience canadienne en matière de garanties linguistiques. Nous insisterons d'abord sur la source constitutionnelle ou législative d'un droit ou garantie linguistique au Canada. Puis, nous verrons quel rôle les tribunaux canadiens ont joué dans la définition de l'ordre linguistique du Canada ainsi que les principes d'interprétation qui ont guidé leurs décisions.

1. Le fondement constitutionnel ou législatif d'une garantie linguistique

D'abord colonie française, puis devenu colonie britannique après le Traité de Paris de 1763, le Canada comptait, à ce moment et outre les populations

3. *Ibid.* Il faut toutefois noter une augmentation du nombre de locuteurs ayant déclaré pouvoir parler le français.

4. *Ibid.*

autochtones, une population de langue française. Après la guerre d'indépendance américaine en 1776, l'arrivée des Loyalistes, fidèles à la Couronne britannique, amorcera la présence de la population d'expression anglaise au Canada⁵. La fédération canadienne naîtra en 1867 suite à la requête des 4 colonies britanniques de l'Amérique du Nord, c'est-à-dire le Bas-Canada (aujourd'hui le Québec), le Haut-Canada (aujourd'hui l'Ontario), le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse). Curieusement, la *Loi constitutionnelle de 1867* ne contient qu'une seule disposition qui traite directement de la langue. L'article 133 énonce en effet que le français et l'anglais peuvent être utilisés dans les travaux du Parlement du Canada et que les archives et procès-verbaux de ce dernier doivent être tenus dans les deux langues comme doit l'être la publication des lois. Les mêmes mesures s'appliquent à l'égard de la Législature du Québec. Aussi, le français et l'anglais peuvent être employés devant les tribunaux établis aussi bien par le Parlement canadien que par la Législature du Québec. On remarquera que parmi les 4 nouvelles provinces, seul le Québec s'est vu alors imposer des obligations de nature linguistique. En 1870, l'adhésion de la nouvelle province du Manitoba contiendra des garanties linguistiques similaires⁶. On se demandera si la création des provinces de la Saskatchewan et de l'Alberta en 1905 est aussi assujettie à ce type d'obligations⁷. Le Canada compte aujourd'hui 10 provinces ainsi que 3 territoires sous juridiction fédérale.

L'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* a consacré le régime canadien des droits linguistiques. La *Charte canadienne des droits et libertés* qu'elle contient déclare le français et l'anglais comme étant les deux langues officielles du Parlement et du gouvernement du Canada, avec un statut, des droits et des privilèges égaux⁸. Les mesures de l'article 133 de la *Loi consti-*

5. Sur le plan de l'évolution historique des langues au Canada, on pourra consulter Marcel MARTEL et Martin PÂQUET, *Langue et politique au Canada et au Québec : une synthèse historique*, Montréal, 2010, Boréal, David CHIENNELLS, *The Politics of Nationalism in Canada : Cultural Conflict Since 1760*, Toronto, 2001, University of Toronto Press et Charles BOBERG, *The English Language in Canada : Status, History and Comparative Analysis*, Cambridge, 2010, Cambridge University Press.

6. *Loi de 1870 sur le Manitoba*, art. 23. La Législature du Manitoba adoptera une loi en 1890 (*An Act to Provide that the English Language Shall Be the Official Language of the Province of Manitoba*, S.M. 1890, c.14) pour s'affranchir de ses obligations linguistiques. Mais la Cour suprême du Canada invalidera cette législation quelque 80 ans plus tard dans *P.G. Manitoba c. Forest*, (1979) 2 R.C.S. 1032.

7. Voir Robert LECKEY et André BRAEN, « Le bilinguisme dans le domaine législatif », in *Les droits linguistiques au Canada* (M. BASTARACHE, dir.), 2^{éd.}, Cowansville, 2004, Éd. Y. Blais Inc., 45, p.108-122. Voir aussi *R. c. Mercure*, (1988) 1 R.C.S. 234.

8. *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 16(1).

tutionnelle de 1867 concernant l'emploi des deux langues officielles dans les travaux du Parlement canadien ainsi que la publication bilingue des archives et procès-verbaux de ses deux chambres ainsi que des lois fédérales sont reprises dans la *Charte canadienne* qui précise, de plus, que les deux versions sont égales⁹. Il en va de même en ce qui concerne l'emploi des deux langues officielles devant les tribunaux fédéraux¹⁰. La *Charte canadienne* inscrit de plus le droit du public de communiquer et de recevoir des services de l'administration fédérale dans la langue officielle choisie¹¹. Elle déclare aussi que le français et l'anglais sont les deux langues officielles de la Législature et du gouvernement de la province du Nouveau-Brunswick et rend applicables dans cette province les mêmes mesures linguistiques¹². Mais surtout, la *Charte canadienne* octroie aux parents canadiens le droit de faire instruire leurs enfants aux niveaux primaire et secondaire dans la langue de la minorité de langue officielle de la province ou du territoire qu'ils habitent (l'anglais au Québec et le français dans les autres provinces). Ce droit s'exerce dans des établissements qui appartiennent et qui sont gérés par la minorité de langue officielle de la province ou territoire et qui sont financés à même les fonds publics¹³.

Le Canada est une fédération. C'est donc dire que la souveraineté législative est partagée entre d'une part le Parlement du Canada et d'autre part, l'Assemblée législative de chaque province. La langue n'est pas en tant que telle, un sujet de compétence législative énuméré dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et qui est attribué de façon exclusive à un ordre de gouvernement. Ce sont les tribunaux qui ont jugé que la langue constitue plutôt un sujet de concurrence législative et donc, que chaque législateur, fédéral et provincial, peut adopter des lois relatives à des sujets relevant de sa compétence législative et en réglementer accessoirement les aspects linguistiques qui y sont reliés¹⁴. Par exemple, puisque le Parlement canadien possède la compétence

9. *Ibid.*, art. 17(1)-18(1).

10. *Ibid.*, art. 19(1).

11. *Ibid.*, art. 20(1). Le droit est modulé en fonction de la demande importante ou de la vocation du bureau ou encore s'il s'agit du siège de l'administration centrale.

12. *Ibid.*, art. 16(2) à 20(2). Le droit du public de communiquer et de recevoir des services du gouvernement néo-brunswickois n'est toutefois pas limité par la demande importante ou la vocation du bureau.

13. *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 23.

14. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91-95. Dans l'arrêt *Jones c. P.G. Nouveau-Brunswick*, (1975) 2 R.C.S. 182, l'on avait en effet contesté la compétence du Parlement canadien d'adopter une législation

législative exclusive en matière de droit criminel, y compris la procédure, il pourra réglementer la langue du procès criminel¹⁵. Mais en ce faisant, les garanties linguistiques qui sont inscrites dans la constitution ne doivent pas être violées par un législateur. Les tribunaux ont en effet jugé que les dispositions linguistiques inscrites dans la constitution constituent un minimum en la matière¹⁶. Le législateur ne peut diminuer ou modifier ces garanties si ce n'est, dans ce dernier cas, qu'en y ajoutant. Enfin, si la loi fédérale connaît normalement un champ d'application national, la loi provinciale reste quant à elle confinée au territoire d'une province.

Faisant suite au rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme¹⁷, le Parlement canadien adoptait en 1969 la *Loi sur les langues officielles*¹⁸. En instaurant un bilinguisme institutionnel, cette législation, qui est applicable dans les domaines de compétence fédérale, avait pour objet de promouvoir le français en lui conférant un statut d'égalité avec l'anglais et aussi, de lui assurer une visibilité en dehors du Québec. Après l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982, le même Parlement adoptait une nouvelle législation sur les langues officielles¹⁹ qui reprend mais précise aussi le contenu de certaines obligations linguistiques énoncées dans la constitution et imputables aux autorités fédérales. Enfin, la loi ajoute de nouvelles mesures en ce qui concerne, par exemple, l'emploi des deux langues officielles comme langues de travail au sein de l'administration fédérale, la tenue de procès devant un tribunal fédéral dans la langue officielle de son choix ou encore, l'obligation qui est faite au gouvernement fédéral de promouvoir les langues officielles ainsi que les communautés de langue officielle²⁰. Un commissaire aux langues officielles désigné par le Parlement voit

sur les langues officielle. Dans *R. c. Beaulac*, (1999) 1 R.C.S. 768, la Cour suprême du Canada a rappelé de nouveau que le pouvoir de faire des lois relatives à l'emploi des langues officielles n'est pas inscrit dans la constitution du Canada mais qu'il constitue un pouvoir accessoire à l'exercice d'une compétence.

15. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(27). C'est d'ailleurs ce qu'il fit en modifiant en conséquence le *Code criminel*, art. 530 et 530.1, L.R.C. 1985, c.C-46.

16. *Jones c. P.G. Nouveau-Brunswick*, *supra*, note 14, *Manitoba c. Forest*, (1979) 2 R.C.S. 342 et *Québec c. Blaikie (No.1)*, (1979) 2 R.C.S. 1016.

17. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967.

18. S.C. 1968-1969, c.54.

19. *Loi sur les langues officielles*, maintenant L.R.C. 1985, c.31 (1^{er} supp.).

20. *Ibid.*, art. 14-20 (administration de la justice), 34-38 (langue de travail), 39-49 (participation des Canadiens d'expression française et anglaise et promotion des langues officielles).

au respect de la loi et recommande la prise de mesures effectives pour réaliser l'égalité de statut de droits et de privilèges des deux langues officielles²¹.

La province du Nouveau-Brunswick avait également adopté dès 1969 une *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*²² destinée à promouvoir le français par l'octroi d'un statut d'égalité avec la langue anglaise et qui fut elle aussi l'objet de modifications²³. Cette législation est applicable dans les domaines qui relèvent au plan constitutionnel de l'autorité de cette province. Le Québec a adopté d'abord une *Loi sur la langue officielle* en 1974²⁴ qui fut remplacée par la *Charte de la langue française*²⁵ adoptée en 1977. Cette dernière fait du français la langue officielle du Québec dans tous les domaines relevant de sa compétence tout en sauvegardant les droits de la minorité anglophone en particulier dans le domaine scolaire²⁶ et en ce qui concerne l'accès à des services sociaux et de santé dans sa langue²⁷. La *Charte de la langue française* a fait l'objet d'un très important contentieux devant les tribunaux. Il faut aussi noter que d'autres provinces, comme l'Ontario qui a légiféré pour assurer la prestation de certains services gouvernementaux en langue française²⁸, ont aussi voulu garantir certains droits à leur minorité de langue française ou plus simplement donner suite à des décisions de la Cour suprême du Canada.²⁹ Les garanties linguistiques inscrites dans la *Charte canadienne* ont donné lieu à de très nombreux recours devant les tribunaux d'autant plus qu'un individu possède le droit constitutionnel à un recours en cas de violation d'un droit reconnu par ce texte³⁰.

21. *Ibid.*, art. 49 et ss.

22. L.R.N.B., 1973, c.O-1.

23. Maintenant la *Loi sur les langues officielles*, L.N.-B. 2002, c.O-05.

24. L.Q., 1974, c.6.

25. L.R.Q., 1977, c.C-11.

26. *Ibid.*, art. 73.

27. *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c.S-4.2, art. 15.

28. *Loi sur les services en français*, L.R.O. 1990, c.F-32.

29. Voir Nicole VIAZ et Pierre FOUCHER, « Le droit à la prestation des services publics dans les langues officielles » in *Les droits linguistiques au Canada*, op.cit., supra, note 7, 275, p. 366-382.

30. *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 24.

2. L'intervention des tribunaux judiciaires

Les garanties linguistiques applicables sont donc, comme on l'a vu, de nature soit constitutionnelle ou soit de nature législative et elles peuvent varier d'une province à l'autre. Il faut noter que ces garanties instaurent un bilinguisme de nature institutionnelle puisque l'obligation de les mettre en œuvre incombe aux institutions publiques et non pas aux individus. Ainsi, les garanties sont octroyées soit aux langues elles-mêmes (statut, droits et privilèges égaux des deux langues officielles) ou encore, aux individus eux-mêmes (droits scolaires, droits aux services publics dans la langue officielle de son choix, droit d'utiliser la langue officielle de son choix dans les institutions parlementaires ou devant certains tribunaux, etc.). Malgré la dimension collective évidente d'une garantie linguistique, les tribunaux au Canada ont toujours refusé de les traiter comme étant des droits collectifs. Une telle approche serait à notre avis difficilement compatible avec l'esprit qui anime une charte des droits et libertés d'abord consacrée à la protection des droits et libertés individuels.

Les interventions de l'État, fédéral ou provincial, ont donné lieu depuis plus de 40 ans à l'adoption de nombreuses mesures au plan linguistique. Il est indéniable qu'aujourd'hui, les services offerts à la minorité francophone hors Québec n'ont jamais été aussi nombreux et de qualité même si, par ailleurs, l'égalité est loin d'être atteinte dans ce domaine³¹. En matière scolaire, il est vrai que partout à l'extérieur du Québec (où le système scolaire de la minorité anglophone est bien implanté depuis la Confédération) un réseau scolaire public francophone a été mis en place depuis l'adoption de la *Charte canadienne*, parfois avec beaucoup de difficultés, mais il reste à être consolidé. Comme il est vrai que l'assimilation et le nombre d'immigrants qui choisissent de s'intégrer à la population de langue anglaise sont la principale menace à la survie du fait français en Amérique du Nord. À cet égard, les nombres sont le nerf de la guerre et au chapitre de la francophonie, ils ne sont guère encourageants³².

31. Chaque année, le Commissariat aux langues officielles trace un bilan en la matière dans son rapport remis au Parlement du Canada. On peut consulter ces rapports sur le site internet du Commissariat : www.ocol-clo.gc.ca.

32. Voir *supra*.

Mais à cette intervention du politique, souvent jugée timorée³³, il faut noter qu'une caractéristique importante du régime linguistique au Canada a trait à la judiciarisation dont il a été l'objet. Le recours fréquent aux tribunaux judiciaires s'est ajouté à cet activisme politique ou s'y est carrément substitué. Parce que les garanties linguistiques sont inscrites dans des textes constitutionnels et législatifs, les interventions des tribunaux judiciaires sont en effet devenues déterminantes dans la définition de l'ordre linguistique au Canada³⁴. Comme on a vu, ces derniers se sont d'abord prononcés sur la compétence législative du Parlement canadien et des provinces en matière linguistique. Puis, les droits linguistiques étant énoncés dans des dispositions constitutionnelles et législatives, les tribunaux ont dû en dernier ressort les interpréter pour en définir le sens, le contenu ainsi que le champ d'application. Ces décisions ont servi à orienter l'action gouvernementale ou encore à y suppléer en cas d'inaction. Il faut noter que le recours fréquent sinon systématique aux tribunaux reste, sauf exceptions³⁵, un phénomène récent qui correspond à une tendance à judiciariser les débats au Canada, surtout suite à l'adoption de la *Charte des droits et libertés*, et aussi à la construction identitaire tant du Canada que du Québec.

Ce faisant, les tribunaux peuvent à partir de dispositions vagues ou générales conclure à l'existence d'obligations linguistiques claires à la charge de l'État et généreuses envers une minorité de langue officielle comme ils peuvent, à l'inverse, opter pour une interprétation plus stricte et conciliante envers l'État³⁶. Par exemple, la constitution du Canada crée l'obligation pour le Parlement canadien et pour l'Assemblée législative du Manitoba, du Nouveau-Brunswick et du Québec de procéder à l'impression et à la publication de leurs lois

33. Le Commissaire aux langues officielles du Canada se plaignait récemment de l'absence de leadership en matière linguistique et de la stagnation que celle-ci semble entraîner au niveau des services effectivement offerts aux minorités de langue officielle (surtout la francophone). On pourra consulter en ligne le rapport de Dyane Adam qui fut commissaire aux langues officielles du Canada de 1999 à 2006 : www.xlo.ocol.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/2005_06_f.htm.

34. Les tribunaux judiciaires sont, au Canada, les gardiens de la constitutionnalité et de la légalité. Voir André BRAËN, « Le recours judiciaire et la gouvernance linguistique au Canada », in *La gouvernance linguistique au Canada : le Canada en perspectives*, (J.P. WALLLOT, dir.), Ottawa, 2005, P.U.O., 129-138.

35. Au Manitoba par exemple...

36. Pour l'analyse des principes guidant l'interprétation judiciaire dans ce domaine, voir André BRAËN, « L'interprétation judiciaire des droits linguistiques au Canada » in *Jurisprudències constitucionals en matèria lingüística : principis i criteris*, (A. MILLIAN i MASSANA, (coord.), Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2011, 41-56.

en français et en anglais³⁷. Les tribunaux ont jugé que cette obligation au bilinguisme vaut aussi bien à l'égard de l'impression et de la publication des textes de loi qu'à leur processus d'adoption à proprement parler³⁸. Ils ont également statué que la même obligation s'applique aux textes réglementaires adoptés par le gouvernement, un ministre ou un groupe de ministres ou encore les textes qui requièrent leur approbation pour leur mise en vigueur³⁹. Un autre exemple a trait à l'enchâssement des droits scolaires des minorités de langue officielle dans la *Charte canadienne*. Puisque l'éducation est un domaine relevant de leurs compétences⁴⁰, les provinces ont dû, quelquefois contraintes, légiférer pour les implanter. Ces interventions législatives ont également donné naissance à un important contentieux devant les tribunaux canadiens qui sont, en droit canadien, les gardiens de la constitution et de la légalité. Même si l'article 23 ne mentionne pas expressément le droit des minorités de langues officielles de gérer ses propres écoles, les tribunaux ont quant à eux jugé en ce sens. Dans ce cas, l'identification des titulaires des droits scolaires, la détermination de leur contenu, leur mise en œuvre, l'approche cas par cas que l'article 23 commande et l'inaction des autorités publiques constituent autant de facteurs qui expliquent le lourd contentieux existant dans ce domaine⁴¹.

Puisqu'à un droit ou garantie linguistique correspond l'obligation pour l'État de veiller à sa mise en œuvre, le recours aux tribunaux s'est de nouveau révélé nécessaire soit pour contrer l'inaction des autorités publiques dans ce domaine, soit pour orienter leur actions ou carrément l'ordonner. Une décision judiciaire favorable à la reconnaissance d'une garantie linguistique, une déclaration d'invalidité d'un texte législatif ou d'une mesure administrative, une déclaration suspensive d'invalidité ou encore des mesures d'affirmatives telles des injonctions ordonnant l'exécution, voilà autant de réparations accordées

37. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 133, *Loi de 1870 sur le Manitoba*, art. 23 et *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 18.

38. *P.G. Québec c. Blaikie (No.1)*, *supra*, note 16.

39. *P.G. Québec c. Blaikie (No.2)*, (1981) 1 R.C.S. 312 et *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, (1992) 1 R.C.S. 212.

40. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 93.

41. Voir Mark POWER et Pierre FOUCHER, « Les droits linguistiques en matière scolaire », in *Les droits linguistiques au Canada*, *op.cit.*, *supra*, note 7, 399-493.

par les tribunaux saisis d'un litige linguistique⁴². Dans l'arrêt *R c. Beaulac*⁴³, un accusé francophone poursuivi en Colombie-Britannique réclamait un procès criminel dans sa langue⁴⁴. Les tribunaux de cette province avaient rejeté sa demande compte tenu de sa capacité à s'exprimer en anglais et des difficultés pratiques à conduire un procès en français. La Cour suprême du Canada les a rappelés à l'ordre. Si le droit existe selon elle, c'est pour aider les minorités de langue officielle à préserver leur identité culturelle. À ce droit correspond un devoir pour les tribunaux criminels d'être institutionnellement bilingues de sorte à assurer l'emploi égal des deux langues officielles. C'est d'égalité dont il s'agit et non pas simplement d'accommodement en faveur de la minorité. Récemment, la compagnie aérienne Air Canada, qui est assujettie au respect de garanties linguistiques, a été condamnée au paiement de dommages-intérêts pour avoir violé ses obligations en la matière⁴⁵.

L'arrêt *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (ministre de l'Éducation)*⁴⁶ trace les limites de l'intervention judiciaire dans le domaine des droits linguistiques. Des parents francophones réclamaient la construction d'écoles secondaires de langue française en Nouvelle-Écosse mais le gouvernement tardait à y donner suite. La Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, constatant d'une part le taux alarmant d'assimilation de la minorité francophone dans cette province et d'autre part, l'absence de volonté gouvernementale à prioriser le respect des droits scolaires constitutionnels, a ordonné la construction d'écoles dans plusieurs districts scolaires et la mise en place d'un programme éducatif en français⁴⁷. Le tribunal a de plus ordonné aux autorités, dont le gouvernement lui-même, de « faire de leur mieux » pour se conformer à son ordonnance. Il a exigé que des comptes rendus sur l'avancement des travaux lui soient transmis lors d'audiences ultérieures. Mais la Cour d'appel a quant à elle renversé cette décision jugeant que rien en droit ne permet à un tribunal d'exiger des comptes rendus sur l'application de son ordonnance⁴⁸. La majorité de la

42. Voir André BRAEN, *La promotion des droits linguistiques au Canada : dialogue ou chaise musicale*, (2006) 31 S.C.L.R. (2d.), 289-308.

43. (1999) 1 R.C.S. 768.

44. Voir *supra* note 15.

45. *Thibodeau c. Air Canada*, (2011) CF 876.

46. (2003) 3 R.C.S. 3.

47. *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Department of Education)*, (2000) N.S.J.n.191, 185 N.S.R. (2d) 246.

48. (2001) N.S.J. n.240, 194 N.S.R. (2d) 323.

Cour suprême du Canada a rétabli le jugement de première instance. Selon elle, un jugement qui reconnaît l'existence de droits linguistiques constitutionnels reste inefficace si les autorités publiques n'y donnent pas suite et, par ailleurs, l'on ne peut exiger des parents titulaires des droits qu'ils reviennent continuellement devant les tribunaux⁴⁹.

3. Principes d'interprétation judiciaire

En interprétant les textes de la constitution canadienne ou d'une loi relative aux garanties linguistiques, les tribunaux et plus particulièrement la Cour suprême du Canada ont adopté une approche ambivalente⁵⁰. Ils ont d'abord opté pour une interprétation libérale et généreuse des dispositions linguistiques; et ils ont aussi adopté une approche plus restrictive dans certains cas considérant qu'un droit linguistique découle d'un compromis de nature politique et qu'il ne convient pas pour un tribunal de le modifier.

a) Une interprétation libérale

Comme on l'a vu, les tribunaux ont d'abord jugé que les garanties linguistiques inscrites dans un texte constitutionnel constituent un minimum en la matière. Si l'État ne peut y contrevenir, il peut cependant y ajouter⁵¹. Ce principe est d'ailleurs confirmé par le paragraphe 16(3) de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui énonce que le législateur a le pouvoir de favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais. Par ailleurs et même si une garantie linguistique n'est pas un droit fondamental en tant que tel, elle s'en rapproche néanmoins compte tenu du rôle essentiel que joue la langue dans l'existence, le développement et la dignité de l'être humain. À cet égard, les tribunaux doivent s'assurer du respect de ces garanties⁵².

49. *Supra*, note 46.

50. Voir *supra*, note 36.

51. *Supra*, note 16.

52. *Renvoi: droits linguistiques au Manitoba*, (1985) 1 R.C.S. 721 et *Ford c. Québec (Procureur général)*, (1988) 2 R.C.S. 712. Voir aussi: L.GREEN, *Are Language Rights Fundamental ?*, (1987) Osgoode Hall L.J. 369.

L'égalité constitue un concept fondamental à la base d'un droit ou garantie linguistique. Puisque l'égalité entre les individus n'est jamais absolue, ce que recherche un droit ou une garantie linguistique consiste plutôt en une égalité des chances. Un individu ne doit pas être pénalisé pour un motif linguistique dans ses rapports avec l'État. Comme moyen d'expression, la langue ne doit pas être un facteur de discrimination. Le principe égalitaire est formulé d'ailleurs à l'article 16 de la *Charte canadienne* lequel prononce l'égalité de statut, de droits et de privilèges accordée aux deux langues officielles. De même, si l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* permet l'utilisation du français et de l'anglais dans les travaux du Parlement canadien ou de la Législature du Québec et oblige à la tenue dans ces deux langues des archives, procès-verbaux et journaux et aussi l'adoption et la publication bilingue des lois, c'est, selon les tribunaux, pour assurer un accès égal et complet aux francophones et aux anglophones à la législature et à la loi⁵³. Aussi, c'est le même principe qui fonde le droit de recevoir des services publics dans la langue de la minorité qui soient de qualité égale à ceux offerts à la majorité ou encore le droit à l'instruction dans la langue de la minorité qui soit de qualité égale à celle dispensée aux enfants de la majorité.⁵⁴

Une garantie linguistique comporte aussi un caractère réparateur. Quand le tribunal doit interpréter une disposition linguistique, il lui faut cerner le contexte historique et social qui existait au moment de son adoption de sorte à bien comprendre la situation à corriger. C'est l'approche contextuelle. En effet, un droit ou garantie linguistique n'est jamais énoncé abstraitement. Il vise à corriger une situation jugée déficiente par le constituant ou le législateur. Par exemple et à propos de l'article 23 de la *Charte canadienne* traitant des droits scolaires des minorités de langue officielle, la Cour suprême a déclaré que celui-ci « constitue, dans sa spécificité, un ensemble unique de dispositions constitutionnelles, tout à fait particulier au Canada. Cet ensemble de dispositions, le législateur constituant ne l'a pas édicté dans l'abstrait. Quand il l'a adopté, il connaissait et il avait évidemment à l'esprit le régime juridique réservé aux minorités linguistiques anglophone et francophone relativement à la langue de l'enseignement par les diverses provinces au Canada..., le constituant a manifestement jugé déficients certains des régimes en vigueur au moment ou il légiférait, et peut être même chacun d'entre eux, et il a

53. Renvoi: *droits linguistiques au Manitoba*, *supra*, note précédente et *Quebec (A.G.) c. Collier*, (1985) C.A. 559.

54. *Mahé c. Alberta*, (1990) 1 R.C.S.342.

voulu remédier à ce qu'il considérait comme leurs défauts par des mesures réparatrices uniformes... »⁵⁵.

Un droit ou une garantie linguistique vise aussi en termes d'objet à promouvoir la culture identitaire. L'octroi de droits scolaires ou même le droit de l'accusé à un procès criminel dans la langue officielle de son choix vise à promouvoir les deux langues officielles du Canada ainsi que de leurs cultures respectives⁵⁶. De plus, dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*⁵⁷, la Cour suprême a énoncé que le respect des minorités constitue un principe interprétatif de la constitution canadienne qui est implicite et qui pourrait même dans certaines circonstances posséder un contenu normatif⁵⁸.

b) Une interprétation restrictive

De façon surprenante, les dispositions constitutionnelles traitant des droits judiciaires ont été pour leur part l'objet d'une interprétation restrictive par la Cour suprême du Canada. On sait que la constitution canadienne confère aux individus le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes plaidoiries, pièces ou procédures dont sont saisis les tribunaux établis par le Parlement canadien ou par les Législatures du Québec, du Manitoba et du Nouveau-Brunswick ou émanant de ces derniers⁵⁹. Dans l'arrêt *MacDonald c. Ville de Montréal*⁶⁰, une sommation rédigée uniquement en français et destinée à un contrevenant anglophone était contestée au plan de sa légalité. L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère-t-il à un anglophone du Québec le droit à des pièces de procédure rédigées dans sa langue? La Cour suprême du Canada a jugé par la négative. Cet article confère simplement à un individu, qu'il s'agisse d'un justiciable, avocat, témoin, juge ou autre officier, le droit d'employer à son choix le français ou l'anglais. C'est, dans notre cas, l'auteur du document, à savoir de la somma-

55. *Québec (Procureur général) c. Assn of Protestant School Boards*, (1984) 2 R.C.S. 66, à la p.79.

56. *Mahé c. Alberta*, *supra*, note 54 et *R. c. Beaulac*, *supra*, note 14.

57. (1998) 2 R.C.S. 217.

58. À titre d'illustration, voir le jugement de la Cour supérieure de l'Ontario concernant l'hôpital Monfort: *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des services de santé)*, (1999) O.J. no 4488, 48 O.R. (3d) 50.

59. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 133, *Loi de 1870 sur le Manitoba*, art. 23 et *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 19.

60. (1986) 1 R.C.S. 460.

tion, qui possède le droit d'utiliser à son choix le français ou l'anglais dans sa rédaction et non son destinataire. Dans l'arrêt *S.A.N.B. c. Association of Parents for Fairness in Education*⁶¹, le même tribunal se demandait si l'article 19(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui confère à une partie plaçant devant un tribunal du Nouveau-Brunswick le droit d'utiliser le français ou l'anglais, lui confère aussi le droit d'être entendu directement et sans interprète par un juge qui comprend la langue choisie. La Cour suprême a également répondu par la négative. Si le paragraphe 19(2) confère un droit constitutionnel d'utiliser au choix le français ou l'anglais, il ne garantit pas que l'individu sera compris ou entendu directement dans la langue ainsi choisie.

Dans les deux cas, la Cour suprême a fondé ses décisions sur le fait qu'un droit ou garantie linguistique émane d'un compromis politique intervenu entre les acteurs politiques et qu'il n'appartient pas aux tribunaux d'ajouter à ce compromis ou de le modifier. C'est avec prudence que les tribunaux doivent aborder une garantie ou droit linguistique de sorte à ne pas se comporter en instrument de changement. Selon la cour, c'est au législateur d'intervenir s'il juge désirable d'accroître un droit linguistique.

c) La fin de l'ambivalence?

Évidemment, ce type d'approche a pour conséquence de détruire l'objet d'un droit linguistique. À quoi sert le droit d'utiliser une langue si aucune garantie d'être compris en retour ne l'accompagne? Dans l'arrêt *Beaulac*⁶², la Cour suprême a semblé avoir mis fin à l'ambivalence existant dans ce domaine. Elle a en effet écarté l'approche restrictive et déclaré que, dans tous les cas, les droits ou garanties linguistiques doivent être l'objet d'une interprétation judiciaire libérale et généreuse et qui tienne compte de leurs objets de sorte à assurer le maintien et le développement des communautés de langue officielle. Mais l'arrêt *Charlebois c. St-John (Ville)*⁶³ est venu tempérer cette prise de position. Il s'agissait de savoir si une municipalité au Nouveau-Brunswick fait partie de la définition d'«institutions» du gouvernement de cette province

61. (1986) 1 R.C.S. 549.

62. *Supra*, note 14.

63. (2005) 3 R.C.S. 563.

contenue dans la *Loi sur les langues officielles du Nouveau-Brunswick*⁶⁴ et donc, si elle est tenue d'utiliser la langue officielle choisie par le requérant dans ses plaidoiries devant un tribunal, en l'occurrence le français. La majorité de la Cour suprême du Canada répondit par la négative. Même si elle était d'avis que la législation de cette province sur les langues officielles constitue sa réponse législative aux obligations que lui impose la *Charte canadienne*, la majorité fut d'avis que le principe d'interprétation fondé sur le respect des valeurs exprimées dans la *Charte canadienne* ne doit s'appliquer qu'en cas d'ambiguïté véritable. Or, la loi a dissipé toute ambiguïté à ce niveau. La minorité du tribunal était plutôt d'avis que la législation devait être interprétée en recherchant un sens compatible avec la protection des minorités et l'égalité de droit des deux langues officielles de cette province. Compte tenu de cette dernière décision, il est donc difficile de prévoir si, dans tous les cas, les tribunaux canadiens opéreront dorénavant pour une interprétation libérale et généreuse des droits ou garanties linguistiques.

Conclusion

Même si des progrès significatifs ont été réalisés dans la promotion et le développement des deux langues officielles au Canada et de leurs communautés respectives, le régime reste à être consolidé. En particulier et compte tenu du vieillissement de la population, les besoins seront de plus en plus pressants dans le domaine des services de santé et des services sociaux. Par ailleurs, il reste que, trop souvent, l'exercice d'une garantie juridique, surtout par un francophone, est mis en péril par l'inaction des autorités publiques ou simplement, par leur désintérêt. Si les autorités publiques n'assument pas véritablement de leadership dans le domaine de la promotion des droits linguistiques, un domaine peu rentable au plan électoral et jugé délicat compte tenu des passions qu'il peut soulever, les tribunaux n'ont pas hésité pour leur part à intervenir pour les faire respecter. Ces derniers se sont révélés être les champions de l'égalité linguistique au Canada et ce sont eux qui, en dernière analyse, ont déterminé les paramètres des politiques applicables ou devant

64. *Supra*, note 23.

être appliquées dans ce domaine. Ils y avaient réussi dans la mesure où leur approche ne laissait place à aucune ambivalence. Or, la retenue semble se réinstalle dans ce domaine...

La problématique des droits linguistiques au sein des pays ex-sovietiques : la crispation identitaire en République de Moldavie

MARLÈNE COLLETTE

Doctorante / Collaboratrice scientifique

Université de Neuchâtel (Suisse)

1. Introduction. 2. Le difficile choix de la langue officielle dans la construction de l'État-nation moldave. 2.1. De la République socialiste soviétique de Moldavie à la République de Moldavie. 2.2. La langue moldave ou la fiction juridique au service de l'unité étatique. 3. L'intégrité territoriale et les enjeux du droit de la langue à l'épreuve des revendications identitaires. 3.1. De la revendication à l'autonomie territoriale : la Gagaouzie. 3.2. De la revendication au séparatisme : la République moldave de Transnistrie. 4. Conclusion.

1. Introduction

La République de Moldavie¹ (RM) est l'exemple même d'un Etat postsoviétique faible dont la légitimité est contestée tant à l'intérieur de ses frontières qu'à l'extérieur de celles-ci. Les conflits ethno-culturels auxquels elle est confrontée se sont cristallisés sur le droit de la langue. En effet, au sortir de l'ère soviétique, le choix de la langue officielle de la République de Moldavie a été l'élément déclencheur d'une crise qui a conduit le pays à la guerre civile, à une déliquescence telle que cela pose problème à l'échelle régionale. La revendication identitaire et le problème linguistique sont devenus, dans la RM, un critère de division à la fois sociale et politique.

Le principal risque pour un Etat, c'est celui d'éclatement, de déstabilisation à la suite de tensions ou de conflits entre les entités et/ou les peuples qui le composent. De nombreux Etats européens, au cours de leurs histoires, ont

1. L'appellation « République de Moldavie » est la traduction en français du pays « Republica Moldova ».

été confrontés à ce type de risque mais les enjeux et les problèmes se sont présentés avec beaucoup plus d'acuité en Europe de l'est. Ainsi, la RM se retrouve aujourd'hui confrontée à des difficultés qui ne sont ni plus ni moins le fruit des vicissitudes de l'histoire régionale et des choix staliniens.

Géographiquement, la RM se situe au sud-est de l'Europe, entre la Roumanie à l'ouest et l'Ukraine à l'est. Historiquement, une partie de son existence se confond avec celle de la Roumanie, dont l'origine vient de l'ancienne Dacie² habitée par les Géo-Daces, peuple indo-européen apparenté aux Thraces. La Moldavie actuelle occupe les deux tiers d'une région historiquement appelée Bessarabie. Lorsque la Roumanie fut érigée en royaume héréditaire en 1881, elle revendiqua la Moldavie, qui comptait une importante population roumanophone. Après la dissolution de l'Empire tsariste russe, la Moldavie élut un Parlement qui vota son rattachement à la Roumanie en 1918. Cette union de la Roumanie et de la Moldavie fut officiellement reconnue par la communauté internationale, à l'exception de l'Allemagne et de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (URSS). Lors de la Seconde Guerre mondiale, en application du pacte germano-soviétique Ribbentrop-Molotov de 1939³, la Moldavie fut envahie une première fois par les troupes soviétiques : l'Armée rouge de Staline occupa la Moldavie dès juin 1940 et annexa une partie de la région. Cependant, en 1940, la Roumanie, alors alliée à l'Allemagne nazie, réussit à reconquérir une partie de la Moldavie jusqu'en 1944. L'année 1945 marque la fin de la guerre en Europe, la Roumanie appartenant au clan des vaincus, se vit amputer du territoire moldave qui fut alors annexé une seconde fois par les troupes soviétiques. A la suite de cette annexion, la Moldavie intégra l'URSS en tant que République socialiste soviétique de Moldavie (RSSM) jusqu'à l'effondrement du système communiste et sa déclaration d'indépendance le 27 août 1991.

2. Le royaume de Dacie fut attesté dès le II^e siècle avant notre ère. La région fut ensuite soumise par l'empereur Trajan après deux campagnes appelée « guerres daciques » (entre 101-102 et entre 105-107 après J-C) et fut érigée en province romaine (appelée Dacie). Même si la domination romaine ne dura qu'un siècle et demi, son implantation eut des conséquences linguistiques permanentes. En effet, les habitants de cette province, la Dacie, se romanisèrent et se christianisèrent. Devenus chrétiens et romains, ils se mirent à parler la vulgate latine.

3. Traité de non-agression entre l'Allemagne et l'URSS qui fut signé le 23 août 1939. Ce pacte définissait aussi, dans un protocole secret, une répartition des territoires séparant l'Allemagne et l'URSS. Il fut rompu le 22 juin 1941, lorsque l'Allemagne nazie tenta d'envahir l'URSS.

Après la chute des régimes communistes en Europe de l'est, la question des minorités nationales et de leurs revendications compliqua l'émergence des nouveaux Etats démocratiques dans cette partie de l'Europe. Il faut bien comprendre que lorsque les anciennes Républiques fédérées de l'Union soviétique ont déclaré leurs indépendances, elles ont suivi une ligne nationale, appliquant le modèle classique de l'Etat-Nation. Toutefois, l'attrait de ce modèle se heurta aux réalités ethniques et identitaires, héritage empoisonné de plus de soixante-dix années de communisme. Il ne faut jamais oublier que le nationalisme tel qu'il se présenta en Europe centrale et orientale fut déterminé par deux vagues de « reconcentration massive » : la chute des grands empires traditionnels, c'est-à-dire les Empires ottoman, Habsbourg et Romanov ainsi que celle de l'Union soviétique. La période soviétique fut considérée comme « nationalisante » en ce sens que les tensions nationalistes sous-jacentes n'ont pas été résolues mais seulement restructurées⁴. Elles ont en quelque sorte été mises « sous cloche » sous la pression d'un pouvoir central fort. C'est dans le cadre de son effondrement que les tensions linguistiques se sont réveillées et ont pris toutes leurs dimensions en RM, déstabilisant gravement le pays.

Par conséquent, il nous paraît important d'analyser tout d'abord le statut juridique de la langue officielle en RM (cf. *infra* 2.). Nous exposerons ensuite les enjeux linguistiques et territoriaux qui ont présidé à la déstabilisation de la RM engendrant des risques non négligeables pour la pérennité institutionnelle de ce pays (cf. *infra* 3.).

2. Le difficile choix de la langue officielle dans la construction de l'Etat-nation moldave

Outre un instrument de communication, la langue constitue un pouvoir du point de vue politique et social. L'histoire des sociétés modernes révèle, on ne peut mieux, les manifestations coercitives du droit de la langue mis en place par les pouvoirs politiques. Sous l'URSS, la Russie initia un processus

4. BRUBAKER, R., *Nationalism Reframed. Nationhood and the national question in the new Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 55.

de dénationalisation et de russification. La coercition de la langue russe se manifesta dans son statut de langue de communication dans un ensemble de 15 Républiques au sein desquelles la suprématie de cette langue s'imposa, sans que ce principe n'ait jamais été reconnu dans aucune des différentes constitutions soviétiques⁵. Ce n'est que vers la fin des années 80 que commença la lutte pour la reconnaissance officielle des autres langues parlées dans les Républiques soviétiques. La RSSM ne fit pas exception à la règle et la reconnaissance du roumain comme langue officielle fut considérée comme un point primordial dans la construction du nouvel Etat moldave. Néanmoins, cette lutte pour le roumain se heurta à des considérations politiques qui ne furent pas sans conséquences sur le choix de la langue officielle.

2.1. De la République socialiste soviétique de Moldavie à la République de Moldavie

Durant toute la période soviétique, le roumain (appelé moldave par les autorités) n'a jamais obtenu le statut de langue officielle, et devait être nécessairement écrit avec l'alphabet cyrillique (contrairement au roumain, écrit en alphabet latin). Le russe était la langue de l'administration, de la justice et de l'enseignement supérieur dans un pays majoritairement roumanophone. Certes, les enfants pouvaient fréquenter des écoles moldaves, mais ils devaient apprendre obligatoirement le russe. Afin d'appuyer cette politique de russification et de « moldavisation » en imposant l'usage de l'alphabet cyrillique, la composition ethnique de la population moldave fut modifiée par des découpages administratifs et l'afflux de populations allogènes provenant pour partie d'autres régions de l'URSS. Cette politique s'accompagna d'une certaine précarisation des roumanophones au sein de la RSSM. Ils étaient en effet très peu représentés dans l'appareil d'Etat et quasiment absents des postes clefs de l'économie, de l'administration et de la vie politique en général.

Concrètement, la volonté d'écarter tout lien avec la culture et la langue roumaine se manifesta par des prises de décisions hautement politiques. Ainsi, en mai 1926, une résolution du Comité régional du Parti communiste décida

5. La langue russe est ainsi devenue la langue d'un Empire de 285 millions de personnes, comprenant quelques 130 langues nationales. Durant 70 ans, la langue russe a exporté dans les 15 Républiques de l'URSS attitudes, comportements et idéologie.

l'organisation d'un Comité scientifique moldave (CSM). Aussitôt confirmée sa composition, le 30 décembre 1926, le CSM, qui n'était constitué au départ que d'une section linguistique, s'attacha à élaborer le projet de l'orthographe et, peu après, celui de la grammaire de la langue moldave⁶. En matière d'orthographe, les scientifiques du CSM dirent adopter le principe phonétique, en approchant la langue écrite au plus près de la « langue vivante des masses moldaves ».

Les dirigeants communistes de la RSSM revendiquèrent l'existence d'une langue moldave, distincte du roumain, s'écrivant avec l'alphabet cyrillique. Pour rendre cela plus crédible, une théorie fut mise au point selon laquelle il aurait existé un autre peuple latin, autre que le peuple roumain, à l'est de l'Europe : le peuple moldave, justifiant ainsi l'existence de la langue moldave. Il va sans dire que cette théorie est complètement fausse mais les divers représentants du monde scientifique soviétique de l'époque (historiens et linguistes) ont essayé d'obtenir la reconnaissance internationale de cette théorie, sans toutefois y parvenir.

Parallèlement, les politiques de « moldavisation » et « d'indigénisation » poussaient à la reconnaissance des petites nationalités, considérées comme opprimées sous l'Empire tsariste, afin de les engager dans le processus révolutionnaire « d'édification socialiste »⁷.

Au début des années 90, avec la fragilisation du système politique, la question linguistique prit des proportions telles qu'elle devint le cœur du processus de restructuration dans de nombreux pays d'Europe de l'est: les revendications politiques se confondirent avec les revendications identitaires et linguistiques. Les autorités des anciennes Républiques soviétiques se sont alors lancées dans des mouvements de renaissance nationale. La Moldavie n'y fit pas exception. A l'indépendance du pays, des mouvements culturels, comme le

6. Charles King consacre une ample analyse aux premières tentatives, dans les années 1926-1932, de création et de normalisation d'une présumée « langue moldave ». KING, C., « The Ambivalence of Authenticity or How the Moldovan Language Was Made », *Slavic Review*, Vol.58, n°1, 1999, pp. 117-142.

7. En juin 1926, les autorités soviétiques locales proposent notamment de garantir : l'égalité plénière entre la langue moldave et les autres langues; l'utilisation de la langue moldave dans toutes les institutions de l'Etat; la formation et la promotion des cadres d'origine moldave dans les organes du Parti, MARTIN, T., *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*, Cornell University Press, 2001.

cercle littéraire Alexei Mateevici⁸, firent pression et obtinrent la prise en compte de leurs revendications nationales dans le débat public. Une commission interdépartementale fut mise en place par le Soviet suprême de la République qui se chargea d'étudier la question de la langue. Cette commission révéla une orientation favorable aux « roumanistes », prônant l'identité des langues moldave et roumaine. Cette orientation s'incarna immédiatement dans trois lois qui marquent une étape importante dans l'histoire de la RM. La première loi « sur les statuts de la langue d'Etat en République socialiste soviétique de Moldavie⁹ » fut adoptée le 31 août 1989. Elle stipule expressément que la langue moldave est la langue officielle de la RSSM. La seconde loi d'importance « sur le passage de la langue moldave à l'alphabet latin¹⁰ » fut adoptée le même jour. Elle précise que la langue moldave de par sa structure et son origine doit se baser sur l'alphabet latin. Enfin, la troisième loi « sur le fonctionnement des langues parlées sur le territoire de la RSSM »¹¹ date du 1^{er} septembre 1989. Elle fait en quelque sorte la synthèse des deux autres lois car elle confirme que la langue moldave est bien la langue officielle de la RSSM et que cette langue s'écrit avec l'alphabet latin. Nous constatons à la lecture de ces dispositions que le nom de la langue d'Etat demeure le moldave, toutefois, son identité avec le roumain est reconnue implicitement¹². Néanmoins, face aux crispations des minorités car ces lois linguistiques représentèrent en effet la première source de tensions¹³, les gouvernements de la RSSM puis par la suite de la RM ont gardé la langue moldave comme langue officielle. Ce choix, uniquement guidé par des considérations politiques, apparaissait

8. Alexei Mateevici (27 Mars 1888 - 25 août 1917) était un poète moldave. Il a notamment écrit le poème *Limba noastră* (Notre langue), aujourd'hui hymne de la RM. Son nom restera associé à cette période d'éveil national et d'indépendance que connut le pays. En effet, des intellectuels roumanophones se sont rassemblés au sein d'un club portant symboliquement son nom.

9. Loi sur le statut de la langue d'Etat de la RSS moldave *Lege cu privire la statutul limbii de stat a RSS Moldovenești*, n° 3464-XI, Nouvelles du Soviet suprême et du gouvernement de la RSS moldave, 1989, n° 9, art. 216. Cette loi a ajouté à la Constitution de la RSSM du 15 avril 1978 l'art. 70 qui stipulait clairement que la langue d'Etat de la RSSM est la langue moldave fonctionnant sur la base de la graphie latine.

10. Loi sur le retour de la langue moldave à la graphie latine *Lege cu privire la revenirea limbii moldovenești la grafia latină*, n° 3462-XI, Nouvelles du Soviet suprême et du gouvernement de la RSS moldave, 1989, n° 9, art. 214. Cette loi a abrogé la loi de la RSSM du 10 février 1941 qui prévoyait le passage de l'alphabet latin à l'alphabet cyrillique.

11. Loi sur le fonctionnement des langues parlées sur le territoire de la RSS moldave *Lege cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești*, n° 3465-XI, Nouvelles du Soviet suprême et du gouvernement de la RSS moldave, 1989, n° 9, art. 217.

12. KING, C., *The Moldovans. Romania, Russia and the Politics of Culture*, Stanford (Ca.), Hoover Institution Press, Stanford University, 2000, pp. 120-131.

13. KOLSTO, P., *Russians in the Former Soviet Republics*, Londres, Hurst & Company, 1995, p. 147.

comme l'ultime rempart face aux contestations des minorités. C'est malgré tout problématique car la RM est le seul pays à avoir pour langue officielle une langue qui linguistiquement parlant n'existe pas. Certes, la population de la Moldavie n'a jamais été mono-ethnique¹⁴, mais il faut intégrer cette décision dans le contexte plus large de la construction d'un Etat-nation classique. Par conséquent, les autorités de Moldavie n'ont eu d'autres choix que de compter avec les minorités présentes sur le territoire ce qui a abouti à un consensus juridique et politique a minima sur la langue officielle.

2.2. La langue moldave ou la fiction juridique au service de l'unité étatique

Avec l'indépendance, une nouvelle Constitution est adoptée le 29 juillet 1994¹⁵. Celle-ci reconnaît expressément que la langue officielle de la RM est le moldave utilisant la graphie latine mais elle s'empresse également de reconnaître un statut spécifique aux autres langues et notamment au russe¹⁶. Il y a plusieurs raisons à cela. D'abord, la connaissance de la langue officielle n'est pas évidente pour tous les citoyens moldaves. D'ailleurs, un quart de la population, dont pour une bonne partie les citoyens moldaves de nationalité russe, ignore pratiquement la langue officielle, le processus d'intégration linguistique restant assez aléatoire. Concrètement, il est tout à fait possible de poursuivre une scolarité normale avec comme unique langue véhiculaire du savoir la langue russe. Ainsi, il existe des écoles primaires, secondaires et mêmes des branches entières d'étude à l'université où l'enseignement ne se fait qu'en langue russe, le moldave étant alors étudié comme une simple langue étrangère. Par ailleurs, dans les faits, la Moldavie a aussi gardé l'habitude de l'époque soviétique du bilinguisme : par exemple, les parlementaires ont le droit de s'exprimer aussi bien en moldave qu'en russe avec une tra-

14. KOLSTO, P., *Ibidem*, p.144. Lors du recensement de 2004, 75,8% de la population de la RM s'est revendiquée comme moldave; 8,4 comme ukrainienne; 2,2% comme roumaine, 5,9% comme russe et 4,4 comme gagaouze. Pour d'autres détails, ZAPOROJAN-PIRGARI, A., « Minority Rights in Moldova: Consolidating a Multiethnic Society » in: A. LEWIS (édit.), *The EU and Moldova. On a Fault-Line of Europe*, Londres, The Federal Trust, 2004, pp. 64-65.

15. Une traduction officielle de la Constitution moldave est disponible sur le site officiel du Parlement moldave : <<http://www.parlament.md/CadruLegal/Constitution/tabid/151/language/fr-FR/Default.aspx>>.

16. Art. 13 al. 1 et 2 de la Constitution : « 1. La Langue d'Etat de la République est la langue moldave utilisant la graphie latine ; 2. L'Etat reconnaît et protège le droit à la conservation, au développement et à l'utilisation de la langue russe et des autres langues sur le territoire du pays ».

duction simultanée. Néanmoins, l'art. 78 al 2 de la Constitution impose que le président de la RM parle couramment le moldave¹⁷.

Si nous nous attachons à l'étude de Gheorghe Moldovanu sur la planification linguistique en RM, nous constatons que la législation linguistique moldave comporte de nombreuses normes en matière de protection des langues minoritaires et que « la garantie du respect et de l'exercice du droit à l'identité linguistique est stipulée, implicitement ou expressément, dans une série de prévisions constitutionnelles et de lois organiques »¹⁸. Parmi cet ensemble de normes, la Constitution, tout d'abord, qui reconnaît et garantit le droit pour tous les citoyens à la préservation, au développement et à l'expression de leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse¹⁹. De même, elle prévoit à son art. 35 la liberté de la langue d'éducation et d'instruction²⁰, droit d'ailleurs repris dans la Loi sur l'Enseignement de 1995²¹.

Les trois lois linguistiques de 1989, citées précédemment, complètent également ce dispositif. En RM, trois grands principes se dégagent des dispositions juridiques en matière linguistique. Premièrement, tout en déclarant le moldave, langue officielle, l'Etat assure le développement des droits et des libertés constitutionnels des citoyens de chacune des nationalités habitant sur le territoire de la République, indifféremment de la langue parlée, dans des conditions d'égalité de tous les citoyens face à la loi. Deuxièmement, les conditions nécessaires à l'utilisation et au développement de la langue russe en tant que langue de communication, tout comme des autres langues minoritaires, sont assurées. Troisièmement, dans les localités habitées par une majorité d'Ukrainiens, de Russes, de Bulgares ou autres, la langue de communication est la langue maternelle ou toute autre langue acceptée par la majorité de la population. L'ensemble des documents officiels est traduit en russe, et dans certains cas, dans d'autres langues.

17. Art. 78 al. 2 de la Constitution : « Peuvent se porter candidat pour la fonction de Président de la République le citoyen de la République qui ont atteint l'âge de 35 ans, ceux qui habitent ou ont habité sur son territoire au moins 10 années et qui parlent couramment la langue officielle ».

18. MOLDOVANU, G., *Politica si planificare lingvistica : de la teorie la practica* (Politique et planification linguistique : de la théorie à la pratique), Chişinău, ASEM, 2007, p. 220.

19. Art. 10 al. 2 de la Constitution : « L'Etat reconnaît et garantit à tous les citoyens le droit de conserver, de développer et d'exprimer leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse ».

20. Art. 35 al. 2 de la Constitution : « L'Etat garantit le droit, dans les conditions prévues par la loi, de choisir la langue d'éducation et d'instruction ».

21. *Legea invatamintului*, n°547-XIII du 21 juillet 1995, Monitorul Oficial n°62-63 du 9 novembre 1995.

Il ressort de cette brève synthèse que l'arrangement linguistique concernant les minorités nationales de Moldavie, laissant un statut paradoxalement fort à la langue russe, a constitué le moyen de préserver la stabilité de la République. De plus, ce statut de « langue de communication inter-ethnique » a permis aux citoyens moldaves d'origine russe de s'exprimer dans leur langue en toute occasion.

Néanmoins, toutes ces dispositions juridiques ne peuvent cacher la réalité. La langue moldave n'existe pas en tant que telle alors, pourquoi les autorités moldaves, à l'indépendance, n'ont-elles pas franchi le pas et indiqué noir sur blanc, dans la Constitution, que la langue officielle est le roumain ? En fait, face au renforcement de la « roumanité », les minorités présentes sur le territoire de la RM ont pris peur, se sont senties menacées et se sont organisées. Les premiers signes hostiles se manifestèrent avec l'adoption des trois lois linguistiques de 1989 et le réel déclenchement fut la déclaration d'indépendance. Les minorités vont alors faire comprendre aux autorités moldaves qu'elles refusent de se retrouver dans ce nouvel Etat indépendant qui affirma sa « roumanité » et qui avait clairement la volonté, au moins au début, de se réunir à la Roumanie. Dans ce dessein, elles ne vont pas hésiter à menacer directement et frontalement les autorités moldaves appuyées en cela par le puissant voisin russe.

3. L'intégrité territoriale et les enjeux du droit de la langue à l'épreuve des revendications identitaires

Si l'on reprend la situation de deux minorités nationales (Gagaouze et Russe), on constate que les problèmes liés à l'affirmation de la « roumanité » de la RM ont eu une portée et des conséquences assez différentes. En effet, même si « les leaders politiques de Gagaouzie et de Transnistrie ont uni les populations avec des slogans affirmant le besoin de préserver le statut de la langue russe, de parer la menace roumaine et de préserver l'Union soviétique comme le garant de la non-discrimination à l'égard des russophones »²², ce qui a été présenté comme un seul problème ethnique avait des racines sociales, culturelles, politiques et économiques bien réelles.

22. SKVORTSOVA, A., « The Cultural and Social Make up of Moldova » in: P. KOLSTO (édit.), *Integration and Violent Conflict in Post-Soviet Societies. The Cases of Estonia and Moldova*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2002, p. 189.

Néanmoins, les revendications de ces deux minorités ne vont pas aller dans le même sens. Si au départ, elles jouaient de concert et menaçaient de déclarer unilatéralement leurs indépendances, la gestion du conflit aboutira à une autonomie pour la minorité Gagaouze mais, malheureusement, vers la guerre civile et le séparatisme pour la Transnistrie.

3.1. De la revendication à l'autonomie territoriale : la Gagaouzie

A la fin des années 80, en parallèle au mouvement de renaissance nationale moldave, un mouvement culturel gagaouze voit le jour. Les Gagaouzes sont des turcs christianisés qui parlent une langue dérivée du turc. Ils sont les « restes » de la domination ottomane sur la Moldavie et ils sont majoritairement concentrés dans le sud du pays. Avant tout, en ce qui concerne la minorité gagaouze, il faut savoir que tout au long de la période soviétique, la culture gagaouze a été largement oubliée et dès les années 60, la langue gagaouze n'a plus été enseignée et a été remplacée par l'étude de la langue russe. A côté de cette faiblesse culturelle, la région est restée une des moins développées, concentrant à peine 4 % des industries de la République. A cela s'ajoutaient un développement faible des infrastructures routières et ferroviaires, des problèmes d'eau potable et de santé. L'insatisfaction des Gagaouzes quant à leur sort s'est alors brutalement réveillée à l'indépendance de la Moldavie. En 1991, des heurts ont donc éclaté en Gagaouzie²³ en même temps qu'en Transnistrie. Les autorités moldaves ont réagi assez rapidement car dès 1994, une loi sur le statut spécial de la Gagaouzie est votée établissant une région autonome dans le sud de la République reprenant les districts à majorité gagaouze²⁴.

23. Pour une étude complète de la situation des Gagaouzes : KING, C., *supra* note 6, pp. 210-223.

24. *Privind statutul juridic special al Gagauziei (Gagauz – Yeri)*, loi n° 344-XIII du 23 décembre 1994, Monitorul Oficial n° 3-4 du 14 janvier 1995. Plus précisément, cette loi fut approuvée par le Parlement moldave en première lecture le 28 juillet et en deuxième lecture le 23 décembre 1994 (69 votes pour, 2 contre et 16 abstentions). Des modifications avaient entre-temps été apportées au projet final. Ainsi, alors que le texte voté en première lecture, le 28 juillet, qualifiait la Gagaouzie « d'entité territoriale, nationale autonome », le texte adopté le 23 décembre qualifie la Gagaouzie « d'entité territoriale administrative autonome » (art. 1), le terme « administrative » ayant la faveur des Moldaves a remplacé celui de « national » que voulait les Gagaouzes. La référence à la volonté d'autodétermination du peuple gagaouze a été supprimée. Néanmoins, les Gagaouzes sont reconnus comme « peuple » (préambule). Pour plus de détails, voir le Rapport sur la demande d'adhésion de la Moldavie au Conseil de l'Europe, rapporteur Lord Finsberg, assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, doc. 7278, 18 avril 1995, p. 13. Selon ce rapport, ces modifications ont été apportées « afin de satisfaire aux commentaires du Conseil de

D'une façon générale, cette loi organique stipule que les Gagaouzes disposent de leurs propres autorités législatives et exécutives. Par ailleurs, la région autonome de Gagaouzie a entière souveraineté dans les domaines de la culture, du travail, de l'éducation, du logement et des finances locales. Les autorités moldaves ont, elles, autorité exclusive en matière de politique extérieure, de défense, de citoyenneté et d'émission de la monnaie. Aucun des décrets votés par les autorités gagaouzes n'aura d'effet juridique s'il est en contradiction avec une loi moldave. Cette priorité de la loi moldave sur la loi gagaouze a été ajoutée au projet voté en juillet 1994 à la demande du parti communiste.

La loi sur le statut spécial reconnaît trois langues officielles: le gagaouze, le moldave et le russe (art. 3 al. 1). Toutefois, la correspondance officielle avec les autorités moldaves ne peut se faire qu'en moldave et en russe. Bien sûr, la Gagaouzie obtient le droit d'user de ses propres symboles nationaux officiels, qui sont à utiliser sur une base d'égalité avec les symboles officiels de la Moldavie (art. 4). Enfin, dernière information importante, la condition *sine qua non* posée par les Gagaouzes concernant leur droit de sécession si la RM venait à se réunir à la Roumanie a été acceptée par les autorités moldaves. Ce droit est ainsi expressément mentionné dans le texte du statut (art. 1 al. 4).

Sur le plan institutionnel, la capitale administrative de cette entité gagaouze est Comrat. La Gagaouzie est dirigée par un *Bashkan* (gouverneur), élu au suffrage universel direct pour quatre ans renouvelable deux fois (art. 14). Le Parlement gagaouze, *Halk Toplusu* (assemblée populaire), il est élu tous les quatre ans au suffrage universel direct (art. 8). Cette assemblée dispose d'un pouvoir législatif dans plusieurs domaines comme l'urbanisme, la santé, les finances locales et la protection de l'environnement. L'assemblée peut déterminer les structures territoriales locales, y compris la modification de la toponymie et organiser des élections locales (art. 12). Enfin, au moins l'un des deux vice-présidents du *Halc Toplusu Basi* doit être un non-Gagaouze (art. 10 al 2). Le Comité exécutif gagaouze (*Balkannîk Komiteti*) est nommé par l'assemblée populaire sur proposition du *Baskan* (art. 16 al 2). Ce Comité exécutif applique les décrets de l'assemblée populaire. Il définit les priorités économiques et le budget, élabore des programmes dans les domaines de

l'Europe ». Enfin ironiquement, il existe de ce texte de loi une version officielle en moldave et une autre en russe mais pas en gagaouze!

l'éducation, de la culture, de la santé publique, de la sécurité sociale (art. 17). Les Gagaouzes disposent également de leurs propres autorités juridiques.

Pour ce qui est des relations entre cette entité gagaouze et les autorités moldaves, de nombreux ponts entre les deux corps exécutifs sont prévus: le président de la Gagaouzie est *ex officio* membre du gouvernement de la Moldavie et les « chefs de cabinet » du *Bakanlik Komitesi* sont membres des ministères correspondants dans le gouvernement moldave. Enfin, le chef du département de la sécurité gagaouze (art. 23), le chef du département des affaires intérieures gagaouzes et le commandant des unités de police gagaouzes (art. 24) sont nommés conjointement par les autorités moldaves et gagaouzes. De façon générale, cette loi sur le statut spécial de la Gagaouzie reste très vague dans l'énumération des compétences et des domaines respectifs des autorités moldaves et gagaouzes, comme dans les instances et procédures à suivre en cas de désaccord.

Cette autonomie accordée aux Gagaouzes a permis d'apaiser les tensions qui s'étaient manifestées à l'indépendance de la RM. En effet, pour les Gagaouzes la politique de « roumanisation » menaçait, selon eux, directement leur intégrité et leur identité. Toutefois, ce règlement du conflit n'aurait pas pu se faire aussi rapidement sans l'intervention de la Turquie qui a joué un rôle modérateur non négligeable.

A ce titre, il faut savoir que la Turquie s'est toujours fermement prononcée pour le maintien de l'intégrité territoriale de la Moldavie. Stratégiquement, à l'origine, en jouant la carte russe, les séparatistes Gagaouzes ne pouvaient pas s'attendre à un appui d'Ankara. Cette possible extension de la zone d'influence russe ne pouvait laisser indifférente la Turquie. En effet, celle-ci chercha très clairement à empêcher un renforcement de l'influence de Moscou dans une zone qui si elle ne fait pas directement partie de la zone de sécurité turque en est tout de même assez proche pour y avoir d'importantes répercussions.

Du point de vue turc, l'investissement le plus rentable à long terme est non seulement d'aider les Gagaouzes à exprimer leur identité mais également d'œuvrer à un rapprochement culturel et linguistique entre les deux peuples. C'est pourquoi l'agence officielle turque pour la coopération et le développement a participé au financement de publications gagaouzes, à l'unique condition qu'elles soient en gagaouze et écrites en alphabet latin. Dans la

même optique, dix professeurs de turc ont été envoyés en Moldavie durant l'été 1994 pour enseigner aux Gagaouzes le « turc moderne »²⁵ et des cours de turc ont été organisés durant l'été 1995 par les autorités moldaves en collaboration avec la Turquie²⁶. Parallèlement, une quarantaine d'étudiants turcs seraient en formation en Moldavie dont une dizaine à l'université de Comrat. Un protocole prévoyant une aide de 250000 dollars pour cette université gagaouze a été signé en septembre 1995. Depuis une quinzaine d'années, la Turquie accorde aussi régulièrement plusieurs aides financières aux étudiants Gagaouzes²⁷. Ainsi, en 2009, un concours fut organisé pour octroyer une vingtaine de bourses d'études supérieures (bachelor, master et même doctorat)²⁸. L'ensemble de cette « aide culturelle » ne peut que recevoir la bénédiction des autorités moldaves, favorables à tout projet tendant à « dérusifier » les Gagaouzes²⁹.

Très clairement ce sont des deux côtés des motifs purement économiques et politiques qui ont motivé ce rapprochement: sortir de leur isolement politique et attirer des investisseurs pour les Gagaouzes, obtenir une tête de pont sur le flanc sud de la Russie pour Ankara. La politique de la Turquie vis-à-vis des Gagaouzes se conçoit comme une volonté de médiation: soutien au maintien de l'intégrité territoriale de la Moldavie tout en appuyant l'autonomie de la région gagaouze. Par ce rôle modérateur, elle a gagné non seulement la confiance du gouvernement moldave mais aussi celle de nombreux Gagaouzes. Cette aide culturelle qu'elle fournit aux Gagaouzes vise aussi bien à favoriser le développement d'une entité gagaouze qu'à forger des liens, jusque-là inexistantes. C'est aussi parce qu'ils se sentaient isolés sur la scène politique régionale que les Gagaouzes se sont tournés vers Ankara. Se retrouvant coincés entre une russification très avancée et une menace de « roumanisation », ils se sont naturellement tournés vers leur identité turque.

25. *Eurasian Files - TICA*, n°17, sept. 94/2.

26. *Eurasian Files - TICA*, n°41, sept. 95/2.

27. Ankara a attribué, à ce jour, plus de 200 bourses à de jeunes Gagaouzes pour aller étudier en Turquie. Néanmoins, sur ces 200 bourses, une quarantaine auraient été supprimées faute de réussite aux examens ou d'assiduité aux cours, certains Gagaouzes affirmant que les étudiants n'auraient pu supporter le « climat musulman » de la Turquie.

28. Agence de presse « Interlic » : <http://www.interlic.md/2009-05-13/turcia-ofera-cetatzenilor-republicii-moldova-25-burse-de-studi-22-burse-pentru-studii-superioare-shi-10222.html> (consulté le 12 novembre 2014).

29. Voir les déclarations du président Snegur lors de sa visite officielle en Turquie en mai 1996. *Buletin Informativ Saptaminal* (Bulletin informatif hebdomadaire), n° 1 (21), 20-26 mai 96, p. 16 et 18.

Cependant, ce retour vers leurs racines turques ne se fait pas sans quelques nuances. En effet, dans le passé, les Gagaouzes n'ont pas été ou peu été en relation avec les Turcs et la religion de ces derniers reste un obstacle psychologique au rapprochement des deux peuples. Si les Gagaouzes se disent bien aujourd'hui de culture et de langue turques, ils insistent sur leur religion, le christianisme orthodoxe, qui, selon eux, les différencie des Turcs de Turquie. Ils soutiennent donc être « un peuple à part » et ont par exemple, dans cette logique, mis au point leur propre alphabet. L'étiquette turque leur serait de toute façon politiquement nuisible dans leurs relations aussi bien avec les autorités moldaves qu'avec les minorités russe et bulgare qu'ils côtoient quotidiennement dans leur région. C'est bien en tant que « peuple à part » et parce que se revendiquant comme tel qu'ils ont pu obtenir un statut d'autonomie. Il n'en reste pas moins que l'autonomie territoriale de la Gagaouzie a été saluée comme un précédent important dans l'Europe postcommuniste³⁰.

3.2. De la revendication au séparatisme : la République moldave de Transnistrie

Selon Charles King, « en Transnistrie, la dispute avec les autorités moldaves comprenait le désir d'une région historiquement privilégiée de maintenir ce statut et, plus largement, de résister à l'éloignement du centre soviétique (et plus tard russe) qui avait commencé sous la perestroïka »³¹. Les autorités de Transnistrie ont en fait invoqué l'argument ethnique d'une région majoritairement russe pour refuser, dans un premier temps, d'appliquer les lois linguistiques de 1989 puis, dans un second temps, de déclarer unilatéralement son indépendance en septembre 1990 donc un an avant celle de la RM.

Les autorités de la RM ont dès le début contesté cette déclaration d'indépendance et ont décidé d'intervenir militairement voyant que les tentatives de négociation n'aboutissaient pas. A partir de mai 1992, les choses se sont encore durcies un peu plus avec l'intervention de la Russie soucieuse de préserver son pré carré dans la région. En effet, la 14^{ème} armée russe, s'est

30. SOCOR, V., « Gagauz Autonomy in Moldova: A Precedent for Eastern Europe? » in *Radio Free Europe/ Radio Liberty Research Report*, vol. 3, n° 33, 26 août 1994, pp. 20-28.

31. KING, C., *supra* note 6, pp. 209-210.

impliquée directement et activement contre l'armée régulière moldave jusqu'à ce que cette dernière soit contrainte de se retirer de Transnistrie. Un cessez-le-feu fut certes signé en juillet 1992, mais depuis la situation est bloquée et le gouvernement moldave n'a plus aucun contrôle sur cette partie de son territoire. Depuis le cessez-le-feu, via l'entremise de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), plusieurs tentatives de résolution ont été apportées. Elles n'ont jamais abouti³².

A ce jour, la République moldave de Transnistrie (RMT) n'est reconnue par aucun Etat (y compris la Russie) et reste considérée comme faisant partie de la RM. Entre temps, le Parlement moldave a adopté le 22 juillet 2005 une loi sur le statut juridique spécial des localités de Transnistrie³³. Celle-ci se voit accorder le statut d'unité territoriale autonome. Cette loi accorde un certain nombre de prérogatives législatives et réglementaires à la Transnistrie tout en maintenant le garde-fou que ces lois ne doivent pas être contraires à la Constitution moldave (art. 4). Les langues officielles reconnues sont le moldave utilisant la graphie latine, l'ukrainien et le russe (art. 6). Néanmoins, cette loi reste inappliquée en Transnistrie qui a, de son côté, développé sa propre législation notamment en matière linguistique.

A cet égard, la Constitution de la RMT du 24 décembre 1995 reconnaît à son article 12, le statut de langue officielle au moldave, à l'ukrainien et au russe. Cette disposition a été reprise dans la loi sur les langues adoptée en 1992³⁴. La reconnaissance de ces trois langues officielles paraît somme toute

32. Dès le début des années 1990, un mécanisme trilatéral de maintien de la paix formé de représentants moldaves, transnistriens et russes, ainsi qu'un mécanisme pentagonal, reprenant la Moldavie et la Transnistrie, mais aussi l'Ukraine, la Russie et l'OSCE ont été mis en place afin de trouver une solution au conflit. Cependant, soumis à des pressions de plus en plus fortes, ces mécanismes se sont réduits à maintenir le *statu quo* et à renforcer l'indépendance *de facto* de la Transnistrie. POPESCU, N., « Supravietuirea Transnistriei (La survie de la Transnistrie) », in HEINTZ, M. (coord.), *Stat slab, cetatenie incerta. Studii despre Republica Moldova (Etat faible, citoyenneté incertaine. Etudes sur la République de Moldavie)*, Bucarest, 2007, pp. 77-79.

33. *Lege cu privire la prevederile de bază ale statutului special al localităților din stînga Nistrului (Loi sur les principales dispositions du statut juridique spécial des localités de la rive gauche (Transnistrie))* n° 173-XVI publiée au Monitorul Oficial n°101-103/478 du 29 juillet 2005.

34. *Zakon o yazykakh v Pridnestrovskoy Moldavskoy Respublike (La loi sur les langues de la RMT)* fut adoptée le 8 septembre 1992, Recueil des actes législatifs officiels de la République moldave de Transnistrie, SZMR 92-3. Son art.3 précise ainsi que sur le territoire de la République moldave de Transnistrie, le statut de langue officielle est accordé au moldave, au russe et à l'ukrainien et que ces trois langues possèdent un statut juridique égal. L'art. 6 précise néanmoins que « l'alphabet traditionnel cyrillique constitue la forme écrite du moldave et que l'utilisation de l'alphabet latin peut être passible de poursuites judiciaires ».

logique, car sur le territoire de la Transnistrie cohabitent des Moldaves, des Ukrainiens et des Russes. Néanmoins, dans les faits, ce trilinguisme officiel est une farce, une façade, car les dirigeants imposent un régime concernant l'usage officiel des langues, un régime abusif et discriminatoire. Dans la réalité, la langue russe est omniprésente, l'ukrainien et le moldave sont réprimés. Les russophones considèrent que ce territoire leur appartient et qu'ils n'ont pas à concéder quoi que ce soit à la langue moldave, langue officielle d'un Etat dont ils ne veulent pas faire partie. Le statut de co-officialité du moldave n'est donc que purement symbolique.

Cette situation a connu un développement récent avec l'arrêt rendu par la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) le 19 octobre 2012 sur des requêtes déposées par des Moldaves de Transnistrie concernant l'utilisation de l'alphabet latin dans les écoles³⁵. Les faits sont les suivants : les requérants, ressortissants moldaves, sont des élèves de l'un des six établissements présents en RMT dispensant un enseignement en langue moldave/roumaine écrite avec l'alphabet latin. A ses débuts, en 1997, leur établissement utilisait des locaux construits grâce à des fonds publics moldaves. Il était enregistré auprès du ministère de l'Education moldave et appliquait un programme rédigé en caractères latins et approuvé par le ministère. En 1999, le régime de la RMT décida que chaque établissement scolaire appartenant à un Etat étranger et fonctionnant sur le territoire de la RMT devait se faire enregistrer auprès des autorités de la RMT, faute de quoi, il ne serait pas reconnu et se verrait privé de ses droits. Le lycée refusa de se faire immatriculer, car cela aurait emporté pour lui l'obligation d'appliquer le programme en caractères cyrilliques élaboré par le régime de la RMT et la perte du droit d'être soutenu financièrement par le ministère de l'Education moldave. En juillet 2004, le régime de la RMT ferma toutes les écoles utilisant l'alphabet latin. Des incidents s'étant produits dans d'autres écoles de Transnistrie dispensant un enseignement en langue roumaine, des élèves, des parents et des professeurs du lycée prirent l'initiative de garder l'école jour et nuit. Par la suite, au cours du même mois, la police de la RMT prit le lycée d'assaut et délogea les femmes et les enfants qui s'y trouvaient. Cinq hommes à l'intérieur de l'école furent arrêtés et condamnés à des peines de détention administrative. Les jours suivants, des agents de la police locale et des fonctionnaires de l'administration de l'Education

35. Arrêt CourEDH, Grande chambre, *Catan et 27 autres c. Moldova et Russie* du 19 octobre 2012, requêtes n° 43370/04, 8252/05 et 18454/06.

rendirent visite aux parents d'élèves inscrits au lycée. Ils leur demandèrent de retirer leurs enfants de l'établissement pour les mettre dans une école agréée par le régime de la RMT s'ils ne voulaient pas être licenciés et même déchus de leurs droits parentaux. A la suite de ces pressions, de nombreux parents retirèrent leurs enfants et les transférèrent dans une autre école. En octobre 2004, le régime de la RMT autorisa la réouverture du lycée qui, d'après les requérants, fut contraint d'occuper un bâtiment inachevé et inadapté. Les requérants avaient déposé tant auprès des autorités russes qu'auprès des autorités moldaves un certain nombre de demandes et de plaintes qui n'ont jamais abouti. Ils ont donc par la suite décidé de porter l'affaire devant la Cour EDH en invoquant notamment la violation de l'art. 2 du Protocole additionnel numéro 1 (le droit à l'instruction) à la CEDH ainsi que la violation des art. 8 (le droit au respect de la vie privée et familiale) et 14 (l'interdiction des discriminations) de la CEDH.

Dans son arrêt, la Cour EDH fait une analyse très pointilleuse de la situation, comme elle l'avait d'ailleurs déjà fait dans un arrêt précédent relatif à la situation en Transnistrie³⁶. Portant principalement son analyse sur l'art. 2 du Protocole, la Cour EDH rappelle que la langue est un « élément de l'identité ethnique ou culturelle »³⁷ et qu'à ce titre, la RMT en imposant l'usage de l'alphabet cyrillique et en ayant procédé à la fermeture forcée des écoles a violé le droit des élèves à recevoir un enseignement dans la langue officielle. Au surplus, considérant que cet art. 2 du Protocole devait être lu à la lumière de l'art. 8 CEDH, la Cour a estimé que les parents d'élèves avaient été placés « dans la situation ingrate d'avoir à choisir entre, d'une part, envoyer leurs enfants dans des écoles où ils seraient désavantagés par le fait de devoir accomplir toute leur scolarité secondaire dans une combinaison langue/alphabet [...] qui n'est reconnue nulle part ailleurs dans le monde et qui implique l'utilisation d'un matériel pédagogique conçu à l'époque soviétique et, d'autre part, obliger leurs enfants [...] à subir des actes de harcèlement et d'intimidation »³⁸. Dans ces circonstances, la Cour considère que la Fédération de Russie en raison d'une part de son contrôle effectif sur la RMT pendant la période des événements en cause et d'autre part en raison de sa forte influence politique

36. Arrêt Cour EDH, *Ilascu et autres c. Moldova et Russie*, du 8 juillet 2004, requête n°48787/99.

37. Arrêt *Catan* précité, §152.

38. Arrêt *Catan* précité, §143.

sur cette région séparatiste est tenue pour responsable de la violation de l'art. 2 du Protocole.

4. Conclusion

De ces différents développements, il est aisé de comprendre que la RM est un Etat largement fragilisé par des tensions identitaires et culturelles. La politique linguistique poursuivie par le régime de la RMT n'est que l'instrument pour parvenir à une russification non seulement de la langue, mais aussi de la culture moldave. L'objectif sécessionniste et le rattachement à la Russie étant le but ultime recherché. Pour ce faire, les restrictions nombreuses apportées aux droits fondamentaux, dont la violation du droit à l'instruction n'est qu'un exemple parmi d'autres, sont symptomatiques des enjeux géopolitiques de la région où l'influence de la Russie est encore forte.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'une crise majeure dans cette partie de l'Europe aurait nécessairement des conséquences et des répercussions importantes sur l'équilibre de la région, car la RM est très liée à la Roumanie, Etat membre de l'Union européenne depuis 2007. Les autorités roumaines sont toujours attentives, voire susceptibles, sur tout ce qui concerne de près ou de loin le problème moldave. Par conséquent, l'Europe et, au premier chef, l'Union européenne, ne peut faire l'économie de s'intéresser à la RM. D'une façon générale, la stabilité de la région ne pourra passer que par l'existence d'une réelle volonté politique des parties en présence de parvenir à restaurer la paix et la sécurité dans cette partie de l'Europe.

Mecanismos de garantía de los derechos lingüísticos

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidade de Santiago de Compostela

1. Introducción. 2. Derechos lingüísticos y garantías públicas. 3. Distintos planos para la garantía pública de los derechos lingüísticos. 4. Órganos administrativos: planificación, normalización y consulta. 4.1. La política lingüística como garantía de los derechos lingüísticos. 4.2. Órganos administrativos sectoriales. 4.3. Entes sociales con funciones públicas: las academias de la lengua. 4.4. Órganos estatales. 5. Mecanismos de control del cumplimiento de los objetivos y planes en materia lingüística. 5.1. La garantía de control de los derechos lingüísticos en la educación derivado de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias. 6. Las vías de reclamación: quejas y recursos administrativos y judiciales. 6.1. Los defensores del pueblo: comisionados parlamentarios. 6.2. Órganos administrativos de garantía. 6.3. Las garantías jurisdiccionales.

1. Introducción

¿Existen mecanismos específicos de garantía de los derechos lingüísticos? ¿En qué medida los mecanismos habituales de garantía de derechos –recursos administrativos o jurisdiccionales, defensores del pueblo– son eficaces para garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos?. ¿Podemos hablar de otros mecanismos previos de garantía ligados a la propia estandarización de la lengua, al establecimiento de condiciones de igualdad real para su uso, para asegurar la existencia de condiciones objetivas para que los ciudadanos puedan hacer efectivos sus derechos lingüísticos?. Todas estas cuestiones merecen una reflexión en un momento en el que parecen apreciarse un punto de inflexión, y retroceso, en lo que había sido el entendimiento de los derechos lingüísticos a lo largo de los últimos años.

2. Derechos lingüísticos y garantías públicas

Los derechos lingüísticos, su garantía, son fuertemente deudores de la formulación que la primera jurisprudencia constitucional realiza de la oficialidad lingüística. La noción de oficialidad gira alrededor de la esfera pública como ámbito de protección preferente de los derechos lingüísticos. La STC 82/1986, de 26 de junio, afirmaba: «es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos».

Los ciudadanos tendrían una libertad de opción lingüística que desplegaría todos sus efectos en relación con aquellas lenguas declaradas oficiales y, fundamentalmente, en el ámbito jurídico-público. La garantía central de estos derechos vendría de la política de normalización lingüística que pondrían en marcha los poderes públicos a fin de crear las condiciones para que el ejercicio de estos derechos pudiera ser efectivo. La presencia en la enseñanza, de forma que se asegure una competencia equivalente en ambas lenguas; la existencia de empleados públicos y de todas las medidas organizativas complementarias (sinaléctica, formularios, publicaciones oficiales...), que hagan que la voz de la Administración garantice la doble oficialidad; la existencia de medios públicos de comunicación en las lenguas propias para garantizar la pluralidad lingüística; medidas todas que permitirían, cuando menos en el ámbito público, el ejercicio de los derechos lingüísticos y la no discriminación por razón de lengua.

La jurisprudencia constitucional vendría a entender que existe una verdadera competencia lingüística que se deriva de la declaración de oficialidad de las lenguas que llevaría «al establecimiento de los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos frente a todas las Administraciones Públicas» (FJ 4, STC 87/1997)¹. Sin embargo, la competencia en materia lingüística

1. En parecidos términos la sentencia del Estatut: «Es evidente, por tanto, que la cooficialidad de la lengua catalana en la Comunidad Autónoma de Cataluña es una condición jurídica sólo posible en virtud de una decisión reservada al Estatuto de Cataluña que también debe definir su régimen jurídico, esto es, establecer lo que hemos denominado el "contenido inherente al concepto de cooficialidad" o "alcance" de la misma (STC 82/1986, FFJJ 5 y 6; 123/1988, FJ 8 y 56/1990, FJ 40). De la declaración

puede concurrir con otras competencias estatales que llevarían a que, si bien las Comunidades Autónomas pueden regular «el alcance inherente a la cooficialidad» (FJ 10 STC 253/2005; FJ 11 STC 82/1986; FJ 5 STC 123/1988), los aspectos organizativos o procesales corresponden, en su caso, al Estado en virtud de su competencia exclusiva en estas materias. Por ello, las garantías de los derechos lingüísticos pueden estar residenciadas tanto en las Administraciones autonómicas como en la estatal y las medidas organizativas necesarias para hacer efectivos los derechos lingüísticos pueden venir condicionadas por un doble juego: fijación del alcance inherente a la oficialidad por la Comunidad autónoma y regulación de las medidas organizativas para hacerlo efectivo por las instancias centrales en caso de competencias estatales substantivas².

Sin embargo, es conocido que las instancias centrales han obviado el papel que les correspondería para poner en práctica las medidas organizativas de garantía de los derechos lingüísticos en los ámbitos de su competencia (ej. justicia, órganos constitucionales...) incluso en sectores en los que las disposiciones autonómicas de normalización estarían reforzadas por la adopción de compromisos internacionales como el existente en materia de justicia en el marco de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias (CELRM). La inacción estatal, apenas encubierta con algunas previsiones como las existentes en el Estatuto Básico del Empleado Público en relación con la obligación de atención a los ciudadanos en la lengua de su elección en las

de cooficialidad se sigue, por imperativo constitucional y sin necesidad de intermediación normativa alguna, su condición de lengua oficial para todos los poderes públicos radicados en Cataluña, sean estatales, autonómicos o locales, asistiendo a los ciudadanos el derecho de usar ambas lenguas en sus relaciones con tales instituciones públicas (SSTC 134/1997, de 17 de julio, FJ 2; y 253/2005, de 11 de octubre, FJ 10)» STC 31/2010, FJ21.

2. «Es evidente que ninguna Comunidad Autónoma puede encontrar en la regulación de la materia lingüística una competencia que la habilite para dictar normas relativas a la organización y funcionamiento de la Administración estatal, como puede hacerlo con respecto a la propia Administración autonómica, e incluso a la local en virtud de lo que establezcan los respectivos estatutos. Pero sí puede la Comunidad Autónoma determinar el alcance de la cooficialidad, que se deriva inmediatamente de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía y es inherente al concepto de aquella, correspondiendo a la Administración estatal la ordenación concreta de la puesta en práctica de aquella regulación legal en cuanto afecte a órganos propios. La instauración por el art. 3.2 de la Constitución de la cooficialidad de las respectivas lenguas españolas en determinadas Comunidades Autónomas tiene consecuencias para todos los poderes públicos en dichas Comunidades, y en primer término el derecho de los ciudadanos a usar cualquiera de las dos lenguas ante cualquier Administración en la Comunidad respectiva con plena eficacia jurídica. Puede ésta, pues, enunciar este derecho y, junto a él, el consiguiente deber de todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales) radicados en la Comunidad de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente prevista y estatutariamente establecida (FJ 5 STC 82/1984)».

comunidades autónomas en lengua propia acompañada por la necesidad de disponer de empleados públicos capacitados o las relativas a la documentación administrativa³ o el procedimiento administrativo (Ley 30/1992), alcanza incluso la mera protección de las lenguas como patrimonio cultural ex artículo 3.3 de la CE.

La protección de la lengua como señal de identidad es una encomienda que reciben los poderes públicos –estatales y autonómicos- en virtud del art.3.3. de la Constitución. El art. 3.3 de la Constitución sería una cláusula de «identidad cultural del Estado constitucional» que, siguiendo las tesis de ARZOZ, se aplica tanto a las lenguas oficiales como a otras variantes o lenguas sin declaración de oficialidad y vincula no sólo a los poderes autonómicos y locales sino a las instituciones centrales en las políticas de fomento y protección de las lenguas⁴. Es cierto que en las lenguas que son oficiales la propia declaración de oficialidad las hace acreedoras de ese mandato de protección reforzado, pero el artículo 3.3 de la Constitución tendría la virtualidad de poder extender una protección como patrimonio cultural a las modalidades lingüísticas no declaradas como oficiales y, sobre todo, integra un mandato de fomento del pluralismo lingüístico para las instituciones centrales. En línea con los compromisos adquiridos por el Reino de España al ratificar la CELRM con el «reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como expresión de la riqueza cultural» (art. 7.1.a) o «la necesidad de una acción resuelta de fomento de las lenguas regionales o minoritarias, con el fin de salvaguardarlas» (art. 7.1.c), compromisos que son a menudo olvidados por el gobierno central desentendiéndose de la protección del pluralismo lingüístico al entender que es una labor que le corresponde a las Comunidades Autónomas con lenguas oficiales. El artículo 3.3 de la Constitución y la ratificación de la Carta Europea obligan a adoptar medidas de reconocimiento del pluralismo lingüístico en ámbitos como la Administración de Justicia en los territorios con lengua propia y en las sedes de los órganos jurisdiccionales con sede única central (Audiencia Nacional, Tribunal Supremo); los órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, las Cortes, Defensor del Pueblo); o la promoción exterior.

3. Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado

4. ARZOZ, X., «Lenguas y modalidades lingüísticas en la Constitución española: ¿dos regímenes jurídicos diferenciados?», en MILLAN I MASSANA, A., *El plurilingüisme a la Constitució espanyola*, Institut d'Estudis Autonòmics, 65, 2009, p. 110.

El papel central que juega la posición y medidas organizativas que deben adoptar los poderes públicos en materia lingüística ha determinado las líneas jurisprudenciales en esta materia en las que, salvo disposición expresa normativa reconociendo derechos lingüísticos a los ciudadanos, y aún así amparándose en elementos como la progresividad de las medidas lingüísticas y otras cuestiones se ha limitado el alcance de estos derechos, la periodificación y extensión de las garantías lingüísticas ha dependido de la regulación y decisiones administrativas.

Sin ir más lejos esa era la jurisprudencia constante desde la STC 337/1994 en relación con la inexistencia de un derecho de opción lingüística de las familias en materia educativa, estando estas sometidas al modelo lingüístico establecido por las normas y a las medidas organizativas concretas que esta estableciera. Así la atención individualizada a los estudiantes que concretaría el derecho a la elección de la lengua de escolarización reconocido en la primera enseñanza se ampararía en las disposiciones educativas vigentes y ahora concretadas, por ejemplo, en la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña⁵ o, en parecidos términos, en los sucesivos Decretos autonómicos gallegos en esta materia. Estas normas no reconocen un derecho de los estudiantes a elegir la lengua de enseñanza sino tan sólo a ser atendidos de forma individualizada en función de su reciente incorporación al sistema escolar bien porque proceden de otros lugares o bien porque se trata del inicio de la etapa educativa. De hecho es esa jurisprudencia la que se usa por el TSJ de Galicia para anular recientemente una disposición del Decreto 79/2010, de 20 de mayo, para el plurilingüismo en la enseñanza no

5. Artículo 10. Derecho y deber de conocer las lenguas oficiales.

2. Los alumnos que se incorporen al sistema educativo sin conocer una de las dos lenguas oficiales tienen derecho a recibir un apoyo lingüístico específico. Los centros deben proporcionar a los alumnos recién llegados una acogida personalizada y, en particular, una atención lingüística que les permita iniciar el aprendizaje en catalán. Asimismo, los centros deben programar las actividades necesarias para garantizar que todos los alumnos mejoren progresivamente el conocimiento de las dos lenguas oficiales y que exista concordancia entre las acciones académicas de apoyo lingüístico y las prácticas lingüísticas del profesorado y demás personal del centro.

Artículo 11. El catalán, lengua vehicular y de aprendizaje.

4. En el curso escolar en el que los alumnos inicien la primera enseñanza, las madres, los padres o los tutores de los alumnos cuya lengua habitual sea el castellano pueden instar, en el momento de la matrícula, y de acuerdo con el procedimiento que establezca el Departamento, que sus hijos reciban en aquella atención lingüística individualizada en esa lengua.

universitaria de Galicia⁶ en tanto en cuanto se considera que la articulación concreta del modelo de enseñanza de y en las lenguas oficiales tiene como finalidad asegurar el derecho a la educación y la adquisición de las competencias lingüísticas por lo que no existe un derecho a usar una distinta a la establecida con esta finalidad.

Por eso resulta tanto más sorprendente la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2013 que resuelve un recurso de casación contra un auto del Pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Cataluña de 8 de marzo de 2012 en ejecución de una sentencia del propio TS de 9.12.2010, en la que se afirma que el fallo de esta última sentencia «ha de interpretarse, en atención a la legitimación que correspondía al recurrente y al sentido de la petición que en su día dirigió a la Generalidad de Cataluña, como un reconocimiento de que el derecho que impetraba no se satisfacía con la prestación a sus hijos de una atención particularizada en castellano, sino con la entera transformación del sistema, de modo que sus hijos junto con sus condiscípulos, utilizaran, en la proporción que la Generalidad estimase conveniente, el castellano como lengua vehicular en la enseñanza, pero referido ese sistema al seguido en el colegio y curso en que los hijos del recurrente siguieran la enseñanza, tal como ha declarado el Auto objeto del presente recurso de casación» (FJ6º). Los jueces no pueden atribuir derechos lingüísticos al margen del ordenamiento y la Ley de Educación es clara al respecto. La extralimitación de las atribuciones propias de los órganos judiciales en este ámbito –declarar el ajuste a la legalidad o ilegalidad de las actuaciones administrativas de acuerdo con las limitaciones del objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa existentes- parece clara. En vez

6. Artículo 12. Horarios y utilización de las lenguas

1. En las enseñanzas de régimen general y en la educación de personas adultas, recogidas en la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, se asignará globalmente el mismo número de horas a la enseñanza de las asignaturas de lengua gallega y de lengua castellana.

2. En las clases de lengua y literatura gallega y lengua y literatura castellana, se usarán, respectivamente, el gallego y el castellano, tanto por parte del profesorado como por parte del alumnado.

3. *En todas las áreas, asignaturas o módulos, excepto en las señaladas en el párrafo anterior y en las asignaturas de lengua(s) extranjera(s), el alumnado podrá utilizar en las manifestaciones oral y escrita la lengua oficial de su preferencia. No obstante lo anterior, se procurará que el alumnado utilice la lengua en que se imparte el área, asignatura o módulo.*

El número 3 del artículo 12 fue anulado por Sentencia TSJ de Galicia 1286/2012, 21 noviembre (Sala de lo Contencioso-administrativo, 1ª), por Sentencia TSJ de Galicia 1285/2012, 21 noviembre (Sala de lo Contencioso-administrativo, 1ª), por Sentencia TSJ de Galicia 1284/2012, 21 noviembre (Sala de lo Contencioso-administrativo, 1ª) y por Sentencia TSJ de Galicia 1313/2012, 28 noviembre (Sala de lo Contencioso-administrativo, 1ª).

del reconocimiento de una situación jurídica individualizada al recurrente se pretende imponer un cambio de modelo educativo.

Más sorprendente si cabe es la enrevesada afirmación que se realiza en este mismo contexto en el Auto del TSJ de Cataluña 26/2013, de 6 de marzo de 2013⁷, también resolviendo la ejecución de sentencia del TS continuación: «Podría argüirse, tal vez, que esta decisión afecta a los escolares que forman parte de la misma clase que el hijo de la parte actora, y cuyos padres pueden querer y desear que el modelo lingüístico actual no se modifique. Ahora bien ello no es óbice a lo acordado. Es sabido que el derecho fundamental a la educación (art. 27 CE), en su aspecto lingüístico, no garantiza ningún derecho de opción a recibir la enseñanza exclusivamente en una sola de las lenguas oficiales. Es la Administración educativa quien organiza y establece la prestación de este derecho. Y cabe, como es lógico, que modifique puntualmente el sistema si así lo establecen los Tribunales que “controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”, según dispone el art. 106.1 de la Constitución» (FJ3º). En definitiva, la norma no reconoce un derecho de elección en el ámbito educativo pero según este Auto puede obligarse a la Administración a modificar el modelo educativo de atención, no a un alumno sino a toda una clase, al reconocerle una situación jurídica individualizada al primero de cambio de modelo educativo sin que las otras familias gocen de semejante derecho puesto que las normas hacen recaer la configuración del modelo en la Administración. En definitiva, aunque el ordenamiento no prevea este derecho, los tribunales pueden crearlo, ex interpretación conforme de la Constitución realizada por el TC en la sentencia del Estatut, pero sólo para ciertas familias.

La compleja deriva altera, especialmente en el plano de la garantía judicial de los derechos lingüísticos, los fundamentos dogmáticos tanto del objeto de los procesos judiciales como del contenido de las sentencias lo que, en síntesis, enlaza con el papel de jueces y administración.

7. Un auto, por otra parte, parcialmente contradictorio en cuanto a sus efectos al Auto 15/2012, de 8 de marzo de 2012 del mismo TSJ de Cataluña.

3. Distintos planos para la garantía pública de los derechos lingüísticos

La garantía pública de los derechos lingüísticos se plantea en varios niveles. Por un lado podemos hablar de la garantía a través de la propia existencia de una política de normalización por la cual se corrijan los desequilibrios históricos existentes como afirmaba ya la primera jurisprudencia constitucional. Los Estatutos de Autonomía afirman, en casi todos los casos, ese papel de los poderes públicos en la garantía de los derechos lingüísticos y en un trabajo pro-activo de impulso de las medidas para garantizar la presencia de las lenguas propias en la sociedad.

Artículo 6 Estatuto de Cataluña. La lengua propia y las lenguas oficiales. 2. El catalán es la lengua oficial de Cataluña. También lo es el castellano, que es la lengua oficial del Estado español. Todas las personas tienen derecho a utilizar las dos lenguas oficiales y los ciudadanos de Cataluña el derecho y el deber de conocerlas. Los poderes públicos de Cataluña deben establecer las medidas necesarias para facilitar el ejercicio de estos derechos y el cumplimiento de este deber. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32, no puede haber discriminación por el uso de una u otra lengua.

Artículo 6.1 Estatuto del País Vasco. 2. Las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial, y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento. 4. La Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia es institución consultiva oficial en lo referente al euskera.

Artículo 5.3 Estatuto de Autonomía de Galicia. Los poderes públicos de Galicia garantizarán el uso normal y oficial de los dos idiomas y potenciarán la utilización del gallego en todos los órdenes de la vida pública, cultural e informativa, y dispondrán los medios necesarios para facilitar su conocimiento.

Artículo 6. 3 Estatuto de Valencia. La Generalitat garantizará el uso normal y oficial de las dos lenguas, y adoptará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento.

Artículo 4 Estatuto Illes Balears. La lengua propia. 3. Las instituciones de las Illes Balears garantizarán el uso normal y oficial de los dos idiomas, tomarán las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y crearán las condiciones que permitan llegar a la igualdad plena de las dos lenguas en cuanto a los derechos de los ciudadanos de las Illes Balears.

Esa garantía de los derechos lingüísticos puede adoptar formas diversas. Por un lado la existencia de políticas de normalización, como indicamos, de las que se derivarían la adopción de medidas de planificación y dinamización lingüística para conseguir recuperar presencia social para las lenguas propias. Para esto son precisos apoyos organizativos –gabinetes o servicios de normalización y planificación–, planes y la evaluación del cumplimiento de los objetivos a los que conduce la planificación.

Igualmente relevante es el papel de estandarización lingüística. Un elemento que se aprecia en las lenguas minorizadas es que la ausencia de estandarización tiene un efecto negativo en el asentamiento de la lengua y en la recuperación del prestigio. En definitiva, también entraría en esos mecanismos garantizadores la existencia de órganos de fijación de la norma, habitualmente ligados también a la promoción de la lengua y con un carácter consultivo respecto a las autoridades autonómicas.

Algunas comunidades autónomas, y más recientemente el gobierno central, han puesto en marcha otros órganos consultivos y de asesoramiento para impulsar políticas de apoyo a las lenguas. Bien con carácter transversal, bien encuadrados en ámbitos sectoriales (educación, administración) existen mecanismos institucionales en forma de órganos de asesoramiento y consultivos que son de interés.

Finalmente, tienen singular importancia los órganos y mecanismos de reclamación. Los ombudsmen autonómicos y estatal han recibido un importante número de quejas ligadas a la lengua. La defensa judicial de los derechos lingüísticos encuentra dificultades de diverso tipo: legitimación, acreditación de la discriminación, contexto de doble oficialidad con preeminencia de facto del castellano, falta de desarrollo suficiente de la normativa lingüística, dificultad de control de la inactividad administrativa.



4. Órganos administrativos: planificación, normalización y consulta

Las administraciones disponen de órganos especializados tanto para coordinar y establecer las políticas lingüísticas, como para garantizar la participación social en esta materia. La existencia de órganos administrativos de coordinación es indicativa de una voluntad de dar impulso a estas políticas especialmente si en su regulación gozan de un nivel elevado en el esquema jerárquico administrativo y carácter transversal en su alcance para hacer efectivos los derechos lingüísticos. Por lo que respecta a los órganos consultivos, la representatividad de su composición, el peso determinante de los representantes sociales, el carácter determinante de sus acuerdos y la periodicidad de sus encuentros, son los elementos indicativos de la voluntad de darles un protagonismo en este ámbito.

4.1. La política lingüística como garantía de los derechos lingüísticos

El mandato constitucional y estatutario de impulso de la normalización lingüística precisa para ser eficaz de la existencia de órganos que impulsen estas políticas en la Administración. La existencia, en la mayor parte de las Administraciones autonómicas con lenguas propias, de órganos encargados de estas políticas debería ir complementado por el alcance transversal de su actuación, bien por su carácter interdepartamental, bien por las funciones que tienen atribuidas.

En esta línea se inscribe la reciente reestructuración en Cataluña de su estructura en política lingüística. El Decreto 371/2011, de 19 de julio, de organización transversal de la política lingüística busca dotar de coordinación a toda la política lingüística catalana recogida en normas sectoriales como la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación; la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña; la Ley 17/2010, de 3 de junio, de la lengua de signos catalana; la Ley 20/2010, de 7 de julio, del cine, o la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, entre otras. Asimismo, la Ley 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán. Los sucesivos órganos y normas⁸ destinados a garantizar la coordinación de la política lingüística en Cataluña experimentan una actualización para adaptarse al nuevo marco estatutario y a los retos existentes en esta materia. La organización se asienta en tres pilares: la Dirección General de Política Lingüística (DGPL)⁹, la Comisión Técnica de Política Lingüística y la Red Técnica de Política Lingüística. La coordinación y retroalimentación de la actividad de la DGPL se facilita con la existencia de esa comisión interde-

8. Así, «el Decreto 396/1983, de 8 de septiembre, creó la Comisión para la Normalización Lingüística como órgano para el seguimiento y el impulso de la aplicación de la Ley 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Cataluña. Posteriormente, el Decreto 41/1986, de 13 de febrero, de creación de órganos auxiliares de la Comisión para la Normalización Lingüística y de la Dirección General de Política Lingüística, diseñó un modelo de administración de la política lingüística con una dirección unificada en la Dirección General de Política Lingüística y una gestión descentralizada en los distintos departamentos de la Administración de la Generalidad mediante una red de personal técnico, la Red Técnica de Política Lingüística. Finalmente, el Decreto 36/1998, de 4 de febrero, de medidas para la aplicación de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística, completó la estructura anterior con la creación de la Comisión Técnica de Política Lingüística como órgano de alta coordinación de los departamentos en este ámbito» (preámbulo del Decreto 371/2011).

9. Art. 2.1: La Dirección General de Política Lingüística es el órgano de la Administración de la Generalidad competente en materia de política lingüística, que elabora propuestas normativas en este ámbito, vela por el tratamiento adecuado de la lengua en la normativa sectorial, elabora los planes de política lingüística, establece los usos lingüísticos de la Administración, promueve las acciones genéricas y sectoriales encaminadas a fomentar su uso, y coordina y evalúa el impacto lingüístico de la acción de gobierno.

partamental que garantiza los usos lingüísticos y la aplicación de las medidas de planificación en toda la Administración y, también, hace propuestas en la materia. La Red Técnica vendría a ser el brazo técnico de apoyo y ejecución de las medidas y de evaluación de su impacto.

La alimentación de las políticas lingüísticas a través de la participación social mediante órganos consultivos y de asesoramiento es otro de los mecanismos que puede fortalecer la garantía de los derechos lingüísticos. Así el Consell Social de la Llengua Catalana es el órgano de asesoramiento, consulta y participación social en la política lingüística desarrollada o impulsada por Generalitat de Catalunya¹⁰. Para ello evalúa las políticas desplegadas, dictamina los proyectos y medidas de planificación y puede realizar propuestas. La composición prevista es amplísima y fundamentalmente social lo que favorecería la penetración de la percepción de la sociedad civil en las políticas lingüísticas. Forman parte desde entes y entidades públicas y privadas con relevancia para la implantación de políticas en materia de lengua (comunicación, educación, medios de comunicación, cultura, economía), como un amplio abanico de expertos. No obstante la propia amplitud de la composición –que se acerca al centenar de miembros– puede restar dinamismo a su funcionamiento.

Con parecidos cometidos en Euskadi existe el Consejo Asesor del Euskera que se configura como el órgano de encuentro previsto en el artículo 29 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del Uso del Euskera, para el estudio, canalización y coordinación de los esfuerzos y actividades de las diversas Instituciones, tanto públicas como privadas, implicadas en la tarea de la normalización lingüística¹¹. Este órgano realiza una actividad regular de asesoramiento y edición de informes¹².

En Galicia se creó en 2010 la Rede de Dinamización Lingüística¹³. Esta red configurada como «una asociación voluntaria que busca congrega a las entidades con competencia en la promoción del uso de la lengua gallega» tenía como objetivo principal la colaboración con los entes locales, si bien

10. Decret 116/2005, de 14 de juny, del Consell Social de la Llengua Catalana (DOGC 4407, de 16 de juny)

11. Decreto 176/2007, de 16 de octubre, del Consejo Asesor del Euskera.

12. http://www.kultura.ejgv.euskadi.net/r46-17894/es/contenidos/informacion/7041/es_2447/eab_gomendioak_berria.html

13. Orde do 14 de setembro de 2010 pola que se crea a Rede de Dinamización Lingüística (DOG de 21 de setembro).

se indicaba que podría también buscar lazos con entidades privadas. En la línea señalada anteriormente sobre la credibilidad que tienen ciertos órganos cuando sus funciones u objetivos no se adecuan a las necesidades, esta red se creó sin la existencia de unidades técnicas que desarrollen ese trabajo en los entes locales, en un momento de gran precariedad, y desaparición, de los pocos servicios de normalización existentes y sin exigir ningún compromiso mínimo a estos entes locales –ni siquiera el cumplimiento de las medidas de uso del gallego establecidas por la Ley 5/1997, do 22 de julio, de Administración local de Galicia.

4.2. Órganos administrativos sectoriales

En ámbitos sectoriales también se han establecido instrumentos para extender la garantía de los derechos lingüísticos a otros colectivos. La necesidad de integrar, también lingüísticamente, a personas procedentes de otros países, o retornadas, llevó al parlamento catalán a aprobar un esquema prestacional encabezado por un Servicio de primera acogida mediante la Ley 10/2010 de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas en Cataluña. Con esta norma se buscaba implementar el Pacto nacional para la inmigración el cual consideraba «herramientas básicas para la integración el conocimiento de la sociedad de acogida, la inserción laboral y el conocimiento de la lengua». Destaca entre los preceptos de la ley en relación con la cuestión lingüística el artículo 9.

Artículo 9. Competencias lingüísticas básicas.

1. La persona titular del derecho de acceso al servicio de primera acogida, a lo largo del proceso de integración en la sociedad catalana, debe alcanzar las competencias lingüísticas básicas en catalán y en castellano.
2. El servicio de primera acogida debe ofrecer la formación y los medios necesarios para la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana a las personas titulares del derecho de acceso al servicio que no la conozcan, siempre que sea posible mediante el Consorcio para la Normalización Lingüística.
3. Debe fijarse, por reglamento, el nivel mínimo de referencia que debe alcanzarse en cuanto a competencias lingüísticas referidas en el Marco europeo común de referencia para las lenguas, establecido por el Consejo de Europa.
4. El catalán, como lengua propia de Cataluña, es la lengua común para la gestión de las políticas de acogida e integración. También es la lengua vehicular de la formación y la información, instrumento básico para la plena integración en el país. A tal fin, el aprendizaje lingüístico ofrecido por los servicios de primera acogida empieza por la adquisición de las competencias básicas en lengua catalana.

5. El servicio de primera acogida, terminada la formación en lengua catalana, debe ofrecer la formación para adquirir las competencias básicas en lengua castellana a las personas que hayan alcanzado la adquisición de competencias básicas en lengua catalana y que lo soliciten o lo requieran.

El derecho de acceso al servicio de primera acogida que incluye acciones formativas e informativas para la adquisición, entre otras, de competencias lingüísticas en catalán y que, en todo caso, secuencia la integración lingüística dando prioridad a la adquisición de la formación en lengua catalana, desarrolla los mandatos de la ley mediante un derecho prestacional a la integración lingüística. Esta configuración prestacional tiene efectos posteriores en cuanto que refuerza la garantía del derecho lingüístico enunciado. Los estrechos márgenes por los que discurre el recurso de inactividad enunciado en el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, limitándolo a las «prestaciones concretas» establecidas en virtud de normas, actos o contratos, podrían viabilizar un recurso al amparo de esta previsión de la Ley de acogida.

En todo caso, debemos hacer mención a que la controversia en torno a esta ley condujo a la presentación de un recurso de inconstitucionalidad de la Defensora del Pueblo en funciones apoyándose en la doctrina sentada por la STC en relación con el Estatut de Cataluña¹⁴. En concreto, se afirmaba sobre este artículo 9 que:

«El precepto en cuestión, al tiempo que configura un derecho subjetivo prestacional al acceso al servicio de primera, establece un deber legal y singularizado que obliga a alcanzar una competencia lingüística básica en catalán, de conformidad con el nivel mínimo de referencia que se fije por un reglamento autonómico. De tal forma, el extranjero inmigrado, el solicitante de asilo, el refugiado, el apátrida, por la sola razón de su situación de estancia o de residencia temporal en Cataluña, quedan sujetos a un régimen jurídico específico, no compartido por los demás inmigrantes que se encuentren o residan en otras partes del territorio nacional».

Además se reiteraba la doctrina de la STC 31/2010 para afirmar la inconstitucionalidad de las disposiciones lingüísticas ya que:

«La lectura conjunta de los párrafos segundo, cuarto y quinto del artículo 9 lleva a una serie de conclusiones: 1) Se establece una primacía del uso del catalán sobre el castellano en el servicio, que llama de primera acogida, pero que, en realidad como hemos visto, va más allá de la asistencia social a las personas inmigradas y regresadas

14. http://www.defensordelpueblo.es/en/Documentacion/Recursos/inconstitucionalidad/PDFs/Recurso_2_2010.pdf

a Cataluña; 2) Se considera dicha lengua como la propia del servicio en su relación con los usuarios; 3) se establece una preferencia absoluta de la lengua catalana sobre la castellana, que anula el ejercicio por los usuarios de cualquier facultad de elección; y 4) el acceso al conocimiento de la lengua castellana se considera una opción supeditada a la acreditación previa de la suficiencia de conocimientos lingüísticos en catalán.»

Si analizamos el recurso de la Defensora del Pueblo desde una perspectiva de garantía de integración resulta paradójico puesto que se impugna un derecho prestacional que facilitaría la integración de los inmigrantes en una comunidad, un derecho exigible judicialmente, mientras que en el resto del territorio estatal la situación de los inmigrantes sería de menor protección al carecer de una garantía efectiva de integración equivalente reconocida legalmente.

4.3. Entes sociales con funciones públicas: las academias de la lengua

La necesidad de asentar un estándar lingüístico uniforme y un uso culto de la lengua aparece como una preocupación urgente para las lenguas minorizadas. De hecho es uno de los elementos determinantes para la recuperación de prestigio de las lenguas. Podríamos hablar de que esta es una premisa para el uso por los hablantes de la lengua y, para su introducción en el sistema educativo, en los medios de comunicación o para su uso administrativo¹⁵. Sin fijación de un estándar normativo es muy difícil que una lengua alcance una presencia social consolidada y, en consecuencia, pueda existir garantía de los derechos lingüísticos de los ciudadanos. El papel que tienen ciertas instituciones en la fijación del estándar lingüístico y, a veces por extensión, en la defensa de la lengua, merece un comentario.

En Cataluña la Ley 8/1991, de 3 de mayo, sobre la autoridad lingüística del Institut d'Estudis Catalans¹⁶, lo reconoce como «la institución encargada de

15. La Ley 7/1998, de 16 de septiembre, de Creación de la Academia Valenciana de la Lengua se expresa en términos semejantes: «Una premisa para garantizar el uso normal y oficial del valenciano, tal como prevé el artículo 7 del Estatuto de Autonomía, y por tanto, para garantizar la seguridad jurídica de los administrados, es que toda la Administración Pública se rija por una misma normativa ortográfica y gramatical del valenciano».

16. El preámbulo nos recuerda la trayectoria histórica y el papel que ha jugado el IEC: «Una de las finalidades primordiales que impulsaron a Enric Prat de la Riba a crear en el año 1907 el Institut d'Estudis Catalans fue la de instituir una autoridad académica que fijase y actualizase la normativa general de la lengua catalana, lo que determinó el establecimiento de la Secció Filològica, que comenzó a difundir sus trabajos normativos en el año 1913. Esta ha sido desde entonces una función destacada del Institut, reconocida por las instituciones y las personalidades culturales, por el conjunto de la comunidad

establecer y actualizar la normativa lingüística del catalán, sin perjuicio de las demás funciones que le otorguen sus estatutos» y somete a sus determinaciones normativas los usos lingüísticos de las distintas administraciones y entes dependientes de éstas, los de los centros educativos públicos y privados y los medios de comunicación.

Con parecidas funciones se crea la Academia Valenciana de la Lengua si bien la controversia sobre la denominación y unidad de la lengua catalana subyace en la Ley 7/1998, de 16 de septiembre. De hecho se fija como misión «velar por el valenciano partiendo de la tradición lexicográfica, literaria, y la realidad lingüística genuina valenciana, así como, la normativización consolidada, a partir de las llamadas Normas de Castellón» (art. 3) y se afirma entre las funciones la de «velar por el uso normal del valenciano y defender su denominación y entidad» (art.5). También se indica que podrá «tener relaciones horizontales con las diversas entidades normativas de las otras lenguas del Estado» (la cursiva es nuestra).

En Euskadi el artículo 6.4 del Estatuto indica que «La Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia es institución consultiva oficial en lo referente al euskera». Euskaltzaindia se ocupa del corpus del idioma, pero también vela por el estatus social de éste. De hecho la academia tiene dos grandes secciones: Iker y Jagon (Investigación y Tutelar). El Decreto de 1976 que fijaba sus Estatutos¹⁷ destacaba en su artículo 1 entre sus fines, además de aquellos relacionados con la fijación de la norma: «e. Promover su uso. f. Valor por los derechos de la lengua.(sic)».

La Ley 3/1983, de 15 de junio, de Normalización Lingüística de Galicia, en su disposición adicional establecía que «en las cuestiones relativas a la normativa, actualización y uso correcto de la lengua gallega, se estimará como criterio de autoridad el establecido por la Real Academia Galega». Posteriormente el Real Decreto 271/2000, de 25 de febrero, que aprueba los Estatutos de la Real Academia Galega (RAG) indica entre sus fines el estudio y promoción de la lengua gallega (artículo 1) y el asesoramiento de los poderes públicos

lingüística catalana, y por el Decreto 3118/1976, de 26 de noviembre, de alcance a todo el ámbito territorial de la lengua catalana».

17. Decreto 573/1976, de 26 de febrero, por el que se reconoce a la Academia de Lengua Vasca bajo la denominación de Real Academia de Lengua Vasca, modificado por el Real Decreto 750/2006, de 16 de junio, por el que se modifican los Estatutos de la Real Academia de la Lengua Vasca, aprobados por Decreto 573/1976, de 26 de febrero.

sobre la promoción social de la lengua gallega. En 2010 la Real Academia Galega da un paso significativo en el desarrollo de esos fines al decidir recurrir judicialmente el Decreto 79/2010, de plurilingüismo que asentaba un retroceso en la presencia del gallego en el ámbito educativo y que pretendía afirmar el discurso de la libertad de elección lingüística en la enseñanza. La STSJ de Galicia 1313/2012, de veintiocho de noviembre, se une a otras siete por las que se fallan los recursos frente a este Decreto, en los que acoge las pretensiones de anulación de los preceptos que establecían la libertad de uso oral o escrito de la lengua para los estudiantes con independencia de que estas materias tuvieran una lengua vehicular de impartición establecida para garantizar la competencia lingüística y la fijación de la lengua de la primera enseñanza mediante una encuesta a las familias por un sistema de mayorías. La afirmación del papel de la RAG como institución de defensa de la lengua, más allá del de fijación de la norma, supuso en ese momento un reforzamiento de la institución.

4.4. Órganos estatales

En el ámbito estatal el olvido con el que se ha asumido el carácter plurilingüe ha llevado a que sólo en tiempos recientes se hayan configurado estructuras de integración de estas políticas en la estructura administrativa. La constatación de que «el Estado viene realizando un importante esfuerzo de adaptación a la existencia de lenguas oficiales distintas del castellano, especialmente en el ámbito de la organización y funcionamiento administrativo. Los resultados prácticos, sin embargo, no siempre han sido satisfactorios. Esta situación ha sido objeto de distintas iniciativas, especialmente a raíz de las recomendaciones dirigidas al mismo en el ámbito de compromisos internacionales asumidos por España, como las aprobadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 21 de septiembre de 2005, en relación con el cumplimiento de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias», condujo a la creación de dos órganos: el Consejo y la Oficina de las Lenguas Oficiales.

La creación del Consejo y la Oficina de las Lenguas Oficiales¹⁸ deberían ayudar a dar pasos en esa dirección aunque el desfalleciente calendario

18. Real Decreto 905/2007, de 6 de julio, por el que se crean el Consejo de las Lenguas Oficiales en la Administración General del Estado y la Oficina para las Lenguas Oficiales. «El Consejo deberá, en primer lugar, analizar sistemáticamente las actuaciones llevadas a cabo por los diferentes departamentos minis-

de reuniones conocido –apenas una anual los tres primeros años de vida y después un aparente letargo– muestran la escasa voluntad de perseguir los objetivos que fijaría su norma de creación¹⁹. Singularmente aquel de «analizar las actuaciones de los distintos departamentos ministeriales de la Administración General del Estado, y de los organismos públicos adscritos o dependientes de ellos, en relación con la utilización de las lenguas oficiales de las comunidades autónomas en garantía del derecho de uso de aquéllas por parte de los ciudadanos» (art. 3). Parece que la adaptación de la Administración General del Estado para garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos no es una prioridad y que estamos ante otro órgano destinado a servir de cobertura ad extra (en los informes de cumplimiento de la CELRM se ha mencionado su existencia, por ejemplo) pero sin voluntad política de proceder a cambios en este ámbito.

El Consejo podría incluso «requerir la colaboración de los órganos directivos de los Organismos Públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, y en especial del Instituto Cervantes» y constituir comisiones de estudio o recurrir al asesoramiento de expertos.

Por su parte la Oficina para las Lenguas Oficiales sería una unidad permanente de asistencia y apoyo del Consejo de las Lenguas Oficiales que debería prestar asesoramiento, elaborar estudios e informes técnicos de diagnóstico sobre el uso de las lenguas oficiales en la Administración General del Estado y sus organismos públicos, recabar y analizar información cuantitativa y cualitativa y promover, difundir y distribuir las investigaciones, encuestas, estudios y publicaciones relacionadas con las lenguas oficiales, como funciones principales.

teriales, especialmente por los más directamente concernidos por la obligación de garantizar el derecho de uso de las lenguas oficiales de las comunidades autónomas; en segundo lugar, habrá de impulsar una política idónea en relación con las lenguas oficiales de las comunidades autónomas que garantice adecuadamente el derecho de uso de aquéllas en el ámbito de actuación de la Administración General del Estado; y, en tercer lugar, habrá de coordinar las actuaciones de los departamentos ministeriales»

19. http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/Oficina_Lenguas_Oficiales/Calendario_Reuniones.html

5. Mecanismos de control del cumplimiento de los objetivos y planes en materia lingüística

5.1. La garantía de control de los derechos lingüísticos en la educación derivado de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias

La Carta Europea de Lenguas Regionales o minoritarias adoptada en 1992 y ratificada por el Reino de España en 2001 (BOE de 15 de septiembre de 2001) recoge entre los compromisos ratificados uno relativo a la institucionalización de un órgano de control en materia de enseñanza. En concreto:

Art. 8.1. i) crear uno o varios órganos de control encargados del seguimiento de las medidas adoptadas y de los progresos realizados en el establecimiento o desarrollo de la enseñanza de las lenguas regionales o minoritarias, y redactar al respecto informes periódicos que se harán públicos.

Parece claro que la creación de organismos que supervisen el cumplimiento de los compromisos en materia de educación favorece un seguimiento activo de la situación de las lenguas regionales o minoritarias protegidas por la Carta en el ámbito educativo²⁰. Hay que tener presente que esto incluye que entre las funciones de este organismo(s) de desarrolle la evaluación del progreso alcanzado y la elaboración de informes periódicos que deben hacerse públicos.

La existencia de entes que evalúen el cumplimiento de los compromisos en materia de educación y que periódicamente hagan públicos informes es una herramienta muy útil para los hablantes, las ONGs que participan en el seguimiento de la Carta y el propio Comité de Expertos.

No obstante, la mayor parte de los informes del Comité de Expertos señalan reiteradamente el incumplimiento de este compromiso en sucesivos informes de forma transversal para los distintos estados ratificantes. En ciertos casos las autoridades educativas indican que estas funciones las realizan entes o

20. Sobre la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias vid. NOGUEIRA LÓPEZ, RUIZ VIEY-TEZ, URRUTIA LIBARONA (eds.), *Shaping language rights. Commentary on the ECRML in light of the Committee of Expert's evaluation*, CoE, 2012 y, en concreto, sobre los órganos de supervisión el capítulo de NOGUEIRA LÓPEZ, A., «Article 8.1. Education», p. 268.

órganos ya existentes²¹. Sin embargo, no existen informes periódicos elaborados por lo que parece que esa designación de organismos tiende a buscar un cumplimiento formal y parcial del compromiso adquirido pero no existe una implementación real de sus objetivos²².

El incumplimiento de este compromiso lleva, incluso, a que algunas autoridades educativas reconozcan la incapacidad para evaluar la efectividad de sus políticas lingüísticas en educación por carecer de estos organismos²³.

En el Reino de España, teniendo en cuenta la distribución de competencias existente la creación de estos órganos correspondería a las comunidades autónomas. No obstante la práctica ha mostrado que la mayor parte de las comunidades autónomas con lenguas propias oficiales han optado por extender las funciones a órganos ya existentes. El comité de expertos encargado de realizar las evaluaciones periódicas de la Carta acepta que no se cree «ex novo» un órgano encargado de esta supervisión siempre y cuando sus informes comprendan detalles sobre la oferta de educación en las lenguas propias, la dotación de profesorado y los materiales educativos. Igualmente se pronuncia sobre la necesidad de publicidad y periodicidad en estos informes.

21. «Finlandia deja la supervisión del sueco en manos de un organismo y el Parlamento sueco de la minoría» (*Report of the Committee of Experts on the Charter*, Finland, 2001, §72).

22. Se señala por ejemplo que no se sabe si se elaboran informes (*Report of the Committee of Experts on the Charter*, Austria, 2005, §308) (*Report of the Committee of Experts on the Charter*, Germany, 2002, §181).

23. «The Hungarian authorities admitted to the Committee of Experts during the on-the-spot visit that the absence of a supervisory body as required by the Charter makes it difficult to assess the quality of education and to control how the funding devoted to teaching (in) minority languages is actually spent» (*Report of the Committee of Experts on the Charter*, Hungary, 2007, §104).

La inexistencia de información general o bien el incumplimiento de alguno de estos extremos llevan al comité de expertos en el Informe de cumplimiento de 2012 a indicar que Galicia, Navarra e Illes Balears incumplen este compromiso²⁴. Con carácter general puede afirmarse que no existe un compromiso de evaluación periódica de los efectos de las medidas rati-

24. El tercer informe de cumplimiento de la Carta en relación con España, *Report of the Committee of Experts on the Charter. 3rd monitoring cycle*, ECRML (2012) 5, Strasbourg, 24 de octubre de 2012, realiza un examen sobre el cumplimiento de este compromiso en varias de las comunidades autónomas con lengua propia concluyendo:

Navarra:

356. In its second evaluation report (paragraphs 381-383) the Committee of Experts considered that the undertaking remained fulfilled. It nevertheless invited the authorities to clarify whether the Navarre School Council was indeed charged with the specific task under this undertaking.

357. The Spanish authorities have not reacted to this specific request for information in their third periodical report. During the present monitoring round, however, non-governmental organisations alerted the Committee to the fact that the Navarre School Council does not deal with the quality of teaching and the progress achieved in Basque-medium education.

358. The Committee of Experts points out that the current undertaking does not necessarily require the setting up of a new body to carry out the monitoring envisaged under this undertaking. It is for example possible for existing supervisory bodies to carry out these functions and be integrated into existing administrative structures. In that case, there would be a need for a single body to co-ordinate, analyse and present the work carried out by the other bodies. This task could in turn be carried out by one of the already existing bodies.

359. This undertaking goes beyond the inspection and reporting of mainstream education. It requires evaluating and analysing the measures taken and the progress achieved with regard to regional or minority language education. The report should, among other things, contain information on the extent and availability of Basque language education together with developments in language proficiency, teacher supply and the provision of teaching materials. This could for example be the task of the Navarre School Council.

360. The drafting of comprehensive periodic reports need not depend on major resources, if the existing supervisory work on the ground is already extensive. A comprehensive report would be the logically consistent and tangible conclusion of the concerted supervisory work. Finally these periodic reports should be made public (see the Committee of Experts' third report on the evaluation on Germany ECRML (2008) 4, paragraphs 77-79).

361. The Committee of Experts is therefore not in a position to maintain its previous conclusion and invites the authorities to comment on these statements in the next periodical report.

Euskadi:

529. In its second evaluation report (paragraphs 568-569), the Committee of Experts was again not in a position to conclude on this undertaking and invited the relevant authorities to provide further information on the periodicity and publicity of the reports of the Department for Education, Universities and Research or other administrative bodies.

530. In their third periodical report (pages 710-712), the authorities refer to the report of the Basque School Council of the Basque Country that inspects the schools, including linguistic aspects and quality of teaching. These reports are available to the public on the website of the Basque School Council.

531. The Committee of Experts concludes that the undertaking is fulfilled.

Illes Balears:

644. In its second evaluation report (paragraphs 736-737), the Committee of Experts was again unable to conclude on this undertaking, since it was not aware of any drafting of periodic reports by the Educational inspection which were made public. It urged the Spanish authorities to provide further elements in the next periodical report.

645. No information with regard to the application of this undertaking is provided in the third periodical report. The representatives of the speakers whom the Committee of Experts met during the on-the-spot

ficadas –sistemas de inmersión lingüística en todos los niveles educativos, existencia de suficiente profesorado capacitado y de medios pedagógicos- y, consecuentemente, fallan también los aspectos de exteriorización de esa evaluación, esto es, su publicidad y periodicidad.

visit were not aware of any reports by the Inspectorate or the School Council of the Balearic Islands that were made public. They claimed that the Inspectorate only examined the school planning.

646. The Committee of Experts points out that the current undertaking does not necessarily require the setting up of a new body to carry out the monitoring envisaged under this undertaking. It is for example possible for existing supervisory bodies to carry out these functions and be integrated into existing administrative structures. In that case, there would be a need for a single body to co-ordinate, analyse and present the work carried out by the other bodies. This task could in turn be carried out by one of the already existing bodies.

647. This undertaking goes beyond the inspection and reporting of mainstream education. It requires evaluating and analysing the measures taken and the progress achieved with regard to regional or minority language education. The report should, among other things, contain information on the extent and availability of Catalan language education together with developments in language proficiency, teacher supply and the provision of teaching materials.

648. The drafting of comprehensive periodic reports need not depend on major resources, if the existing supervisory work on the ground is already extensive. A comprehensive report would be the logically consistent and tangible conclusion of the concerted supervisory work. Finally these periodic reports should be made public (see the Committee of Experts' third report on the evaluation on Germany ECRML (2008) 4, paragraphs 77-79).

649. The Committee of Experts must conclude that the undertaking is not fulfilled.

Valencia:

799. In its second evaluation report (paragraphs 893-898), the Committee of Experts considered that this undertaking was fulfilled for non-university education, and partly fulfilled for adult and university education as it lacked information on whether the monitoring reports were made public. It invited the Spanish authorities to provide such information in their next periodical report.

800. As regards adult education, according to the third periodical report (page 584), the Technical Co-ordination and Monitoring Committee issues a monitoring report on the programme to promote knowledge of Valencian at Advanced Vocational Training centres. However, no mention is made about whether these reports are made public or about their periodicity.

801. With regard to university education, reports have been made by a university referring to the knowledge of, and teaching in Valencian at Valencian universities (see paragraph 789 above), and these reports have been made public.¹⁹

802. The Committee of Experts considers the undertaking fulfilled.

Galicia:

962. In its second evaluation report (paragraphs 1053-1057), the Committee of Experts considered the undertaking partly fulfilled and asked for more detailed information.

963. No new information with regard to any supervisory body or bodies or any reports has been provided in the third periodical report. The representatives of the speakers that the Committee of Experts met during the on-the-spot visit were not aware of the existence of any such body.

964. In the absence of any information about specific supervisory bodies in the sense of the Charter and the production and publication of periodic reports, the Committee of Experts must revise its previous conclusion and considers that the undertaking is not fulfilled. It urges the authorities to provide information on this undertaking in the next periodical report.

6. Las vías de reclamación: quejas y recursos administrativos y judiciales

6.1. Los defensores del pueblo: comisionados parlamentarios

La lentitud de la acción de la justicia y el creciente papel que han asumido ciertos defensores del pueblo ha conferido una singular actividad de garantía de los derechos lingüísticos a estas instituciones. Sus funciones de vigilancia en el ámbito de los derechos fundamentales y la mala Administración están claramente conectadas con la atención de las denuncias ciudadanas fundamentalmente sobre los usos lingüísticos de las Administraciones. Estamos ante una actividad no jurisdiccional con amplias facultades de investigación y con efectos admonitorios pero no vinculantes pero que tiene una cierta capacidad de moldear la actuación de la Administración y de exteriorizar o visibilizar las quejas ciudadanas.

Un examen de los informes anuales que, con carácter general, publican estas instituciones permite apreciar que las reclamaciones lingüísticas son frecuentes. A modo de anécdota cabe señalar que la ley gallega que regula esta figura exige que el Valedor do Pobo conozca las dos lenguas oficiales como requisito para el nombramiento.

En el caso del Sindic de Greuges catalán su última memoria publicada²⁵ señala 34 quejas, 1 actuación de oficio y 44 consultas en materia de lengua. En porcentajes sobre el 55% se corresponderían con quejas por vulneración de los derechos de los catalanoparlantes y sobre un 34% de los castellano hablantes (quedando el porcentaje restante para otras cuestiones que no entrarían en esa clasificación).

Por lo que respecta al Ararteko de Euskadi su memoria anual más reciente también contiene un capítulo dedicado a la cuestión lingüística que, si bien en porcentaje no representa un número significativo de quejas, señala la existencia de problemas recurrentes en cuanto a la disponibilidad de medios

25. <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3400/Informe%20al%20Parlament%202012%20amb%20cobertes.pdf>

para garantizar los derechos lingüísticos esencialmente de las personas que hablan euskera²⁶. Un elemento significativo de esta institución es la colaboración con instituciones y organizaciones de la sociedad civil para mejorar la atención en los ámbitos de su competencia.

El Valedor do Pobo de Galicia también recibe un número anual significativo de quejas por motivos lingüísticos, aunque la singular agresividad de algún titular reciente de la institución frente al gallego haya ocasionado una cierta desconfianza sobre el papel neutral de la institución²⁷.

Igualmente en las Memorias del Defensor del Pueblo estatal se percibe que esta es una institución a la que recurre la ciudadanía para promover quejas por vulneración de sus derechos lingüísticos²⁸. De las sucesivas memorias puede extraerse que esta institución ha recibido, con mayor o menor intensidad, quejas tanto de personas que buscan una garantía de uso de las lenguas propias distintas del castellano como del castellano en relación con diversas Administraciones.

26. http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_2997_3.pdf

27. <http://www.valedordopobo.com/index.php?s=112&i=110>

28. Defensor del Pueblo, *Memoria 2011* (http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2011.pdf), p.745: «En cuanto a las quejas en las que se cuestionan aspectos de la aplicación del régimen de cooficialidad lingüística en el ámbito educativo, se han formulado en este ejercicio, como ya se ha señalado, en un número llamativamente reducido, alrededor de veinte a lo largo de todo el año 2011 y referidas a todas las comunidades autónomas que disponen de dos lenguas cooficiales». Defensor del Pueblo, *Memoria 2012* (http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/C_Investigaciones_Oficio_completa.pdf): Investigación de oficio 12001284 Iniciada ante la Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid, al tenerse noticias de la eliminación de traductores de lenguas minoritarias al servicio de la Administración de Justicia. http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/E_1_Recomendaciones.pdf: Recomendación 74/2012, de 3 de julio, formulada al Ayuntamiento de Barcelona, sobre las indicaciones bilingües escritas en los paneles de señalización de vías urbanas (11006565). Pendiente. Recomendación 86/2012, de 7 de agosto, formulada a la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el derecho de los ciudadanos a obtener de la Gerencia Territorial del Catastro en Alicante/Alacant la notificación en lengua valenciana de las actuaciones a que dé lugar la tramitación de los expedientes en los que tengan la condición de interesados (12012797). Aceptada. http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/E_3_Recor datorios.pdf: Recordatorio de deberes legales, de 9 de febrero de 2012, formulado al Ayuntamiento de Hostalric (Girona), sobre la obligación de emplear la lengua elegida por el administrado (en este caso el español) (11020808).

6.2. Órganos administrativos de garantía

A la par que los Defensores del Pueblo como comisionados parlamentarios que juegan un papel de garantía de los derechos de los ciudadanos frente a las actuaciones administrativas, algunas administraciones han creado unidades específicas para vigilar y dar respuesta a las consultas y reclamaciones sobre derechos lingüísticos. Precisamente el Ararteko vasco señala en su última memoria la colaboración con Elebide, el servicio para la Garantía de los Derechos Lingüísticos. Este servicio creado debido a que «la experiencia acumulada y la creciente demanda social existente han revelado la necesidad de crear un Servicio especializado que sensibilice e informe a la ciudadanía sobre los derechos lingüísticos, que tramite y gestione las consultas y reclamaciones que se formulen por los ciudadanos y ciudadanas en el ámbito lingüístico, y que arbitre un procedimiento específico, ágil y asequible que permita el desarrollo eficaz de estas funciones en el seno del Gobierno Vasco y en coordinación con otras entidades públicas competentes»²⁹.

Este servicio se crea con la intención tanto de realizar una labor proactiva de asesoramiento e información sobre los derechos lingüísticos que tiene la ciudadanía como de resolver las quejas que se puedan presentar ante incumplimientos de la Administración de estos derechos³⁰.

Desde el punto de vista jurídico tiene especial relevancia el carácter que se atribuye a las quejas que se presentan a este servicio:

«Las quejas no tienen la naturaleza de recurso administrativo, reclamaciones previas al ejercicio de acciones judiciales, reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración, ni de reclamaciones económico-administrativas, por lo que su

29. Decreto 150/2008, de 29 de julio, por el que se crea Elebide

30. art. 3.1.– Elebide –Servicio para la Garantía de los Derechos Lingüísticos– llevará a cabo las siguientes actuaciones:

- a) Promover acciones y campañas destinadas a sensibilizar e informar a las ciudadanas y ciudadanos acerca de los derechos lingüísticos que les asisten, así como de la forma de articular su defensa y garantía.
- b) Ofrecer información y asesoramiento acerca de los derechos lingüísticos y la normativa lingüística.
- c) Recoger y tramitar quejas, por vulneración de derechos lingüísticos o porque de su ejercicio se han derivado consecuencias negativas.
- d) Ofrecer colaboración y asesoramiento técnico a los Departamentos, organismos y entidades objeto de las quejas, para que los derechos lingüísticos sean respetados, y promover la mejora constante de la calidad de los servicios también en el ámbito lingüístico.
- e) Recoger y tramitar sugerencias relacionadas con la tutela de los derechos lingüísticos.

presentación no paraliza los plazos establecidos para los citados recursos y reclamaciones en la normativa vigente. Asimismo, tampoco tienen la naturaleza de solicitudes presentadas al amparo de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del Derecho de Petición» (art. 4).

En definitiva, la vía que proporciona Elebide no impide el uso de otros mecanismos de garantía que proporciona el ordenamiento jurídico pero tampoco paraliza los plazos existentes para acudir a ellos. Vendría a ser un mecanismo paralelo con las ventajas propias de la agilidad y gratuidad propias de una queja ante un órgano de la Administración pero sin el grado de garantía propio del sistema de recursos administrativos. De hecho el propio decreto indica «por la propia naturaleza de la queja, contra su respuesta no cabrá recurso alguno, sin perjuicio de que los motivos de la queja puedan volver a exponerse en los posibles recursos que quepa interponer en el procedimiento administrativo con el que guardan relación» (art. 4.3).

6.3. Las garantías jurisdiccionales

Como último paso en la defensa de los derechos lingüísticos encontraríamos la tutela judicial de estos derechos. La posibilidad de acudir a los tribunales en defensa de derechos lingüísticos va a estar condicionada a su desarrollo normativo. En definitiva a que las normas atribuyan derechos subjetivos o de ellas puedan deducirse intereses legítimos de los ciudadanos relacionados con sus usos lingüísticos.

En este sentido la reflexión inicial que encabezaba este trabajo sobre que el peso de la normalización lingüística se haga recaer sobre los poderes públicos y, consecuentemente, se someta a los ritmos, planes, medidas organizativas o medios que estos establezcan para garantizar el uso de la lengua ha constituido en cierto modo un freno a la garantía judicial. Por un lado, las primeras normas lingüísticas –esencialmente las leyes de normalización de los primeros años ochenta– apenas atribuyen derechos a los ciudadanos sino que se concibieron como normas que inician un recorrido de normalización centrada fundamentalmente en el fomento del uso de la lengua en diversos ámbitos. En esta línea de actuación la apelación a la progresividad en la aplicación de las medidas, el amparo en la necesidad de formar al personal al servicio de las Administraciones públicas o la dilatación de la adopción de

las medidas organizativas necesarias, ha proporcionado un cómodo colchón para ralentizar la efectividad de la normalización lingüística³¹.

De hecho en el empleo público aún después de la determinante STC 49/1991, de 28 de febrero, que establece la constitucionalidad de la exigencia de conocimiento de la lengua propia a los empleados públicos, el Tribunal Supremo mantuvo algún tiempo una jurisprudencia que pretendía disociar el derecho de los ciudadanos a usar la lengua de su elección en sus relaciones jurídico-públicas de la obligación de la Administración de habilitar los medios –empleados capacitados– para hacer efectivos estos derechos. En muchos casos la excusa de la progresividad y las dificultades para alcanzar este objetivo se utilizaron para desconocer la garantía de estos derechos. Estas resistencias del poder judicial a la protección de los derechos lingüísticos de los que no hablan castellano bajo variados argumentos ha sido más notoria cuando los derechos alegados alcanzan al funcionamiento de la propia Administración de Justicia³².

La nueva regulación de las tasas judiciales puede suponer también un freno a la defensa de los derechos lingüísticos en el plano judicial. La litigación en defensa de derechos de contenido no-patrimonial, por el simple afán de hacer valer los derechos al uso de una lengua que atribuye el ordenamiento, se antoja quimérica si además de los retrasos judiciales al uso conlleva costes para el demandante. En este contexto parece que la vía de la garantía judicial puede acabar siendo más utilizada por organizaciones y entidades que puedan asumir los costes de los procesos que por ciudadanos individuales.

De todas formas, un aspecto que puede actuar negativamente frente a la voluntad de exigir judicialmente el cumplimiento de la normativa lingüística es también el relacionado con la legitimación procesal. La ausencia de un reconocimiento legal de la legitimación colectiva de las entidades de defensa de la lengua podría ocasionar problemas a la hora de intentar defender un interés difuso –la protección de la lengua–. Existen casos de organizaciones

31. También conviene recordar, como señalaba Solé i Durany, «si bé les mesures de foment són comunament i pacíficament acceptades, les mesures obligatòries a favor de les llengües diferents del castellà són rebutjades per certa doctrina que guarda silenci respecte al fet que nombroses normes estatals, tant franquistes com de l'època democràtica, imposen forçosament el castellà, fins i tot als territoris amb una llengua pròpia diferent», Solé i Durany, J.R., «La intervenció lingüística de l'Administració en l'àmbit socioeconòmic», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 45/2006, p. 184.

32. Vid. por ejemplo STS 5202/2011, de 25 de mayo.

—tanto favorables al proceso de normalización de las lenguas propias como contrarias— que han canalizado sus demandas por la vía judicial (ej. la Mesa pola Normalización Lingüística acudió varias veces a los juzgados para defender el uso del topónimo A Coruña³³, único válido en consonancia con las previsiones de la Ley de Normalización Lingüística y grupos como Galicia Bilingüe han recurrido el Decreto 79/2010, de plurilingüismo). También se ha planteado satisfactoriamente la cuestión de la legitimación de partidos políticos o de ciudadanos —ej. padres de niveles educativos no afectados por las normas—³⁴. No obstante, el cuestionamiento de la legitimación también ha sido una vía habitual para limitar el acceso a la tutela judicial en este ámbito y organizaciones de índole muy semejante a las citadas han visto rechazada esta legitimación³⁵.

Otro elemento problemático en cuanto al amparo jurisdiccional en el ámbito jurídico-público es el de la limitación del objeto del recurso contencioso-administrativo. La necesidad de que exista un acto, una vía de hecho o una inactividad de la Administración en los términos regulados por la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa también limita el acceso de ciertas pretensiones. Especialmente los supuestos de inactividad discurren por unos márgenes estrechos (art.29 y 32.1) al circunscribirse a los casos en que las leyes, actos o contratos reconozcan una prestación incondicionada a los ciudadanos. No estamos hablando, por tanto, de permitir reclamar por una inactividad material o formal de la Administración o un incumplimiento de deberes sino tan sólo de falta de garantía de una prestación incondicionada otorgada por el ordenamiento. La vaguedad de las previsiones lingüísticas existentes en muchas de las normas lingüísticas, unida a su carácter no-

33. Ej. Sentencia del Tribunal Supremo de 25 septiembre 2000 o STS de 5 de julio de 2006, en relación con el topónimo.

34. Auto del TSJ del País Vasco de 14 de febrero de 2008 (rec.78/2008)

35. STSJ de Illes Balears 936/2006, de 8 de noviembre, en la que el tribunal deniega legitimación a Obra cultural balear para recurrir un Decreto sobre exigencia del conocimiento de la lengua a personal docente en la que, tras reconocer que este ámbito de actuación de protección de la lengua es propio de esta asociación se indica que «el eje de la solución jurídica que ha de darse a la cuestión relativa a si la parte actora tiene/no tiene legitimación pasa por vislumbrar el beneficio concreto, tangible, pesable que esta entidad va a lograr con la anulación de la norma jurídica» concluyendo que en este supuesto no implicaría «la tenencia de más personal docente que cuente con conocimientos precisos de esta lengua» por lo que aunque «pudiera parecer que la postura de este tribunal es alambicada» deniega la legitimación. El mismo tribunal y la misma asociación encuentran parecidas trabas a la legitimación en una Sentencia de 21 de octubre de 2009 en este caso en relación con un recurso frente a un Decreto 80/2004 sobre evaluación y certificación del conocimiento del catalán, en este caso porque la impugnación de elementos formales del procedimiento de elaboración del reglamento se entiende que es una defensa de la legalidad desvinculada de los fines lingüísticos.

prestacional, dificulta la defensa judicial de derechos. Este es el caso de una denuncia de la Mesa pola Normalización Lingüística por el incumplimiento de sus funciones de los inspectores educativos encargados de velar por la aplicación de la normativa educativa de uso de las lenguas³⁶. El TSJ de Galicia declara la inadmisibilidad del recurso precisamente por considerar que la pretensión de que la sentencia fije la existencia de una dejación continuada de las funciones de inspección de la administración en relación con el uso de los libros de texto obligatorios en la lengua establecida por las normas requeriría de actos de aplicación de la norma reglamentaria por lo que no encaja en la regulación de la inactividad. Contrasta con esta situación la reciente regulación estatal que sí blinda un derecho de contenido prestacional en relación con los castellano-hablantes que deseen recibir clases en castellano para eludir sistemas de inmersión lingüística como el vigente en Cataluña. El Real Decreto 591/2014 de 11 de julio, por el que se regulan los procedimientos administrativos relativos a la compensación de los costes de escolarización previstos en el apartado 4 de la disposición adicional trigésimo octava de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, reconoce un derecho prestacional exigible al abono de gastos de escolarización para los padres que decidan escolarizar a los hijos en centros privados.

El procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales ante la jurisdicción contencioso-administrativa también ha servido para canalizar el ejercicio de recursos vinculados al uso de las lenguas en relación con derechos fundamentales como la igualdad, educación, etc. En este caso es preciso acreditar precisamente esa conexión con un derecho fundamental para evitar la inadmisión lo cual condiciona la forma de plantear el recurso.

De forma más ocasional la jurisdicción social conoce de asuntos relacionados con discriminación lingüística en el ámbito laboral, si bien la relativamente reciente evolución que ha dado la legislación lingüística a la intervención en el ámbito jurídico-privado hace más infrecuente la intervención de otros órdenes jurisdiccionales distintos de la jurisdicción contencioso-administrativa³⁷.

Los comunes problemas de ejecución de las sentencias judiciales tampoco son ajenos a aquellos recursos que se materializan en defensa de los dere-

36. STSJ de Galicia 1092/2007, de 21 de noviembre

37. Recordemos que el Estatuto de los Trabajadores establece como un derecho de los trabajadores: «A no ser discriminados directa o indirectamente para el empleo, o una vez empleados, por razones de sexo, estado civil, edad dentro de los límites marcados por esta Ley, origen racial o étnico, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, afiliación o no a un sindicato, *así como por razón de lengua*, dentro del Estado español» (art. 4.2.c), la cursiva es nuestra.

chos lingüísticos. Si bien la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa ha incorporado ciertos mecanismos para apoyar la ejecución de sentencias, lo cierto es que las administraciones públicas incumplidoras siguen dilatando el cumplimiento de las sentencias amparándose en muchos casos en dificultades organizativas.

Finalmente, debemos observar el problema que supone para la propia garantía lingüística de los derechos la dificultad para que la lengua de los procedimientos judiciales sea la escogida por los ciudadanos. Sin entrar en detalle en la clara contradicción de las previsiones de la LOPJ con la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias³⁸, lo cierto es que el uso de las lenguas distintas del castellano en el ámbito judicial sigue siendo muy limitado y que las previsiones estatutarias catalanas declaradas constitucionales sobre la exigencia de conocimiento de la lengua a jueces y magistrados sigue pendiente de esa modificación de la legislación estatal³⁹.

38. Vid. al respecto el trabajo en profundidad de PLA BOIX, A., «Article 9. Judicial authorities», en *Shaping language rights. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation*, p.301 y ss.

39. Es significativo así que se señale en el Informe del Sindic de Greuges de 2009: «per primera vegada, el Tribunal Suprem ha acceptat l'escrit d'un recurs de cassació presentat únicament en llengua catalana».

La tutela dei diritti linguistici in Italia

PROFESSORE GIOVANNI POGGESCHI
Università del Salento

1. Introduzione. La lingua nella Costituzione italiana. 2. Le tre specie dei diritti linguistici. 3. Breve storia della protezione minoritaria (e dei diritti linguistici) in Italia. 4. Le minoranze linguistiche iper-tutelate: tedeschi (e ladini) in Alto Adige/Südtirol, franco-provenzali in Val d'Aosta e (in parte) sloveni nel Friuli-Venezia Giulia. 5. Le minoranze linguistiche mediamente e scarsamente tutelate. 6. La tutela del patrimonio dialettale italiano attraverso la legislazione regionale. La legge 482/1999 e la sua recente deriva. 7. La problematica della tutela del patrimonio linguistico dei Rom e dei Sinti. 8. I doveri linguistici degli stranieri ed i loro ipotetici diritti. Conclusioni.

1. Introduzione. La lingua nella Costituzione italiana

L'Italia è un paese con una forte identità culturale e linguistica, che si basa anche sull'unità della lingua italiana, patrimonio di tutti sin da quando il dialetto fiorentino di Dante, Petrarca e Boccaccio si impose naturalmente sugli altri volgari, senza bisogno di un esercito, ma con la semplice forza del prestigio (al quale non era estranea la posizione eminente di Firenze quale vitale centro economico del Medioevo).

L'Italiano è però lingua comune popolare da poco tempo, essendo l'Italia un paese a forte tradizione dialettale¹, che si accompagna al riconosciuto prestigio della lingua italiana. La diversità linguistica dell'Italia non si esaurisce però nella presenza di molti dialetti, alcuni dei quali portatori di notevoli letterature, ma anche nell'esistenza di varie minoranze linguistiche, di varia storia e rilevanza numerica. Tutto questo fa sì che in Italia sia opportuna (come del resto in tutti i paesi europei, tranne l'Islanda che è l'unico paese europeo

1. DE MAURO, Tullio, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Bari – Roma, Laterza, 2011

interamente omogeneo dal punto di vista linguistico) una regolamentazione linguistica, che trae origine già dal dettato della Costituzione del 1948.

La Costituzione italiana contiene in tre articoli la disciplina dei diritti linguistici: l'art. 3 e l'art. 111 contengono l'espressione «lingua», mentre l'art. 6, che è la base della disciplina della tutela minoritaria in Italia, entro la quale la materia dei diritti linguistici rientra, cita le «minoranze linguistiche» quali oggetto della protezione da parte della Repubblica, da effettuare con apposite norme².

L'art. 3 è il presupposto concettuale dell'art. 6: se il secondo tratta della diversità di cui sono portatrici le minoranze linguistiche, l'art. 3 è la base di tutta la disciplina dei diritti e doveri dei cittadini, trattando del principio di eguaglianza, sia in senso formale (primo comma) che in senso sostanziale. La lingua figura fra i criteri di non-discriminazione del primo comma dell'art. 3, come nella maggior parte delle Costituzioni europee³. L'art. 111, fra le garanzie della persona accusato di un reato, include che questa «sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo».

I citati articoli riguardano la quintessenza dei diritti linguistici di prima e di seconda specie, che riguardano rispettivamente la dimensione dell'integrazione e del godimento dei diritti fondamentali, che si svolge essenzialmente attraverso l'apprendimento della lingua della maggioranza, e della protezione minoritaria.

Come l'art. 6 specifica la dimensione minoritaria, dunque eminentemente collettiva, dei diritti linguistici, la citata disposizione dell'art. 111, che riprende i principi che la CEDU stabilisce in tre punti degli articoli 5 e 6, tocca la sfera del diritto individuale: la lingua non è rilevante per se stessa, come nell'art. 6, ma è lo strumento per il godimento dei diritti individuali (nel caso di specie, il diritto alla difesa). Se la persona non comprende la lingua, deve poter dis-

2. Sull'art. 6 e sulle minoranze linguistiche v. PIZZORUSSO, Alessandro, *Art. 6*, in BRANCA, Giuseppe (a cura di), *Commentario della Costituzione*; Bologna, Zanichelli, 1975, p. 296 e ss.; *idem*, *Minoranze e maggioranze*, Torino-Roma, Einaudi, 1993; PALICI DI SUNI PRAT, Elisabetta, *Intorno alle minoranze* (seconda ed.), Torino, Giappichelli, 1999; PIERGIGLI, Valeria, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, Giuffrè, 2001.

3. Un'eccezione significativa è data dalla Costituzione spagnola, che al suo art. 14 non menziona la lingua fra i criteri di non-discriminazione. Questa scelta è giustificata dal fatto che le politiche linguistiche a favore delle lingue regionali possono comportare misure in teoria discriminatorie nei confronti della lingua della maggioranza: meglio dunque non citare la lingua fra i criteri di non-discriminazione.

porre di un interprete per rendere effettivo il suo diritto; l'art. 111, a differenza dell'art. 3, non parla di cittadini, ma genericamente della «persona» che si trova al cospetto della giurisdizione. Ora, a parte il fatto che è pacifico che i diritti fondamentali, dei quali l'art. 3 sull'uguaglianza costituisce il presupposto, spettano anche agli stranieri (perlomeno a quelli legalmente residenti, ed alcuni diritti «super-fondamentali» come quello all'istruzione ed alle cure mediche anche ai cosiddetti «irregolari»), la disposizione dell'art. 111 non lascia spazio a dubbi interpretativi: essa si applica anche agli stranieri, compresi quelli che si trovano sul territorio italiano e si trovano costretti a frequentare un Tribunale italiano. Direi anzi che il diritto all'interprete per chi non capisce la lingua, inserito in uno dei primi cinque commi, non a caso introdotti con una revisione costituzionale del 1999, è pensato soprattutto per gli stranieri: infatti si suppone che i cittadini italiani siano in grado di capire la lingua italiana, anche se non si può a priori escludere che un dialettologo od un membro di una minoranza linguistica non conosca l'italiano⁴.

Diversa è la dimensione della tutela delle minoranze linguistiche ex art. 6, che riguarda gruppi di cittadini italiani alloglotti, con diverse situazioni e con differenti ambizioni, ma il cui patrimonio linguistico arricchisce la nazione italiana. La tutela minoritaria in Italia, che è la base per la regolamentazione dei diritti linguistici che caratterizzano l'essere minoranza in Italia, è tanto più forte ed efficace quanto lo è la corrispondente autonomia, all'interno della quale «gruppi che costituiscono minoranze numericamente irrisorie rispetto alla popolazione nazionale divengono numericamente più consistenti, se non addirittura maggioranze esse stesse (come nella provincia di Bolzano)»⁵.

Nel prossimo paragrafo sarà analizzata brevemente la teoria sulle tre specie dei diritti linguistici, utile per inquadrare il tema in maniera globale ed aggior-

4. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 254/2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 102 d.p.r. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede la possibilità, per lo straniero ammesso al patrocinio a spese dello Stato che non conosce la lingua italiana, di nominare un proprio interprete. Su lingua e processo penale v. SAU, Silvio; *Le garanzie linguistiche nel processo penale. Diritto dell'interprete e tutela delle minoranze riconosciute*, Padova, Cedam, 2010.

5. PALERMO, Francesco; *La tutela delle minoranze nell'ordinamento italiano. Un sistema complesso tra asimmetria, decentramento, uguaglianza e promozione delle diversità*, in Eva PFÖSTL (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Roma, Istituto di Studi Politici San Pio V, 2003, p. 181. Per la relazione fra autonomia e protezione minoritaria v. POGGESCHI, Giovanni; *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Roma, Carocci, 2010, pp. 203-211.

nata alla realtà odierna⁶. Successivamente, dopo una breve storia della protezione minoritaria in Italia, saranno analizzate le legislazioni sulle minoranze linguistiche nelle varie Regioni italiane, sia quelle vigorose che quelle medie e deboli. Poi sarà analizzata la «deriva» della legge 482/1999 sulle minoranze storiche ed un paragrafo sarà dedicato alla mancante tutela linguistica dei Rom e dei Sinti. Nell'ultimo paragrafo saranno tratte le conclusioni, che comprendono la possibilità che vengano parzialmente riconosciute le lingue degli stranieri, perlomeno nella sfera educativa⁷.

2. Le tre specie dei diritti linguistici

Per meglio inquadrare come funziona la tutela dei diritti linguistici in Italia, è utile partire dalla mia teoria sui diritti (e doveri) linguistici. In estrema sintesi, i diritti linguistici di prima specie sono i diritti della maggioranza, quelli di seconda specie quelli delle minoranze e quelli di terza specie riguardano gli stranieri (e le seconde generazioni). Vi sono molte declinazioni anche all'interno delle stesse tre categorie, e commistioni fra di esse. Un altro aspetto fondamentale riguarda il fatto che non esistono solo diritti linguistici, ma anche doveri linguistici.

I diritti di prima specie sono i diritti fondamentali, e la lingua è un elemento trasversale che riveste importanza a seconda dell'impatto che ha sulla materia che immediatamente caratterizza la loro vigenza. Ovviamente possono darsi casi in cui vengono rispettati i diritti di prima specie *tout court*, ma non i corrispondenti diritti linguistici⁸: il diritto di associazione ed il diritto all'istruzione non possono però non riguardare anche i diritti linguistici. Quando i diritti di

6. Per la quale, in dettaglio, rimando a POGGESCHI, Giovanni; *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, cit., pp. 32-40.

7. Più diffusamente sul punto rimando a POGGESCHI, Giovanni; *Language rights and duties in the evolution of public law*, Baden-Baden, Nomos, 2013, p. 273 ss.

8. Questa potrebbe essere la posizione di ordinamenti come la Francia, che garantiscono in maniera esemplare i diritti fondamentali generali ma non quelli linguistici. Va però detto che laddove vi è una forte vigenza dei diritti fondamentali questi toccano anche la sfera della lingua. Ed infatti la stessa Francia, con la revisione costituzionale del 2008, ha introdotto all'art. 75 la tutela delle lingue regionali e minoritarie in quanto patrimonio della Repubblica, dimostrando che oggi è difficile in una democrazia compiuta

prima specie sono molto forti e sviluppati, tendono facilmente ad evolvere verso diritti di seconda specie. L'equilibrio fra tutela linguistica e principio di eguaglianza, per cui la prima può essere considerata lesiva del secondo qualora vengano privilegiati i membri del gruppo la cui lingua ha uno status giuridico più forte, è uno dei punti chiave dell'analisi sui diritti linguistici.

Quando i diritti linguistici di prima specie sono molto forti e sviluppati, in paesi dove esistono minoranze linguistiche tradizionali, essi tendono a sconfinare naturalmente verso diritti di seconda specie. In altre parole, una democrazia matura non può ignorare nella sua legislazione e politica le minoranze storiche. I diritti linguistici di seconda specie sono quelli destinati alle minoranze tradizionali, che possono essere chiamate, a seconda delle diverse scelte e tradizioni, nazionali, storiche e, in certi casi, etniche.

I diritti linguistici di seconda specie sono di varia natura, ma non si esauriscono nella previsione minima della non-discriminazione per motivi di lingua. I diritti linguistici di seconda specie sono di solito favoriti dalla presenza delle autonomie territoriali, nelle quali la protezione linguistica è particolarmente forte, spesso da prevedere l'ufficialità della lingua minoritaria a livello statale. Questo vale sia per territori che confinano con la «madre-patria», come l'Alto Adige/*Südtirol*, sia per territori che non hanno uno Stato di riferimento, un «kin-State». Sono di solito le leggi degli enti sub-statali a disciplinare diritti e doveri linguistici: oltre al citato caso dell'Alto Adige/*Südtirol* e della Val d'Aosta in Italia, rilevano particolarmente in Europa i casi della Catalogna e dei Paesi Baschi in Spagna, del Galles e della Scozia nel Regno Unito, del Tatarstan in Russia e, in misura minore, del Friuli – Venezia Giulia in Italia.

I diritti linguistici di terza specie, che vigono in pochissimi paesi (Canada, Paesi scandinavi ed in parte in Germania), sono quelli che riguardano le lingue degli stranieri e dei loro discendenti. In Italia, più che diritti linguistici di terza specie (sporadici ed irregolari, come la possibilità di studiare il cinese negli istituti superiori di Venezia) esistono doveri linguistici di prima specie, cioè dell'integrazione, per gli stranieri. In tale ottica è stato introdotto dal cosiddetto «pacchetto sicurezza» l'obbligo del test di lingua italiana, sia per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo – entrato in vigore il 9 dicembre 2010 - , previsto al comma 2-bis dell'art. 9 del decreto

ignorare la tutela delle lingue minoritarie. Sul punto v. POGGESCHI, Giovanni; *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, cit., p. 47.

legislativo 286/98, introdotto dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, sia per il rilascio del primo permesso di soggiorno (cosiddetto «permesso a punti») previsto nell'Accordo di integrazione di cui all'art. 4-bis del decreto legislativo 286/98 introdotto dall'art.1.25 della legge n. 94/2009.

3. Breve storia della protezione minoritaria (e dei diritti linguistici) in Italia

L'Italia scelse, con la Costituzione del 1948, di ripudiare le politiche razziste (culminate con l'adozione delle cosiddette «leggi razziali» del 1938, che sancivano l'inferiorità dei cittadini e delle cittadine di razza ebraica, che diventavano così cittadini di seconda categoria, prima di essere apertamente perseguitati⁹) e nazionaliste che avevano colpito anche le minoranze linguistiche. Fu addirittura scelto di inserire la tutela delle minoranze linguistiche, da effettuare con apposite leggi, nei principi fondamentali.

L'effettiva implementazione del principio di tutela minoritaria fu però lenta ed irregolare: se fu abbastanza immediata la tutela dei gruppi alloglotti compatti (anche nelle loro rivendicazioni) e potenzialmente pericolosi perchè in grado di attivare scelte separatiste, così non fu per le minoranze meno forti e «perturbanti», che dovettero attendere più di cinquanta anni per vedere riconosciuta la loro tutela, con la legge 482/1999 sulle minoranze storiche.

Furono dunque le minoranze tedesche e ladine del Trentino-Alto Adige, i francofoni della Val d'Aosta e gli sloveni del Friuli-Venezia Giulia, rispettivamente con gli Statuti del 1948 per i primi due e del 1963 per la terza – in modo diverso a seconda dei diversi territori, anche all'interno della stessa Regione¹⁰ –, gli unici a godere della tutela minoritaria derivante dall'art. 6 per quattro decenni. I territori nei quali era vigente la tutela corrispondeva, non a caso,

9. PISANTY, Valentina; *La difesa della razza*, Milano, Bompiani, 2006

10. Ad esempio la tutela dei ladini è diversa a seconda che vivano nella Provincia di Bolzano (protezione forte, nella Provincia di Trento (protezione media) o in Veneto (protezione debole). Più che dipendere dalla singola minoranza, l'intensità della tutela dipende dal singolo ente territoriale di riferimento.

con le tre regioni a statuto speciale, alpine e di confine, del Nord Italia. Le regioni a statuto speciale (oltre a quelle citate, la Sicilia e la Sardegna) godono di una potestà legislativa più forte, e che si esprime anche in materie come quelle che incidono sul fattore linguistico. Non esiste una materia in sé delle minoranze essendo questa più una dimensione trasversale sulla quale convergono competenze dei vari livelli territoriali di governo di uno Stato, e sulla quale incidono anche le organizzazioni internazionali. Se così è per le minoranze, il discorso vale anche per i diritti linguistici¹¹, che senza dubbio sono toccati da varie materie: ad esempio, quando la competenza sull'istruzione è materia regionale (o delle Province autonome), una parte importante dei diritti e dei doveri linguistici sarà di competenza regionale (o delle Province autonome).

La Corte costituzionale, nelle sue prime decisioni degli anni sessanta (nn. 15 e 32 del 1960, n. 1 del 1961) relative alla tutela delle minoranze linguistiche era stata particolarmente restrittiva, stabilendo che «la competenza normativa in ordine all'uso della lingua appartiene esclusivamente allo Stato, quale che sia la materia con riferimento alla quale l'uso della lingua debba essere regolato» (sentenza n. 1 del 1961), facendo prevalere dunque una concezione restrittiva del principio di eguaglianza. In seguito si è fatto largo un concetto più aperto al diritto delle differenze: non solo l'espandersi della democrazia a livello generale, ma anche la crescita della rilevanza politica dell'autonomia delle Regioni e delle Province autonome ha causato questo cambiamento di percorso.

Saranno le decisioni degli anni ottanta e novanta a dichiarare che la protezione minoritaria costituisce principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale (sentenze n. 15 del 1996, n. 261 del 1995 e n. 768 del 1988). Si tratta di un

11. Si veda quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza 170/2010: «In quanto relativo ad un elemento identitario di remote ascendenze – e tuttavia impresso come un connotato indelebile nella vita di generazioni di persone e nelle diverse esperienze della loro convivenza, nonché delle molteplici loro forme espressive –, il tema della tutela della "lingua" (o, piuttosto, come si è detto, di coloro che la parlano) appare, in definitiva – nei limiti, peraltro, in cui possa costituire oggetto di legislazione – non solo naturalmente refrattario ad una rigida configurazione in termini di "materia" (come criterio di riparto delle competenze) ma soprattutto necessariamente sottratto alla competizione, o alla conflittualità, tra legislatori "competenti". Ed è, perciò, primariamente affidato alla cura dell'istituzione, come quella statale, che – in considerazione delle ragioni storiche della propria più ampia rappresentatività, indipendente dal carattere unitario della propria organizzazione – risulti incaricata di garantire, in linea generale, le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze: e che perciò risulti in grado di rendere compatibili, sul piano delle discipline, le necessità del pluralismo con quelle dell'uniformità». Si noti l'eleganza del linguaggio adoperato dalla Corte costituzionale in questa sentenza: non stupisce che il relatore sia Paolo Grossi, illustre storico del diritto.

superamento delle concezioni dello Stato nazionale chiuso dell'ottocento e un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo¹².

L'evoluzione dei diritti linguistici in Italia ha dimostrato, come è già stato riferito in precedenza, che il livello territoriale privilegiato (anche se non esclusivo, essendo quella delle minoranze e dei diritti linguistici più una dimensione che una materia¹³), per disciplinarli è quello regionale (e delle Province autonome di Bolzano e Trento). Sono sia gli Statuti regionali (che nel caso di quelli speciali, hanno rango costituzionale) che le leggi regionali a regolamentare la materia linguistica.

Nonostante la formale autosufficienza, le norme statutarie sono state ricondotte dalla Corte sotto l'ombrello dell'art. 6 Cost. (Corte cost. 86/1975, 28/1982, 768/1988, 15/1996)¹⁴. Al pari della legge 482/1999, sono leggi la cui finalità è appunto quella di dare attuazione al dettato dell'art. 6 Cost.

La legge 482/1999, che è anch'essa necessaria per rendere effettivo ed efficace l'art. 6 Cost., stabilisce all'art. 2 che «In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo».

Esistono dunque in Italia varie minoranze con un grado di protezione assolutamente diverso, secondo la prima ricostruzione di Elisabetta Palici di

12. «Tale principio si situa al punto di incontro con altri principi, talora definiti 'supremi', che qualificano indefettibilmente e necessariamente l'ordinamento vigente (sentenze n. 62 del 1992, n. 768 del 1988, n. 289 del 1987 e n. 312 del 1983): il principio pluralistico riconosciuto dall'art. 2- essendo la lingua un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare - e il principio di eguaglianza riconosciuto dall'art. 3 della Costituzione, il quale, nel primo comma, stabilisce la pari dignità sociale e l'eguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini, senza distinzione di lingua e, nel secondo comma, prescrive l'adozione di norme che valgano anche positivamente per rimuovere le situazioni di fatto da cui possano derivare conseguenze discriminatorie» (sentenza n. 15 del 1996).

13. La questione della titolarità delle materie è centrale in tutti gli ordinamenti federali e regionali. In Italia, fra la vasta letteratura, v. BENELLI, Filippo; *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006; sulla recente tendenza centralizzatrice della Corte costituzionale italiana v. BELLETTI, Michele, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, Aracne, 2012.

14. GUAZZAROTTI, Andrea; Art. 6, in Sergio BARTOLE - Roberto BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 53; PALICI DI SUNI PRAT, Elisabetta, *Intorno alle minoranze*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 48

Suni¹⁵: a) minoranze superprotette, b) minoranze a protezione eventuale e c) minoranze non protette. Le prime sono tedeschi e ladini dell'Alto Adige/*Südtirol*, franco-provenzali della Val d'Aosta e sloveni del Friuli-Venezia Giulia (soprattutto della provincia di Trieste). Io suddivido a mia volta la seconda categoria in protezione media e debole (riferita alla lingua), che però saranno trattate congiuntamente nel quinto paragrafo. Tutte queste esperienze di tutela linguistica sono analizzate nei paragrafi seguenti.

4. Le minoranze linguistiche iper-tutelate: tedeschi (e ladini) in Alto Adige/Südtirol, franco-provenzali in Val d'Aosta e (in parte) sloveni nel Friuli-Venezia Giulia

Il territorio italiano dove sono più forti le garanzie dei diritti linguistici è l'Alto Adige/*Südtirol*, che è anche, non a caso, la Provincia autonoma, insieme a quella di Trento, con il più forte autogoverno, che si esplica in un'autonomia molto matura che è retta dallo Statuto della Regione del 1972 (modificato molto parzialmente nel 2001). La minoranza tedesca a livello provinciale è maggioranza¹⁶. Prima che dal diritto interno, la tutela della minoranza trova il proprio fondamento in un trattato internazionale, l'Accordo De Gasperi – Gruber (rispettivamente primo ministro italiano e ministro degli esteri austriaco),

15. PALICI DI SUNI PRAT, Elisabetta; *Intorno alle minoranze*, Torino, Giappichelli, 1999.

16. Il che giustifica l'approccio «relativista» sul concetto di minoranza (che è tale in un ambito territoriale ma può essere maggioranza in un altro, come infatti accade per quella di lingua tedesca, minoranza in Italia ma maggioranza in Alto Adige/*Südtirol*) di TONIATTI, Roberto, *Minoranze e minoranze protette*, in Tiziano BONAZZI – Michael DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 283, secondo cui «le minoranze, in quanto tali, non esistono. Esistono, piuttosto, gruppi sociali – dotati ciascuno di una propria identità – piccoli e grandi, numerosi e non. Tutti i gruppi possono essere ritenuti, in astratto, rappresentare in modo paritario nient'altro che le diversità naturali e culturali del genere umano e, in quanto tali, costituiscono una testimonianza della sua ricchezza e della sua complessità. Un gruppo sociale può essere immaginato trasformarsi in minoranza nel momento in cui, sulla base di un *elemento di riferimento comune e unitario*, entra in relazione con un altro gruppo il quale, in ragione di un connotato di tipo (non solo, anche se) prevalentemente quantitativo, viene a costituire la maggioranza».

stipulato a Parigi il 5 settembre 1946 ed allegato al trattato di pace tra l'Italia e le forze alleate (Parigi, 10 febbraio 1947).

La peculiarità dell'Alto Adige/*Südtirol* è quella di essere una Provincia autonoma inserita nella più grande regione del Trentino - Alto Adige/*Südtirol* [voluta da De Gasperi per evitare di lasciare che esistesse un'entità con maggioranza tedesca che avrebbe più facilmente rivendicato la (ri) annessione all'Austria]. La competenza sui diritti e doveri linguistici riguarda soprattutto la competenza provinciale, ma la base della disciplina è già lo statuto del 1972¹⁷.

«L'intero sistema istituzionale della Provincia di Bolzano (e della Regione) è improntato al principio della distinzione tra i gruppi linguistici ed il riconoscimento agli stessi di una soggettività propria»¹⁸. Vi sono così nello statuto norme particolari per la composizione in base ai gruppi linguistici degli organi regionali (artt. 30, 36 e 62), provinciali di Bolzano (artt. 49, 50 e 62) e comunali. L'art. 56 prevede inoltre per il solo Alto Adige/*Südtirol* la possibilità di votare per gruppi linguistici nel consiglio provinciale. Il secondo comma dello stesso art. 56 prevede la possibilità di ricorso costituzionale per gruppi linguistici.

L'istituzionalizzazione della rappresentanza dei gruppi linguistici dimostra la centralità data dallo Statuto all'identità linguistica: questo si riflette in «numerosi aspetti legati alla vita quotidiana, tra i quali l'accesso all'impiego pubblico, il sistema scolastico e la disciplina nei rapporti con la pubblica amministrazione»¹⁹.

Per quello che riguarda il pubblico impiego l'art. 89²⁰ dello Statuto prevede che i posti siano distribuiti in ragione della proporzione dei gruppi linguistici: si tratta della cosiddetta proporzionale etnica, che serve anche nella distribuzione

17. http://www.regione.taa.it/Moduli/933_STATUTO%202011.pdf

18. PALERMO, Francesco – WOELK, Jens; *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008, p. 256

19. *Ibidem*, p. 257

20. *Per la provincia di Bolzano sono istituiti ruoli del personale civile, distinti per carriere, relativi alle amministrazioni statali aventi uffici nella provincia. Tali ruoli sono determinati sulla base degli organici degli uffici stessi, quali stabiliti, ove occorra, con apposite norme.*

Il comma precedente non si applica per le carriere direttive dell'Amministrazione civile dell'interno, per il personale della pubblica sicurezza e per quello amministrativo del Ministero della difesa.

I posti dei ruoli di cui al primo comma, considerati per amministrazione e per carriera, sono riservati a cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici, in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento ufficiale della popolazione.

delle risorse: ad esempio, le norme sull'edilizia popolare si basano anch'esse sulla consistenza proporzionale dei gruppi linguistici. La proporzionale etnica si basa sul censimento linguistico, che si svolge ogni dieci anni, in occasione del censimento generale della popolazione che si tiene in tutta Italia, e che solo in Trentino – Akto Adige/*Südtirol* comprende l'aspetto linguistico²¹. Secondo l'ultimo censimento del 2011 i tedeschi sono il 69,41%, gli italiani il 26,06% ed i ladini il 4,53%. La dichiarazione di appartenenza linguistica è libera, e tale non potrebbe non essere, anche in ossequio all'art. 3 della «Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali», alla quale l'Italia aderisce, secondo cui «ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale ha il diritto di scegliere liberamente di essere trattata o di non essere trattata come tale e nessun svantaggio deve risultare da questa scelta o dall'esercizio dei diritti che ad essa sono legati», però il Consiglio di Stato, ha affermato, «più o meno esplicitamente»²², con due sentenze del 1984 e del 1987²³, che tale dichiarazione non può considerarsi una mera opzione, ma deve tendere a verificare la verità oggettiva. La conclusione dell'alta corte amministrativa è però in pratica priva di conseguenza, dato che la dichiarazione resa in occasione del censimento non può essere sindacata²⁴, oltre ad essere, come detto, contraria, alla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali.

Per quello che riguarda il diritto all'uso della lingua nei confronti della pubblica amministrazione, lo statuto stabilisce il diritto ad utilizzare l'italiano od il tedesco (ed il ladino nelle località in cui esso è ufficiale), e questo vale anche nei confronti degli organi giudiziari. Il diritto all'uso della lingua nel processo, oltre che dall'art. 100 dello Statuto, è disciplinato dal Decreto del Presidente della Repubblica 15.07.1988, n. 574 (successivamente modificato con il D.Lgs. 283/2001 e da ultimo con il D.Lgs.124/2005). La materia dell'uso della lingua

21. Sul censimento e la proporzionale linguistici mi permetto di rinviare a POGGESCHI, Giovanni; *Il censimento e la dichiarazione di appartenenza linguistica*, e *La proporzionale «etnica»*, entrambi in ORTINO, Sergio, MARKO, Joseph, e PALERMO, Francesco (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, rispettivamente pp. 653-685 e pp. 686-716.

Sul censimento e la proporzionale linguistici mi permetto di rinviare a POGGESCHI, Giovanni, *Il censimento e la dichiarazione di appartenenza linguistica*, e *La proporzionale «etnica»*, entrambi in ORTINO, Sergio, MARKO, Joseph, e PALERMO, Francesco (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, rispettivamente pp. 653-685 e pp. 686-716.

22. PALERMO, Francesco; *La tutela delle minoranze nell'ordinamento italiano*, cit., p. 191.

23. Sulle quali v. CARROZZA, Paolo; *Il Consiglio di Stato «corregge» la normativa sui censimenti linguistici in Sudtirolo*, in *Foro italiano*, 1988, III, p. 73 ss

24. PALERMO, Francesco; *La tutela delle minoranze nell'ordinamento italiano*, cit., p. 191.

minoritaria nel processo è stata anche oggetto di una sentenza della Corte europea di Giustizia: la sentenza *Bickel Franz* del 24 novembre 1998 estende anche ai cittadini europei che lo richiedano la possibilità di fruire della possibilità di avere il processo in lingua tedesca, diritto in origine pensato solo per i membri della minoranza di lingua tedesca residenti in Alto Adige/*Südtirol*.

L'altro caso della Corte europea di Giustizia che si è espresso sul sistema dei diritti e dei doveri linguistici dell'Alto Adige/*Südtirol* è il caso *Angonese*, del 6 giugno 2000, che fa salvo il sistema di posti riservati per quote ai gruppi linguistici anche in istituzioni non pubbliche che però abbiano un carattere pubblico (come nel caso di specie era la Cassa di Risparmio di Bolzano) ed anche l'obbligo di accreditare la conoscenza delle lingue ufficiali con il cosiddetto «patentino»²⁵. L'unica censura riguarda il fatto che, nella legislazione vigente, solo la Provincia di Bolzano era competente a rilasciare il «patentino», mentre potrebbero esserlo anche altre istituzioni di tutta l'Unione europea.

Anche la legislazione sui media è ricca: vi sono ore di trasmissioni in tedesco ed anche in ladino nel canale 3 della RAI, ed è agevolata la ricezione dei programmi televisivi e radiofonici delle vicine Austria e Germania. Certamente oggi fa un po' sorridere il sottolineare questo diritto, quando basta un decoder, una buona parabola ed Internet per vedere programmi da tutto il mondo.

Il sistema scolastico è ispirato al cosiddetto «separatismo linguistico»: esistono infatti due reti scolastiche, una tedesca e l'altra italiana (art. 19 statuto), in modo da garantire a ciascuno l'insegnamento nella propria lingua materna. Vi è l'obbligo di imparare l'altra lingua ufficiale, insegnata a partire dal secondo o terzo anno della scuola elementare, ma la divisione è piuttosto netta. L'art. 19 dispone che «L'iscrizione dell'alunno alle scuole della provincia di Bolzano avviene su semplice istanza del padre o di chi ne fa le veci», e che «contro il diniego di iscrizione è ammesso ricorso da parte del padre o di chi ne fa le veci alla autonoma sezione di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa». Nelle scuole ladine vige invece la tecnica dell'immersione linguistica, che implica l'insegnamento in tutte e tre le lingue²⁶.

25. POGGESCHI, Giovanni; *Le «patentino» de bilinguisme et l'Europe* (Commentaire de l'arrêt du 6 juin 2000 de la Cour de justice des Communautés européennes, *Angonese vs. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*), in *Civitas Europa*, n. 5, 2000, p. 179-191.

26. RAUTZ, Günther; *Il sistema scolastico*, in Sergio ORTINO, Joseph MARKO e Francesco PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, cit., p. 746 ss.

Una nuova problematica è sorta negli ultimi anni, nei quali è molto cresciuto il numero degli alunni, figli di stranieri, la cui lingua non è né l'italiano, né il tedesco né (tantomeno) il ladino. La tendenza sembra quella di scegliere la scuola del gruppo maggioritario dell'area in cui la famiglia vive, dunque l'italiano a Bolzano, Laives ed in parte Merano ed il tedesco nel resto della Provincia.

Vi sono poche (ma significative) iniziative di creare una terza rete scolastica ispirata al bilinguismo totale in scuole private, soprattutto cattoliche. Nonostante la società sudtirolese si stia (faticosamente) aprendo verso una maggiore integrazione dei due maggiori gruppi linguistici, quello del separatismo linguistico sembra un principio difficile da superare, poiché le forze politiche al governo della Provincia autonoma di Bolzano (in pratica, la *Südtiroler Volkspartei*, il partito di raccolta del gruppo tedesco, che presenta al suo interno varie correnti ed ideologie, accomunate dall'identità minoritaria) privilegiamo l'aspetto dell'autonomia culturale su quello dell'integrazione fra i gruppi italiano e tedesco.

All'interno dello Statuto vi è anche l'unica dichiarazione di rango costituzionale di ufficialità della lingua italiana: ai sensi dell'art. 99, infatti, «Nella regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana che è la lingua ufficiale dello Stato». Si tratta di una norma di rango costituzionale perché gli Statuti speciali sono leggi costituzionali, ed è curioso che l'unica norma di rango costituzionale che dichiara l'italiano lingua ufficiale dello Stato sia stata fondamentale mente pensata per stabilire l'eguale status, all'interno della Provincia di Bolzano, della lingua tedesca²⁷. La conoscenza delle lingue italiana e tedesca si accredita con il già citato «patentino» di bilinguismo (trilinguismo nelle valli ladine).

La disciplina del censimento dei gruppi linguistici è stata modificata dal decreto legislativo 99/2005, che prevede la volontarietà della dichiarazione e la

27. La dichiarazione di ufficialità dell'italiano era stata ritenuta «pleonastica» da parte dei Padri costituenti del 1948, «presupponendo trattarsi di un dato di fatto che emergeva dalla semplice ma decisiva considerazione che la stessa Costituzione era redatta unicamente in lingua italiana»: sul punto v. RATTO TRABUCCO, Fabio, *La costituzionalizzazione della lingua italiana*, in *Le Regioni*, n. 3, 2008, p. 517. In Italia vi sono proposte di inserire una disposizione costituzionale che sancisca l'ufficialità della lingua italiana. L'articolo dove inserire questo principio sarebbe il 12, quello che riguarda la bandiera, scelta significativa perché si tratta di uno fra gli articoli relativi ai diritti fondamentali, in quanto tale non suscettibile di revisione costituzionale. Nell'ultima opera citata, si ricorda giustamente, a p. 537, che la modifica costituzionale «pare altresì assumere il chiaro significato di una risposta ad alcune risposte centripete, ossia a istanze, legittime, di federalismo e di autonomia che prendono sistematicamente corpo in maniera sempre più forte». Si parla chiaramente della *Lega Nord*.

possibilità di cambiarla in qualsiasi momento, facendo comunque attenzione, con il differimento nel tempo degli effetti della modifica, ad impedire le cosiddette «dichiarazioni di comodo», «ossia le dichiarazioni rese con l'intento di usufruire dei benefici accordati caso per caso ad un determinato gruppo linguistico (per esempio per un concorso nella pubblica amministrazione)»²⁸.

La Corte costituzionale è intervenuta spesso per giudicare della legittimità costituzionale delle disposizioni relative alla proporzionale: nel complesso essa le ha fatte salve (sentenze 285/1987 e 768/1988), stabilendo che si tratta di uno strumento non sproporzionato al fine di garantire la riparazione di un torto storico. Ci si domanda se la proporzionale sia una azione positiva, ed in quanto tale necessariamente temporanea, od una duratura tecnica di convivenza fra i due principali gruppi linguistici. Nata come misura riparatoria per la minoranza tedesca esclusa durante il fascismo dai posti rilevanti della pubblica amministrazione, ha ampiamente raggiunto il proprio scopo e sembra dunque essere diventata un principio che regge il rapporto fra tedeschi ed italiani della Provincia di Bolzano²⁹. Va anche detto che negli ultimi anni la proporzionale si è sensibilmente attenuata in quanto a rigidità, per cui prevale il criterio del bisogno rispetto a quello dell'appartenenza linguistica: per dirlo con parole chiare, per un'assegnazione di una casa popolare, che in teoria segue il criterio della proporzionale, il criterio della necessità di chi fa domanda è ormai prevalente, al di là delle dichiarazioni linguistiche³⁰: come nel caso dell'istruzione, anche nelle questioni abitative sta avendo un forte impatto il fenomeno dell'immigrazione: le case vanno assegnate anche agli stranieri che hanno i requisiti per ottenerle, non solo ai cittadini che hanno reso la dichiarazione di appartenenza linguistica.

Quello che è anche assai rilevante, è il fatto che, proprio partendo dall'analisi di norme relative alla tutela minoritaria in Alto Adige/*Südtirol*, nella sentenza n. 312 /1983, la Corte cominciò ad affermare che la tutela delle minoranze

28. PALERMO, Francesco – WOELK, Jens; *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 258. I concorsi per la pubblica amministrazione in Provincia di Bolzano, infatti, sono organizzati per gruppo linguistico. Vi può essere un concorso per primario di ospedale del gruppo tedesco, per capo—settore della Provincia per il gruppo italiano, ecc.

29. Per una più completa analisi rimando a Giovanni POGGESCHI, *La proporzionale «etnica»*, cit.

30. Un'analisi inn tal senso è in LANTSCHNER, Emma – POGGESCHI, Giovanni; *Quota system, census and declaration of Affiliation to linguistic group*, in WOELK, Jens – PALERMO, Francesco – MARKO, Joseph (editors), *Tolerance through Law: Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden, Martinus Nijhoff Publisher, 2008, pp. 219-233.

linguistiche costituisce principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, principio poi ribadito in varie altre pronunce, compresa la sentenza 159 del 2009 sulla tutela della lingua friulana.

Una recente legge che tocca un aspetto simbolico molto forte approvata in Alto Adige/*Südtirol* è la legge sulla toponomastica, la n. 15, del 20 settembre 2012, approvata dopo una discussione di quaranta anni. La legge ha lasciato insoddisfatti, per opposti motivi, i nazionalisti tedeschi ed italiani, ed è frutto di un accordo fra la *Südtiroler Volskpartei* (da sempre al governo nella Provincia) ed il Partito democratico. Contro questa legge è stata sollevata dal governo tecnico di Mario Monti la questione di costituzionalità a la fine del 2014 ancora pendente. La delicata materia della toponomastica³¹ solleva passioni e strumentalizzazioni, non facili da superare, essendo legata al legame con il territorio che trova nella denominazione dei luoghi in cui si vive una dimensione centrale. Fondamentalmente tutti i toponimi sono, anche ufficialmente, in entrambe le lingue (nelle località ladine in tre lingue), anche se la legge da poco approvata elimina qualche toponimo in lingua italiana.

L'altra minoranza protetta all'interno della Provincia di Bolzano è quella ladina. Come già scritto in precedenza, i ladini delle Dolomiti, che parlano una lingua di origine latina apparentata al friulano ed al romancio della Svizzera, vivono in tre diverse entità territoriali con conseguenti diversi gradi di tutela: forte in Alto Adige/*Südtirol*, media in Trentino e debole in Veneto. Questo dimostra la convivenza di diverse tutele anche per la stessa minoranza. I ladini dolomitici sono 30.000, di cui 15.000 nella Provincia di Bolzano, che vivono soprattutto nei tre comuni della Val Gardena (Ortisei, Santa Cristina e Selva) ed in piccola parte nel comune a maggioranza tedesca di Castelrotto, oltre che a Bolzano e negli altri comuni più popolosi del Sudtirolo. Il ladino è insegnato nelle scuole della Val Gardena ed è ufficiale nelle pubbliche amministrazioni dei tre comuni della valle.

La tutela linguistica in Alto Adige/*Südtirol* è da decenni una caratteristica del diritto pubblico italiano, insieme alla corrispondente autonomia, ed ha saputo garantire la pace sociale fra i gruppi linguistici, anche se non la piena integra-

31. Una importante pubblicazione sulla toponomastica in vari ordinamenti europei è DE VERGOTTINI, Giuseppe - LAGO, Luciano - PIERGIGLI, Valeria (a cura di), *La toponomastica in Istria, Fiume e Dalmazia. Profili storici, cartografici, giuridici*, Firenze, IGM, 2009; la versione inglese, aggiornata, è DE VERGOTTINI, Giuseppe e PIERGIGLI, Valeria (editors), *Topographical Names and Protection of Linguistic Minorities*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2011.

zione, nel senso indicato dal politico ambientalista Alex Langer, indimenticata figura di sudtirolese, patriota europeo e cittadino del mondo³².

La minoranza francese (o franco-provenzale) della Val d'Aosta riceve la sua protezione dallo Statuto, anch'esso speciale, del 1948³³. Il metodo scolastico scelto è quello del bilinguismo integrale, a differenza che nell'Alto Adige/*Südtirol*, e ciò si deve anche alla comune radice latina del francese e dell'italiano.

Benchè gli autoctoni valdostani parlino un dialetto franco-provenzale (a metà strada dunque fra il francese e l'occitano), la lingua oggetto di tutela, ed in quanto tale usata nell'istruzione, nella pubblica amministrazione e nei media, è il francese.

In Val d'Aosta non esiste alcun meccanismo simile a quello della proporzionale dell'Alto Adige/*Südtirol*, ma solo un diritto di preferenza per l'assunzione di chi conosca il francese o sia originario della Regione (artt. 51, 52 e 54 dello statuto e legge regionale n. 196/1978). La toponomastica è tendenzialmente monolingue (vale a dire in francese). Anche in Valle d'Aosta vi sono comunità trilingui, come quella della valle del Lys/Gressoney, dove è diffuso il walser, parlata germanica che gode di una seppur minima tutela accordata dallo statuto (art. 40).

Lo sloveno è diffuso in tre Province della Regione Friuli-Venezia Giulia, ed è, fra le minoranze protette, quella il cui status si è più modificato (nel senso di una maggiore protezione) negli ultimi decenni. Anch'essa trae origine da accordi internazionali, *in primis* il memorandum siglato nel 1954 fra Italia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Jugoslavia, a cui succedette il Trattato di Osimo del 1975.

Lo statuto del 1963 della Regione Friuli-Venezia Giulia si limita ad una generica dichiarazione, all'art. 3, di parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, «qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali». Oggi vi è una specifica legge dello Stato, la n. 38 del 23 febbraio 2001, «Norme per la tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli - Venezia Giulia». Il secondo comma

32. Fra la sua vasta produzione v. LANGER, Alexander; *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995* (a cura di Edi Rabini), Palermo, Sellerio, 2003.

33. LOUVIN, Roberto; *La Valle d'Aosta. Genesis, attualità e prospettive di un ordinamento autonomo*, Aosta, Musumeci, 1997

della citata legge prevede che «ai cittadini italiani appartenenti alla minoranza linguistica slovena si applicano le disposizioni della legge 15 dicembre 1999, n. 482, salvo quanto espressamente previsto dalla presente legge». La legge contiene 29 articoli ed è espressione tipica di una moderna tutela minoritaria, che tiene conto, ad esempio (art. 2) della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. Degno di menzione è l'art. 19 sulla restituzione di alcuni beni immobili alla minoranza slovena. Quello della restituzione dei beni è del resto uno dei grandi temi che la minoranza italiana in Slovenia e Croazia ha dovuto affrontare e che continua ad essere argomento di dispute e rivendicazioni³⁴.

La tutela della lingua slovena è, all'interno della Regione Friuli-Venezia Giulia, asimmetrica, essendo più forte nella Provincia di Trieste che in quelle di Gorizia e Udine (in quest'ultima è di fatto piuttosto scarsa, ed unicamente garantita dalla legge regionale del 2001). La tutela dello sloveno nell'ambito dell'istruzione era già garantita per il fatto di seguire la tradizione dell'autonomia culturale dell'impero austro-ungarico, che prevedeva istituzioni scolastiche per ogni gruppo numericamente rilevante. Nella Trieste imperiale vi erano scuole tedesche, italiane, slovene, ed anche greche e serbe (i serbi, che sono ancora oggi presenti a Trieste, non sono però considerati minoranza storica ai sensi della legge 482/1999, mentre lo sono i greci a Messina!³⁵).

La tutela della lingua slovena è anche aumentata a causa di alcune pronunce della Corte costituzionale, originate dall'attivismo di Samo Pahor, intellettuale triestino di lingua slovena, che riteneva contrario all'art. 6 il diniego di usare la lingua slovena in procedimenti giudiziari ed amministrativi. Sono state le sentenze n. 28 del 1982 e la n. 62 del 1992 ad estendere l'uso ufficiale della lingua slovena nei citati ambiti, anche se per mezzo di un interprete. Pur non dovendo apprestare un sistema come quello per la minoranza tedesca dell'Alto Adige/*Südtirol*, la Repubblica deve tutelare, quanto meno nel territorio triestino, la minoranza slovena, garantendo l'operatività diretta ell'art. 6 Cost. e dell'art. 3 statuto³⁶.

34. Sull'argomento rimando a POGGESCHI, Giovanni; *La restituzione dei beni dei profughi italiani di Istria, Fiume e Dalmazia*, in PIERGIGLI, Valeria (a cura di), *L'autoctonia divisa. La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, Padova, Cedam, 2005, pp. 409-436.

35. V. *infra*, paragrafo 6.

36. La prima delle due sentenze recita dunque che «Se ormai si è in presenza, al di là di ogni dubbio, di una 'minoranza riconosciuta', con tale situazione è incompatibile, prima ancora logicamente che giuridicamente, qualsiasi sanzione che colpisca l'uso della lingua materna da parte degli appartenenti alla minoranza stessa. È questa infatti l'operatività minima, che, in tema di trattamento delle minoranze

5. Le minoranze linguistiche mediamente e scarsamente tutelate

La base normativa della tutela linguistica minoritaria è la legge 482/1999, oltre alle leggi regionali che intervengono nella tutela delle lingue delle minoranze storiche, specificandola.

Le esperienze precedentemente descritte riguardano gruppi alloglotti rivendicativi: molto i tedeschi del Sudtirolo e meno gli altri, ma pur sempre con la vigilanza di una madre-patria alla quale storicamente e politicamente si fa riferimento. Il presente paragrafo tratta innanzitutto di gruppi meno rivendicativi, la cui tutela linguistica può essere definita di livello medio³⁷. In Italia questa protezione media riguarda minoranze linguistiche numerose, come i

linguistiche, deriva dal fatto ricognitivo di una singola minoranza. E ciò a prescindere dalla circostanza, che perde ogni rilievo, della conoscenza o meno della lingua ufficiale da parte dell'appartenente alla minoranza, sicché questi, ove lo volesse, potrebbe servirsi, 'nell'uso pubblico', della lingua italiana: altrimenti nessun trattamento particolare riceverebbe sotto questo aspetto lo sloveno, pretendendosi da lui lo stesso comportamento richiesto a tutte le persone, cittadine e straniere, che sappiano esprimersi in lingua italiana (art. 137, secondo comma, cod. proc. pen.). Questa tutela 'minima', anche nei rapporti con le locali autorità giurisdizionali, consente già ora agli appartenenti alla minoranza slovena di usare la lingua materna e di ricevere risposte dalle autorità in tale lingua: nelle comunicazioni verbali, direttamente o per il tramite di un interprete; nella corrispondenza, con il testo italiano accompagnato da traduzione in lingua slovena». La seconda sentenza recita che «sulla base delle norme costituzionali prima ricordate - segnatamente l'art.6 e la X Disposizione transitoria della Costituzione, nonché l'art.3 dello Statuto speciale per il Friuli - Venezia Giulia - la lingua propria di ciascun gruppo etnico rappresenta un connotato essenziale della nozione costituzionale di minoranza etnica, al punto da indurre il Costituente a definire quest'ultima quale 'minoranza linguistica'. Come elemento fondamentale di identità culturale e come mezzo primario di trasmissione dei relativi valori e, quindi, di garanzia dell'esistenza e della continuità del patrimonio spirituale proprio di ciascuna minoranza etnica, il diritto all'uso della lingua materna nell'ambito della comunità di appartenenza è un aspetto essenziale della tutela costituzionale delle minoranze etniche, che si collega ai principi supremi della Costituzione (v. sentt. nn. 312 del 1983, 289 del 1987 e 768 del 1988): al principio pluralistico riconosciuto dall'art. 2 ('La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo [...] nelle formazioni sociali'), al principio di eguaglianza di fronte alla legge, garantito dall'art. 3, primo comma ('Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali di fronte alla legge, senza distinzioni [...] di lingua [...]'), e al principio di giustizia sociale e di pieno sviluppo della personalità umana nella vita comunitaria, assicurato dall'art. 3, secondo comma ('È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della personalità umana [...]').» Si tratta di due sentenze che pongono la tutela della lingua slovena a cavallo fra i diritti linguistici di prima specie (diritto linguistico all'interprete per vedere garantito il diritto fondamentale alla difesa) e diritti linguistici di seconda specie (riconoscimento di diritti specifici alla minoranza indipendentemente dal fatto che l'interessato parli o meno la lingua italiana). Un commento è di BARTOLE, Sergio: *La tutela della minoranza slovena* fra giurisprudenza costituzionale e legislazione ordinaria, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 342 ss.

37. POGGESCHI, Giovanni; *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, cit., p. 192 e ss.

friulani ed i sardi, abbastanza consistenti come gli albanesi (arbresh), sparsi in tutto il meridione, e minoranze poco numerose come i ladini e soprattutto i cimbri ed i mocheni della Provincia autonoma di Trento³⁸. In seguito saranno analizzate alcune esperienze di tutela debole, sapendo che è difficile in certi casi stilare una netta divisione fra le due sub-categorie.

Pur essendo Friuli-Venezia Giulia e Sardegna regioni a statuto speciale, la tutela delle loro specificità linguistiche (con l'eccezione della protezione della lingua slovena, che appare di livello superiore, vicino alla «seconda specie compiuta») è tipica di un modello «medio», poco ambizioso. La realtà socio-linguistica spiega, almeno in parte, tale opzione: il ruolo della lingua italiana appare troppo forte e non permette scelte radicali. Inoltre, soprattutto per quello che riguarda la Sardegna, non esiste una variante comune, una *koivî* che faciliti il lavoro di chi attua il recupero in tutti gli ambiti della lingua sarda.

La legge regionale della Sardegna sulla lingua sarda è del 1998, ed ha avuto solo parziale attuazione. Se il sardo, nella sue diverse varietà dialettali, appare oggi ancora vivo, questo avviene non certo per merito della predetta legge, ma per l'attaccamento dei sardi alla *limba*.

La legge sul friulano del 2007 appare decisamente più ambiziosa. La qualificazione del friulano come «lingua propria» del Friuli appare debitrice del «modello catalano», accolto in modo a mio avviso un po' forzato, data l'enorme diversità della situazione socio-linguistica fra le due lingue³⁹. Quello che appare forzato è soprattutto l'estensione a tutto il territorio della regione del carattere di ufficialità della lingua friulana⁴⁰, che non è parlata tradizionalmente nelle zone slovene e giuliane, e forse anche – ma l'analisi linguistica merite-

38. Sulle minoranze poco numerose v. WOELK, Jens - PENASA, Simone - GUELLA, Flavio (a cura di), *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino e esperienze comparate*, Padova, Cedam, 2014.

39. È del tutto peraltro legittimo il desiderio dei redattori della legge di rifarsi ad un'esperienza «forte» come quella catalana ma, a mio avviso, ripeto, un po' illusorio. Esiste peraltro una realtà molto attiva di intellettuali friulani attenti alla rivitalizzazione del *furlan*, fra i quali cito (senza pretesa di completezza) Guglielmo Cevolin, Walter Cisilino e Marco Stolfo. Di quest'ultimo, a testimonianza della «attualità» della lotta per la tutela e valorizzazione del friulano, cito *La mê lenghe e sune el rock (e no dome chel)*. Friùl, Europe, Udine, Informazione friulana, 2011.

40. Il diritto comparato offre soluzioni di «ufficialità parziale» di una lingua alle quali il Friuli – Venezia Giulia potrebbe ispirarsi, ad esempio quelle della Navarra o del Paese Valenzano in Spagna (dove rispettivamente basco e catalano non sono ufficiali su tutto il territorio della regione) oppure, in un ambito diverso e meno conflittuale, quelle del Galles e della Scozia relativamente alla tutela del cimrico e del gaelico.

rebbe maggiore attenzione specifica – ormai in larghe zone della provincia di Pordenone, dove il friulano ha lasciato posto al dialetto veneto (e naturalmente all'italiano). Su questo punto, e su altre disposizioni sull'insegnamento della lingua friulana, sull'uso di questo negli organi collegiali e sulla toponomastica è intervenuta, con dichiarazione di incostituzionalità, la sentenza n. 159 del 18 maggio 2009 della Corte costituzionale.

La sentenza in esame dichiara innanzitutto incostituzionali il secondo comma dell'art. 6 ed i commi 1 e 3 dell'art. 8. Ai sensi dell'art. 6.2 «nei rapporti con la Regione e i suoi enti strumentali, il diritto di usare la lingua friulana può essere esercitato a prescindere dal territorio in cui i relativi uffici sono insediati». Il primo ed il terzo comma dell'art. 8 insistono sullo status di ufficialità del friulano in tutto il territorio regionale: questi stabiliscono rispettivamente che «gli atti comunicati alla generalità dei cittadini dai soggetti di cui all'articolo 6, sono redatti, oltre che in italiano, anche in friulano» e che «la presenza della lingua friulana è comunque garantita anche nella comunicazione istituzionale e nella pubblicità degli atti destinata all'intera regione». Tutte le citate disposizioni sono state dichiarati illegittime per violazione del primo comma dell'art. 9 della legge 482/1999, che limita l'uso della lingua minoritaria ai «Comuni di cui all'art. 3», vale a dire quelli nei quali si applicano le norme di tutela. Il criterio della personalità nell'uso della lingua minoritaria, che la Corte non esclude a priori (v. sentenza n. 406 del 1999), non è dunque accettabile nel contesto della Regione Friuli-Venezia Giulia per quel che riguarda l'uso ufficiale della lingua friulana.

Fra le disposizioni della legge regionale n. 29 del 2007 dichiarate incostituzionali vi è l'art.12.3: si tratta di una sorta di «silenzio-assenso» relativo all'insegnamento della lingua friulana: i genitori sono tenuti a comunicare al momento dell'iscrizione se ai figli non debba essere impartito tale insegnamento. Il silenzio significa insomma scegliere l'insegnamento della lingua friulana. Secondo la Corte «la censurata disposizione contrasta palesemente con quanto previsto dal legislatore statale nell'art. 4, commi 2 e 5, della legge n. 482 del 1999, che stabilisce, invece, che 'al momento della preiscrizione i genitori comunicano alla istituzione scolastica interessata se intendono avvalersi per i propri figli dell'insegnamento della lingua della minoranza' « (punto in diritto 3.4).

Vengono inoltre dichiarate incostituzionali altre due disposizioni relative all'insegnamento della lingua friulana contenute nell'art. 14 della legge regionale: una riguarda la previsione dell'insegnamento della lingua friulana per almeno

un'ora alla settimana, l'altra è relativa alla previsione dell'uso del friulano come lingua veicolare. Entrambe le disposizioni contrastano con le norme statali che prescrivono la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e sarebbero anche lesive dell'autonomia delle istituzioni scolastiche: «è ben vero che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'autonomia delle istituzioni scolastiche 'non può risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione', ma è altrettanto innegabile 'che a tali istituzioni [debbono essere] lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare' ».

Da quanto appena scritto, si può vedere che la sentenza 29/2007 della Corte costituzionale non è fra le più «generose» nei confronti delle minoranze⁴¹, anche se è vero che forse il legislatore della Regione Friuli-Venezia Giulia aveva forse osato un po' troppo in alcune disposizioni sulla tutela della lingua friulana. Più favorevole alla lingua friulana appare la recente sentenza della Corte n. 215 del 18 luglio 2013, che stabilisce che le norme sulla «spending review» (Legge n. 135 del 7 Agosto 2012) che riguardano l'organizzazione dell'istruzione non si applicano ai territori della Regione Friuli-Venezia Giulia dove la lingua friulana (ed anche lo sloveno ed il tedesco) è parlata, a causa della «clausola di salvaguardia» della legge che esclude le Regioni a statuto speciale dall'applicazione delle norme sul rigore economico.

Anche in Trentino vige una protezione media delle locali parlate minoritarie: ladino, mòcheno e cimbri. Recentemente è stata adottata una legge generale, la legge provinciale n. 6 del 19 giugno 2008, che rinnova la precedente legge provinciale n. 4 del 30 agosto 1999⁴².

Il primo articolo dichiara che le popolazioni ladina, mòchena e cimbri «costituiscono patrimonio irrinunciabile dell'intera comunità provinciale», e ne prescrive, «in attuazione dei principi di uguaglianza formale e sostanziale e di tutela delle minoranze contenuti nella Costituzione, nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e nelle relative norme di attuazione, non-

41. Per un esaustivo commento v. TONIATTI, Roberto; *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di «un nuovo modello di riparto delle competenze» legislative fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 5, 2009, pp. 1121-1149.

42. Per un esaustivo commento v. PENASA, Simone; *La promozione delle minoranze linguistiche via meccanismi di partecipazione. La legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 6 del 2008 quale laboratorio del sistema multilevel di tutela delle minoranze linguistiche*, in *Le Regioni*, n. 5, 2009, pp. 1017-1056.

ché nel diritto nazionale, comunitario e internazionale», la promozione della salvaguardia, della valorizzazione e dello sviluppo delle identità, «in termini di caratteristiche etniche, culturali e linguistiche».

La legge provinciale trentina, meno ambiziosa di quella friulana, ed in quanto tale non impugnata davanti alla Corte costituzionale, è comunque un moderno strumento di diritto minoritario, iscrivibile «all'interno di un sistema plurale di strumenti e meccanismi di riconoscimento e promozione delle minoranze, ciascuno di per sé normativamente non autosufficiente ma 'obbligato' a reciprocamente integrarsi, sviluppando ed esprimendo le rispettive funzioni e caratteristiche»⁴³.

I ladini delle Province di Trento e Bolzano partecipano anche del comune ombrello della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, anche se ormai la competenza sulla tutela linguistica spetta alle Province; i ladini della Provincia di Belluno godono invece della più che limitata protezione della Regione Veneto, oltre che naturalmente di quella nazionale derivante dalla legge 482/1999).

Le minoranze albanesi di Italia, più esattamente *arbëresh*, per non generare confusione con gli albanesi della Repubblica di Albania (e delle zone limitrofe: Kosovo, Serbia, Macedonia, Montenegro e Grecia), sono protette con leggi delle Regioni del Molise, della Basilicata, della Calabria, della Sicilia ed ultimamente della Puglia.

Minoranze con tutela debole sono gli occitani del Piemonte⁴⁴ e la comunità catalana di Alghero⁴⁵, e le minoranze germanofone del Veneto. La maggior parte della tutela debole è effettuata da leggi regionali, l'ultima delle quali è quella della Regione Puglia.

Nel marzo 2012 la Regione Puglia ha infatti approvato una legge per la protezione delle sue minoranze storiche, che sono i grecanici di nove località della

43. PENASA, Simone; *La promozione delle minoranze linguistiche via meccanismi di partecipazione*., cit., p. 1020

44. PLA-LANG, Luisa; *Occitano in Piemonte: rispopena di un'identità culturale e linguistica?*, Frankfurt am Main et al., Peter Lang, 2008.

45. Sulla comunità catalano-algherese v. CARIA, Rafael; *El Català a l'Alguer: apunts per a un llibre blanc*, in *Revista de llengua i dret*, núm. 46, 2006, pp. 29-102; CHESSA, Emilio, *Normalització, codificació i complexitat sociolingüística: oralitat i escriptura a l'Alguer: una relació difícil*, *Revista de llengua i dret*, núm. 50, 2008, pp. 177-200.

Provincia di Lecce (Calimera, Castrignano dei Greci, Corigliano d'Otranto, Martano, Martignano, Melpignano, Soleto, Sternatia e Zollino), gli *arbresh* di Chieuti, Casalvecchio (Province of Foggia) e San Marzano di San Giuseppe (Provincia di Taranto), ed i franco-provenzali di Celle San Vito e Faeto (Provincia di Foggia). Comunità grecaniche, che parlano il *griko*, sono presenti anche in poche località della Calabria (ma sull'inclusione di altre comunità greche nella tutela della legge 482/1999, si veda il prossimo paragrafo).

Iniziative che meritano menzione sono gli sportelli linguistici, che rispondono al mandato dell'art. 9 della legge 482/1999, per cui «le pubbliche amministrazioni provvedono, anche attraverso convenzioni con altri enti, a garantire la presenza di personale che sia in grado di rispondere alle richieste del pubblico usando la lingua ammessa a tutela». Sportelli linguistici sono presenti nella maggior parte dei comuni minoritari italiani, e presso alcune amministrazioni provinciali (come ad esempio quella di Cosenza) ed altre amministrazioni pubbliche (come l'Università della Calabria e di Cagliari).

6. La tutela del patrimonio dialettale italiano attraverso la legislazione regionale. La legge 482/1999 e la sua recente deriva

L'Italia è un paese che vanta una ricca tradizione dialettale, ed alcune delle sue Regioni hanno adottato norme sulla tutela del loro patrimonio linguistico⁴⁶, non solo per le lingue minoritarie, ma anche per i dialetti⁴⁷. Ad esempio

46. PANZERI, Lino; *Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il ruolo delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2009, pp. 979-1016.

47. Per chi legge questo articolo e non è italiano, occorre spiegare che dialetto in Italia non ha la connotazione negativa che ha altrove. Il fatto che i dialetti italiani non siano considerati lingue regionali o minoritarie, come invece lo sono, ai sensi della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie, in Spagna l'aragonese, l'aragonese e l'asturiano, non deve confondere. Dialetti come il veneziano, il milanese, il romagnolo, il napoletano ed il siciliano possiedono una letteratura più ricca di quella delle citate «modalità linguistiche» spagnole, e differiscono dalla lingua standard più di quanto lo facciano dal castigliano l'aragonese o l'asturiano. Ma motivi storici e politici consigliano l'uso del termine «dialetto» e non «lingua regionale» per i dialetti italiani: dal punto di vista storico non vi è dubbio che la lingua italiana è sempre stata considerata la lingua comune, dapprima per una ristretta élite, poi per tutti gli italiani. Il dialetto era la prima lingua

l'Emilia-Romagna, attraverso la legge regionale 7 novembre 1994, tutela, in modo molto soft, il suo patrimonio linguistico; la citata legge è stata, silenziosamente ma bruscamente, cancellata dalla legge regionale n. 27, del 20 dicembre 2013, finalizzata a semplificare il sistema normativo regionale.

Recentissima è la legge adottata dalla Regione Veneto, la n. 8 dell'8 aprile 2007, sul «patrimonio linguistico veneto». La legge è molto meno ambiziosa di quella del Friuli-Venezia Giulia ma molto di più di quella dell'Emilia-Romagna. L'apprendimento del veneto è facoltativo: in questo senso, l'art. 8 (punto b) prescrive che la Regione «promuove, d'intesa con i centri servizi amministrativi (CSA), corsi facoltativi di storia, cultura e lingua veneta; tali corsi sono finanziati dalla Regione stessa distinti per livelli scolastici».

La Regione Piemonte ha approvato la legge n. 11 del 7 aprile 2009, *Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte*. Una sentenza sulla Corte costituzionale, la n.170 of 2010, ha stabilito che è contraria alla Costituzione la dichiarazione che il piemontese è una lingua, e non solo un dialetto: le sole lingue minoritarie protette in Italia sono quelle elencate dalla legge 482/1999.

Tutte le citate normative, pur piuttosto differenti fra di loro, riguardando dialetti e lingue minoritarie, alcuni vivaci e con una grande letteratura, altri in pericolo di imminente estinzione, sono tipico esempio di diritti di seconda specie, minoritari alla quintessenza, relativi anche a situazioni poco rivendicative: la legge sui dialetti dell'Emilia-Romagna, anche se pienamente applicata, non cambierà lo status *dal dialatt bulgnais, dal pramsan, dal mudnés, dal frarés* e neanche quello dei vari *dialett rumagnul*. Mi sono permesso di usare il mio dialetto bolognese in queste espressioni, esercitando un diritto linguistico di seconda specie.

di quasi tutti gli italiani fino a cinquanta anni fa, oggi l'italiano è dominante ma i dialetti sono ancora vivi, anche se certamente in fase di regressione fra le ultime generazioni (ma anche in questo caso dipende dalle diverse aree del paese e dalla classe di appartenenza). L'accresciuta mobilità interna degli italiani è un altro fattore che ha favorito il dominio della lingua italiana, determinato anche dalla scolarizzazione di massa e dalla presenza della lingua comune nei media. Più recente è la polemica, sollevata dalla Legge Nord, sul fatto che alcuni dialetti del nord devono essere considerati lingua e non dialetto, anche ai sensi della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie. Anche per questo motivo, per evitare cioè di dover decidere quali sono le lingue regionali e minoritarie da proteggere ai sensi della citata Carta, l'Italia non ha ancora provveduto a ratificare la Carta, che pure ha firmato. Gli altri motivi, forse ancora più stringenti, sono il timore di andare incontro a spese maggiori e di dovere tutelare la lingua *romanès*. Esiste in materia una proposta di legge del senatore Francesco Palermo (professore di Diritto pubblico comparato ed esperto di minoranze): http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede_v3/Ddliter/40627.htm

Nel corso di quest'articolo è stata spesso citata la legge 482/1999 sulle minoranze storiche. Si tratta di una legge senz'altro importante, che si è ritagliata uno spazio insostituibile nel quadro della protezione minoritaria in Italia, ma che non si può dire abbia adempiuto interamente al proprio compito⁴⁸. Certamente è servita a dare un riconoscimento ed una visibilità alle minoranze, ed è considerata, nella gerarchia delle fonti, una norma interposta della Costituzione. La sentenza 170/2010, in particolare, insiste su quest'aspetto della legge 482/1999, che viene confermato dunque, a parte la legislazione delle Regioni speciali e delle Province autonome (che peraltro devono anch'esse attenersi ad essa), come lo strumento normativo più importante nel panorama nazionale della tutela linguistica minoritaria.

La procedura per il riconoscimento di un territorio come «minoritario», ai sensi della legge 482/1999, è «dal basso». Il primo comma dell'art. 3 stabilisce che «la delimitazione dell'ambito territoriale e subcomunale in cui si applicano le disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche previste dalla presente legge è adottata dal consiglio provinciale, sentiti i comuni interessati, su richiesta di almeno il quindici per cento dei cittadini iscritti nelle liste elettorali e residenti nei comuni stessi, ovvero di un terzo dei consiglieri comunali dei medesimi comuni».

Vi è dunque molta libertà nel definirsi minoranza linguistica: ma, se fino a pochi anni fa, con non significative eccezioni consistenti più nella definizione di quale minoranza linguistica fare parte piuttosto che essere o meno minoranza⁴⁹, vi era consenso su quali erano i luoghi delle minoranze storiche (in pratica quelle dove si parlano le lingue minoritarie), recentemente vi è stato un «assalto» allo status di minoranza che lascia molto perplessi.

È questo il caso del Comune di Messina, importante città siciliana di 240.000 abitanti, che ha attivato, su proposta della «Comunità ellenica dello stretto», la

48. Un autore che ha scritto importanti pagine di critica alla legge 482/1999 è il linguista Fiorenzo Toso. Fra i suoi scritti cito TOSO, Fiorenzo, *La legge 482 e gli scenari recenti della "politica linguistica" in Italia*, in *Rivista italiana di linguistica e di dialettologia*, n. 4, 2004, pp. 41-62.

49. Ad esempio vi è una querelle sulla natura del resiano, variante dello sloveno o lingua minoritaria a se stante. Il consiglio comunale di Resia (provincia di Udine, Regione Friuli-Venezia Giulia) ha approvato, nel gennaio del 2007, una delibera con la quale reclama l'inclusione della valle nella lista dei comuni nei quali sarà vigente la legge di tutela della minoranza storica slovena (legge 38/2001), tuttavia dopo una stagione di forti proteste il consiglio comunale di Resia ha anche votato, con la delibera num. 38 del 13 Agosto 2010, la richiesta di uscire dalla legge 38 e incaricato il sindaco di promuovere ogni azione legittima finalizzata alla salvaguardia dell'etnia Resiana.

procedura per il riconoscimento da parte del Consiglio Provinciale di Messina, della minoranza greca. Il Consiglio Provinciale di Messina ha approvato, il 10 febbraio 2012, la delimitazione dell'ambito territoriale per la minoranza storica di lingua greca residente nel territorio del Comune di Messina. Messina, come tutta la Sicilia e buona parte dell'Italia del sud, faceva parte (fu fondata da coloni Calcidesi nel 756 a. C.) della «Magna Grecia», territorio colonizzato dagli antichi greci, che provenienti da diverse città, lasciarono una indelebile traccia nella cultura, nell'architettura ed anche nella lingua. Le sole comunità che ancora parlano greco (e non è neanche chiaro se siano direttamente eredi della Magna Grecia od invece della più recente presenza greco-bizantina) sono però quelle, già citate, del Salento e del sud della Calabria. Più correttamente sono comunità che parlano il *griko*, o grecanico. La proposta di inserire Messina fra i territori minoritari è venuta da un gruppo di persone con legami con la Grecia attuale, non da membri di minoranze linguistiche storiche!

È certamente degno di rispetto il legame che unisce queste persone con la Grecia, alla quale va tutta la mia ammirazione (ed amore) per la sua storia di madre della cultura europea e la solidarietà per quanto il suo popolo sta soffrendo a causa della crisi degli ultimi anni. Ma è totalmente forzato inserire Messina nei territori dove vige la tutela minoritaria: allora perché non anche Taranto, città che ospita il più importante museo di antichità greca dell'Italia del sud? Perché non Napoli? Perché, pur di ricevere qualche (modesto, ma esistente) finanziamento ex legge 482/1999, si è pensato di travisare la storia, anche se certamente attraverso il rispetto formale della procedura prevista dall'art. 3 della legge sulle minoranze storiche?

Il problema è che la procedura della legge 482/1999 non ha un serio meccanismo di controllo sulla veridicità della dichiarazione di appartenenza minoritaria. Ritengo però che l'ordinanza con la quale il Comune di Messina ha riconosciuto l'essere il Comune territorio in cui applicare la tutela della minoranza storica greca, confermata peraltro dalla Provincia regionale di Messina, sia affetta da tutte le «figure sintomatiche» dell'eccesso di potere, vale a dire il difetto di motivazione, l'ingiustizia manifesta, la disparità di trattamento e l'insufficienza istruttoria⁵⁰.

50. FALCON, Giandomenico; *Lezioni di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 2005, p. 152 e ss.

Come rileva giustamente la nota di CONFEMILI (Comitato Nazionale Federativo Minoranze Linguistiche d'Italia), «se si accettasse il principio che qualunque Associazione culturale può pretendere che il Comune dove essa ha sede sia delimitato, si assisterebbe ad un'eversione del panorama linguistico e una indebita dilatazione di aree linguistiche minoritarie su ambiti comunali i cui amministratori abbiano percepito i vantaggi economici dell'iscrizione a una qualsiasi minoranza, o all'inopinato risorgere di identità linguistiche in comunità dove le varietà alloglotte sono da tempo estinte.

Del resto il sovvertimento della mappa linguistica del Paese non è in ogni caso un servizio reso alla causa delle minoranze: non solo per la dispersione di risorse che esso comporta, quanto per le ripercussioni di carattere percettivo, che inducono a relativizzare la reale appartenenza linguistica delle popolazioni interessate, a configurarla e rimodellarla sulla base di convenienze vere o presunte, generando anche, nel caso specifico, 'confini' linguistici fatalmente antistorici e arbitrari».

Le osservazioni di CONFEMILI sono totalmente condivisibili, ma non hanno sortito alcun effetto. La legge 482/1999 continuerà nella sua vigenza, ad essere da un lato importante, dall'altro mal interpretata, in certi casi inutile (il declino di molte minoranze storiche, intendo come utilizzo della lingua minoritaria, è inarrestabile), in un altro importante caso ci si chiede se cercare o meno di farne parte. È a questo tema che è dedicato il prossimo paragrafo.

7. La problematica della tutela del patrimonio linguistico dei Rom e dei Sinti

Dei Rom e dei Sinti, l'Italia effettua un «riconoscimento incompleto, settoriale e forse persino involontario»⁵¹. Se infatti i Rom ed i Sinti non fanno parte delle minoranze protette dalla legge 482/1999 (nonostante la previsione in senso contrario di una disposizione secondo la quale dovevano essere tutelate, tra

51. PALERMO, Francesco; *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, in Paolo BONETTI – Alessandro SIMONI – Tommaso VITALE, *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 157.

le altre, anche la lingua e la cultura della popolazione di «origine zingara»⁵²) «vi sono da un lato leggi regionali, per quanto ispirate ad una logica di emergenza, che effettuano un minimo riconoscimento di essi, e dall'altro, nei tre rapporti finora presentati dall'Italia ai sensi dell'art. 25 c. 2 della Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa, soprattutto nell'ultimo, ampio risalto viene dato alla situazione di Rom e Sinti ed alle norme adottate al riguardo»⁵³.

Un altro ambito cruciale per i Rom ed i Sinti è quello dell'istruzione⁵⁴. Il livello di scolarizzazione della maggior parte dei bambini di queste etnie è notoriamente sotto la media di tutti gli Stati europei, e l'Italia non fa eccezione⁵⁵. La questione del diritto all'istruzione, legato a quello della tutela dell'identità di Rom e Sinti, passa necessariamente anche attraverso la protezione della lingua tradizionale. La varietà linguistica dei Rom e dei Sinti in Italia riflette la varietà di storie ed insediamenti dei vari sottogruppi.

In Italia sono ancora rare le esperienze di integrazione scolastica dei bambini Rom e Sinti che valorizzino la loro lingua materna: un insegnamento di essa, almeno nei primi anni della scolarizzazione, varrebbe anche come strumento per imparare più facilmente la lingua della maggioranza⁵⁶.

Al fine descritto dell'integrazione, di carattere interculturale e non assimilazionista, appare prezioso il ruolo dei mediatori linguistici e culturali, figura professionale alla quale fa esplicito riferimento il Testo Unico sull'Immigra-

52. CERMEI, Maurizio; *Rom e Sinti, cittadini senza patria?*, in idem (a cura di), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra Stato nazionale e cittadinanza democratica*, Padova, Cedam, 2009, p. 17. Certamente il fatto di non avere un preciso territorio di riferimento per la protezione minoritaria rende difficile l'applicazione di una legge che è «super-territorialista» nella sua concezione, ma sono stati eminentemente politici i motivi della mancata inclusione nella legge 482/1999 delle lingue dei rom e dei sinti (infatti non ve ne è solo una, vi sono vari dialetti di entrambi i gruppi citati).

53. *Ibidem*, p. 4.

54. Sull'istruzione nelle lingue minoritarie in generale v. CECCHERINI, Eleonora – COSULICH, Matteo (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Padova, Cedam, 2012.

55. Le strategie per combattere l'abbandono scolastico sono condotte a vari livelli territoriali, spesso, purtroppo, con scarsi risultati. Così è per il Comune di Roma, dove le politiche per l'integrazione dei Rom sono fallite, particolarmente relativamente alla frequenza scolastica, come rileva un dossier della Commissione cultura della Camera del 2011: <http://www.suglizingari.it/rassegna-stampa/roma-integrazione-scolastica-dei-rom-fallita-dossier-della-commissione-cultura-della-camera>

56. Fra queste esperienze si possono citare quelle svolte nel Veneto, su cui ad esempio v. BRAGATO, Stefania – MENETTO, Luciano (a cura di), *E per patria una lingua segreta. Rom e Sinti in provincia di Venezia*, Venezia, 2008, p. 81 e ss.

zione. A questo proposito le «*Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*», adottate il primo marzo 2006 dall'Ufficio per l'integrazione degli alunni stranieri del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, prevedono fra i quattro ambiti di intervento dei mediatori linguistici e culturali «i compiti relativi a proposte e a percorsi didattici di educazione interculturale, condotti nelle diverse classi, che prevedono momenti di conoscenza e valorizzazione dei Paesi, delle culture e delle lingue d'origine». Le linee guida sono state concepite per gli alunni stranieri, ma il principio della conoscenza e della valorizzazione delle culture e delle lingue d'origine può essere esteso ai Rom ed ai Sinti che abbiano la cittadinanza italiana (come anche in teoria alle seconde generazioni se i figli di stranieri nati in Italia dovessero avere sin dalla stessa nascita la cittadinanza italiana, cosa non del tutto improbabile anche se al momento difficile): in mancanza della tutela linguistica di seconda specie, che per essi manca come anche non esiste l'ancoraggio della legge 482/1999, è utile una miscela fra i diritti linguistici di prima e di terza specie, un'integrazione sociale attraverso l'apprendimento della lingua della maggioranza compiuta anche attraverso la promozione, che comprende i concetti di conoscenza e di valorizzazione, della lingua d'origine.

Può sembrare superfluo insistere sulla valorizzazione della lingua: i diritti minoritari «puri», e quindi i diritti linguistici di seconda specie, per i Rom ed i Sinti sono quasi un «lusso»⁵⁷. Un miglioramento delle condizioni sociali ed economiche dei Rom potrebbe portare ad un assimilazione da parte della maggioranza⁵⁸, ma anche ad una presa di coscienza da parte della minoranza.

È possibile che, una volta che i Rom ed i Sinti saranno più consci delle loro rivendicazioni e consapevoli del loro patrimonio culturale, essi non si «accontenteranno» dei diritti linguistici di prima specie, ma vorranno avere riconosciuti anche alcuni diritti linguistici specifici minoritari. L'alternativa sarebbe la già citata assimilazione nella maggioranza, con la scomparsa delle lingue proprie, forse compensata dal godimento dei diritti basilari tipici della maggioranza (ma potrebbe verificarsi l'assimilazione culturale, senza alcun vantaggio corrispettivo in termini di occupazione ed accesso ai beni primari),

57. POGGESCHI, Giovanni; *I diritti linguistici*, cit., 330

58. Sull'assimilazione da parte del gruppo più forte v. SACCO, Rodolfo; *Antropologia giuridica*, cit., p. 59 e ss.

o lo perpetuazione dell'isolamento, della segregazione e della repressione della «minoranza europea» per antonomasia⁵⁹.

8. I doveri linguistici degli stranieri ed i loro ipotetici diritti. Conclusioni

È già stato fatto riferimento (par. 2) ai doveri linguistici che gli stranieri che risiedono in Italia incontrano. Bisogna anche citare, come dovere, quello di «acquisire una conoscenza della lingua italiana parlata equivalente almeno al livello A2 di cui al quadro comune europeo di riferimento per le lingue emanato dal Consiglio d'Europa», secondo quanto richiesto dall' art. 1.a «Accordo di Integrazione», in vigore dal 10 marzo 2012 e previsto previsto dall'articolo 4 bis del 'Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero' (Dlgs 286/1998). Si tratta di un accordo fra lo Stato italiano ed il cittadino straniero che entra in Italia per la prima volta. Lo Stato si impegna a fornire gli strumenti per apprendere la lingua e la cultura del paese ospitante, lo straniero si impegna a percorrere il complicato ma necessario cammino per l'integrazione⁶⁰, che comprende l'apprendimento della lingua, oltre che la conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica, dell'organizzazione e funzionamento delle istituzioni pubbliche e della vita civile in Italia (art. 1.b).

Oltre alla citata necessaria dimensione dei doveri (dello straniero che deve imparare la lingua e dei pubblici poteri che devono metterlo in grado di farlo), esiste anche un discorso, per ora ipotetico, e forse anche utopistico che concerne i diritti linguistici degli stranieri. Occorre pensare la regolamentazione dei diritti e dei doveri linguistici anche in quest'ottica, che non nega la realtà delle minoranze tradizionali, ma la completa necessariamente.

59. Così TOGGENBURG, Gabriel - RAUTZ, Günther; *Das ABC des Minderheitenschutz*, Bohlau, Wien, 2010, 220 ss.

60. Sulle politiche di un Comune italiano in materia di integrazione v. FERRANDINO, Antonella, *Una città alla prova. Accoglienza e mentorship*, in BIMBI, Franca - BASAGLIA, Alberta (a cura di), *Speak out! Migranti e Mentor di comunità contro la violenza di genere*, Padova, Cleup, 2013, pp. 17-23.

In Italia alcuni dei rumeni, albanesi, marocchini e senegalesi che vivono in Italia, (come dei turchi che vivono in Germania), torneranno ai loro paesi di origine: potrebbe essere una buona idea, magari solo per qualche ora alla settimana, insegnare le lingue di queste nazionalità, anche all'interno di associazioni gestite dalle stesse minoranze, ovviamente riconosciute dalle autorità del paese ospitante e debitamente monitorate per quello che riguarda le loro attività. Quelli appena descritti sarebbero tipici esempi di diritti linguistici di terza specie. La loro funzione non sarebbe però solo quella di favorire il mantenimento delle culture e delle lingue di origine in vista di un ritorno a casa degli immigrati, ma anche quella di valorizzare tutte le componenti della società multiculturale, ovviamente fermo restando il dovere di integrazione nel tessuto sociale e giuridico della maggioranza.

Un'utopia? Forse. C'è chi direbbe addirittura una politica sbagliata, che avrebbe come risultato quello di frantumare la società in più segmenti a seconda della diversa origine etnica. La mia è solo una proposta, l'apprendimento delle lingue degli stranieri dovrebbe essere volontario e riguardare tutti, non solo i membri del gruppo linguistico in questione. Ritengo che, combinata con una politica di integrazione che parte dall'apprendimento della lingua della maggioranza (o nei territori con più di una lingua, delle lingue della maggioranza: casi della Catalogna e dell'Alto Adige/*Südtirol*), quella descritta sia una proposta che va nella direzione di una moderna società interculturale. L'evoluzione dello Stato moderno in Europa non può essere che questa.

L'expérience suisse en matière de garanties linguistiques

NICOLAS SCHMITT

Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg (Suisse)

1. Introduction. 2. Le contexte linguistique. 2.1. La Suisse diverse. 2.2. Le « Röstigraben » - un élément important dans la détermination des zones linguistiques. 3. Le contexte institutionnel. 3.1. Le fédéralisme en général. 3.2. Le fédéralisme en Suisse. 3.3. Cantons monolingues et bilingues. 4. La constitution linguistique. 4.1. La politique des langues en Suisse. 4.2. La « constitution linguistique » suisse. 5. Problèmes juridiques et nécessité d'une loi. 5.1. La principale pomme de discorde: la territorialité v. la liberté de la langue. 5.2. La nécessité du plurilinguisme. 5.2.1. L'importance du plurilinguisme dans la construction de l'identité nationale suisse. 5.2.2. Le contenu de l'art. 70 al. 3 CF. 5.3. La nécessité de la volonté politique. 5.3.1. Un mauvais exemple : le Jura bernois. 5.3.2. Un premier pas : la charte européenne des langues régionales et minoritaires. 5.3.3. Deux exemples dans le canton de Fribourg. 5.3.4. Une nouvelle loi sur les langues pour le canton des Grisons. 5.3.5. La nouvelle loi fédérale sur les langues. 6. La loi sur les langues et sa genèse longue et difficile. 6.1. La nécessité d'une (nouvelle) loi. 6.2. Genèse de la loi. 7. La loi elle-même et son ordonnance d'application. 8. Conclusion. Bibliographie sommaire.

1. Introduction

L'internaute qui recherche avec google l'expression « loi sur les langues » va trouver infiniment plus de réponses relatives à la « loi sur les langues officielles » du Canada qu'à la « loi sur les langues nationales » de Suisse. Il faut dire que cette dernière n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 2010. Il est donc trop tôt pour savoir si ce texte va atteindre les buts qu'il s'est donné (cf. infra 7). Mais en revanche, il est déjà intéressant d'étudier le cadre dans lequel cette loi s'inscrit – surtout pour des personnes qui sont peu familières du système suisse. Dans un contexte international où la protection du fait minoritaire est à l'ordre du jour¹, il faut connaître la manière dont celle-ci s'articule dans un pays réputé pour son plurilinguisme.

1. Pensons au Festival des Peuples minoritaires organisé chaque année en Vallée d'Aoste.

Pour ce faire, nous allons d'abord présenter la situation des langues en Suisse telle qu'elle existe dans la réalité (§ 2). Puis nous allons aborder la manière dont cette réalité est transcrite en termes institutionnels (§ 3) et constitutionnels (§ 4). Dans ce contexte, le fédéralisme joue un rôle essentiel, puisqu'il transforme un pays *a priori* multilingue en un groupement de cantons monolingues. Les « problèmes » linguistiques sont donc concentrés soit sur quelques zones situées exactement le long de la frontière des langues (§ 5.1), soit au niveau fédéral, notamment pour ce qui concerne la préservation de l'harmonie entre les cultures linguistiques et la protection des deux langues les plus menacées en Suisse, l'italien et surtout le rhéto-romanche (§ 5.2). Une telle mission requiert une forte volonté politique (§ 5.3), mais celle-ci n'a pas toujours été au rendez-vous, ce que rappelle l'incroyable lenteur avec laquelle la loi sur les langues a été adoptée (§ 6).

Par la suite, il sera possible de présenter brièvement la loi elle-même, de même que son ordonnance d'application, pour en comprendre la systématique et la portée – qui reste quand même limitée par rapport à ce que certains observateurs étrangers pourraient imaginer (§ 7). Quelques éléments de conclusion évoqueront pour terminer un certain nombre de problèmes qui ne sont pas encore résolus (§ 8).

2. Le contexte linguistique

2.1. La Suisse diverse

Avec une superficie de 41'285 km² au cœur de l'Europe (bien qu'elle n'appartienne pas à l'Union européenne), la Suisse abrite près de 8 millions d'habitants (2012)². Sa caractéristique principale est la diversité. On y trouve deux religions principales (catholiques et protestants), trois grandes régions naturelles, quatre langues nationales, 26 cantons, environ 2'600 communes (leur nombre varie constamment en raison de la tendance à la fusion des petites communes), et un kaleïdoscope de cultures et de spécificités locales. La Suisse ne forme pas une nation au sens traditionnel du terme, mais bien plutôt une « Willensnation » forgée par le désir de ses citoyens de renouveler

2. <<http://archives.24heures.ch/actu/suisse/cap-8-millions-habitants-suisse-bientot-atteint-2011-08-25>>.

constamment les liens un peu déçous qui les unissent : « Ensemble, nous défendons le droit de rester différents »³. C'est cette unité dans la diversité qui fait de la Suisse un paradigme d'intégration politique. Le préambule de la Constitution suisse rappelle d'ailleurs la détermination des cantons « à vivre ensemble leurs diversités dans le respect de l'autre et l'équité ». La défense et la promotion de la diversité linguistique et culturelle peut dès lors être considérée comme un élément *consubstantiel*, ou même *ontologique*, de la théorie de l'Etat suisse et de sa politique culturelle⁴.

Mais s'il est vrai que la Suisse est un pays qui reconnaît quatre langues nationales, il est tout aussi vrai que la grande majorité des Suisses ne parle qu'une seule langue maternelle. C'est à l'école qu'ils tentent péniblement d'apprendre les autres langues nationales. Au cours de ces dernières décennies, les dialectes suisses allemands ont progressivement exclu de la vie quotidienne l'allemand standard, dit « bon allemand » ou « Hochdeutsch ». Mais les jeunes Romands apprennent encore ce bon allemand à l'école, langue qui n'est d'aucune utilité pour entrer en contact avec les jeunes alémaniques ou pour comprendre les émissions diffusées dans les médias. L'absurdité de la situation ne peut qu'approfondir le fossé linguistique. De son côté, le romanche souffre de la concurrence avec l'allemand qui est très largement majoritaire, mais également du fait que ses locuteurs sont privés de l'assistance d'un grand pays voisin où cette langue serait largement diffusée (comme la France pour la Suisse romande ou l'Italie pour la Suisse italienne).

2.2. Le « Röstigraben »⁵ - un élément important dans la détermination des zones linguistiques

A propos de fossé, la frontière linguistique entre la Suisse romande et la Suisse alémanique est appelée « Röstigraben » (en allemand « fossé de röstis », que l'on traduit improprement en français par « barrière » de röstis, les röstis étant une spécialité de pommes de terres râpées sautées dans de la graisse, originaire du canton de Berne mais paradoxalement savourées au-

3. Denis DE ROUGEMONT, *La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux*, Lausanne: L'Age d'Homme, 1990, p. 18.

4. Adriano PREVITALI, *Le plurilinguisme suisse entre droit et réalité*, p. XXII.

5. Une carte décrivant le « Röstigraben » se trouve sous:
<<http://www.bahn-bus-ch.de/sprachen/graben.html#francais>>.

jourd'hui dans tout le pays sans aucune différence régionale). Cette question de la frontière linguistique est importante du point de vue juridique, parce que c'est uniquement le long de son tracé que des tensions ou des problèmes peuvent exister (cf. infra 3.3. pour les trois cantons bilingues).

Au Nord, le Röstigraben débute à l'Ouest de Laufen/Laufon pour traverser l'ancien canton de Berne. Une controverse portant notamment sur la langue a été à l'origine du processus ayant conduit, le 1^{er} janvier 1979, à la création du nouveau canton du Jura (cf. infra 5.3.1.). Celui-ci est issu des anciens districts bernois de Delémont, Porrentruy et des Franches-Montagnes. Les trois districts francophones du sud du Jura ont, de leur côté, décidé de rester dans le canton de Berne, ce qui rappelle que la question jurassienne est encore plus complexe qu'on ne l'imagine et qu'elle ne saurait se réduire à sa dimension linguistique. Par ailleurs, le septième district de ce que l'on appelle le Jura, celui de Laufen, a choisi encore une autre voie en demandant son rattachement au canton germanophone de Bâle-Campagne.

Le Röstigraben traverse ensuite la région des trois lacs à l'ouest de Bienne ; dans cette ville qui se veut bilingue, la gare est annoncée comme « Biel/Bienne » ce qui demeure exceptionnel en Suisse.

Le canton de Fribourg est lui aussi divisé en deux par la frontière linguistique. Mais à l'inverse de la Suisse dans son ensemble, l'allemand y est minoritaire. Les francophones y savourent une sorte de « revanche » sourcilieuse dont se plaignent d'ailleurs les germanophones. Mais les premiers vivent dans la crainte de la « germanisation rampante », qui d'ailleurs au terme des derniers recensements de la population semble une menace en voie de disparition. A travers le canton de Fribourg, la frontière linguistique est matérialisée par la Sarine (Saane en allemand), qui est traversée entre Fribourg (francophone) et Düdingen (germanophone) par le viaduc de Grandfey.

Plus au Sud, dans les Alpes vaudoises et bernoises, la frontière linguistique coïncide avec la frontière cantonale. Dans le Pays d'en Haut, la partie vaudoise est francophone jusqu'à Rougemont, et quelques kilomètres plus loin l'allemand arrive avec le canton de Berne et la commune de Saanen (Gstaad). Après avoir traversé les Alpes bernoises, on arrive dans le canton du Valais, le troisième canton bilingue. La frontière linguistique y passe, aussi nette et précise qu'ailleurs, juste entre les villes de Sierre et de Salgesch (Salquenen).

3. Le contexte institutionnel

Le contexte institutionnel, et notamment le fédéralisme, joue un rôle important pour comprendre le contexte dans lequel s'inscrit la loi sur les langues. En effet, comme on va le voir, le fédéralisme confie aux cantons le soin de déterminer leur(s) langue(s) officielle(s), ce qui a permis de transformer un pays *théoriquement* plurilingue en un pays *pratiquement* formé de cantons presque tous monolingues. De fait, c'est uniquement le niveau fédéral de l'Etat qui pratique officiellement le plurilinguisme, et c'est donc à ce niveau que s'applique la loi, même si elle doit avoir des effets dans les rares cantons bilingues, ce qui représente d'ailleurs d'une certaine manière une violation de la norme fédérale en la matière.

3.1. Le fédéralisme en général

Aussi surprenant que cela puisse paraître, définir un Etat fédéral n'est pas chose aisée⁶. Par exemple, l'Espagne est considérée par une grande majorité d'experts comme une authentique fédération, bien que sa constitution ne mentionne jamais le terme.

Mais en dépit des nombreuses différences existant entre les quelque 25 fédérations que compte la planète à l'heure actuelle, il est un certain nombre de caractéristiques qui distinguent les fédérations de toute autre forme de gouvernement (à commencer par les Etats unitaires). La plus importante est l'existence de *deux* ordres de gouvernement (au moins ; car si toutes les fédérations connaissent des collectivités locales, certaines considèrent ces dernières comme un troisième ordre de gouvernement), l'un pour l'ensemble du pays et l'autre pour les Etats membres, qu'ils s'appellent Etats, Länder, provinces, régions, cantons ou communautés autonomes.

Au surplus, dans un Etat fédéral, la constitution répartit formellement les compétences législatives, mais également financières, entre les deux ordres de gouvernement, de manière à garantir que chacun d'eux dispose d'une

6. Cf. George ANDERSON, *Federalism : An Introduction*, Forum of Federations, Ontario 2008.

autonomie originaire. Cependant, les fédérations présentent de grandes différences quant à la manière dont elles définissent, quantifient et attribuent les compétences. Traditionnellement, si les affaires étrangères et la défense sont généralement attribuées au gouvernement central, la santé, l'instruction publique et la culture (celle-ci englobant la politique linguistique) font partie des domaines traités au niveau régional, dans la mesure où ils sont supposés présenter des liens plus étroits avec les communautés locales.

En conséquence, s'il devait être possible de définir l'essence du fédéralisme, c'est qu'il comporte deux ordres de gouvernement instaurés par la constitution elle-même et disposant d'une autonomie originaire, et que les gouvernements de ces deux niveaux sont responsables en tout premier lieu devant leurs électeurs respectifs. Un tel fonctionnement, outre qu'il est très directement lié à la démocratie, se révèle relativement compliqué. C'est ce que Denis de Rougemont avait traduit en disant que « le fédéralisme se caractérise par son amour de la complexité, par rapport au simplisme brutal des régimes totalitaires »⁷.

3.2. Le fédéralisme en Suisse

Les 26 cantons composant cette mosaïque qu'est la Suisse sont énumérés à l'article premier de la Constitution. Le fédéralisme implique une large répartition des compétences entre le centre et la périphérie. Dès lors, une part importante de la constitution fédérale est consacrée à l'organisation de cette répartition. La Suisse est une des fédérations les plus décentralisées du monde (avec le Canada), ce qui signifie que les cantons sont responsables d'une riche palette de compétences⁸, parmi lesquelles les questions de langues et de culture.

Cette dissémination du pouvoir entre de nombreuses autorités peut être considérée comme le trait le plus marquant du système suisse. Cette caractéristique influence d'ailleurs fortement la question qui nous occupe ici, parce que seul le fédéralisme peut offrir une si large marge de manœuvre à des collectivités régionales.

7. *Les maladies de l'Europe*, conférence prononcée le 08.09.1946 lors des premières « Rencontres internationales de Genève », in: *L'Europe en jeu*, éditions de la Baconnière, Neuchâtel 1948, p. 29ss.

8. Ronald WATTS, *Comparing Federal systems*, 3^{ème}éd., Montréal 2008, p. 176s.

3.3. Cantons monolingues et bilingues

Comme nous le verrons par la suite (cf. infra 3.3.), en raison du principe de territorialité, sur les 26 cantons que compte la Suisse, 22 sont monolingues, 3 sont bilingues français allemand et un seul est trilingue (allemand, italien et romanche). Le multilinguisme n'existe dès lors que très peu au niveau des cantons.

Fribourg, Berne et le Valais sont les seuls cantons bilingues que compte la Confédération. Leurs langues officielles sont l'allemand et le français, mais là encore le principe de territorialité (cf. infra 4.2.) fait que les deux langues ne se mélangent pas sur le territoire cantonal. Il y a toujours des territoires officiellement francophones et des territoires officiellement germanophones, même au niveau des districts, et même si au niveau local, dans la pratique, il existe parfois une certaine souplesse informelle. La situation en Suisse est moins tendue que par exemple en Belgique avec la commune des Fourons.

Dans les parlements cantonaux, les députés s'expriment dans la langue de leur choix: allemand, suisse-allemand ou français. Traditionnellement, les lois sont discutées en allemand à Berne et en français dans les cantons de Fribourg et du Valais, avant d'être traduites et promulguées dans les deux langues. La rédaction proprement bilingue demeure exceptionnelle (ce fut le cas pour la Constitution bernoise). Dans les autres domaines (justice, éducation, administration) la langue de la commune ou du district s'impose. Font exception les administrations cantonales situées dans les capitales cantonales (Bern/Berne, Fribourg/Freiburg et Sion/Sitten), qui répondent dans la langue du citoyen qui les contacte, français ou allemand. C'est la transposition au niveau de ces cantons du principe appliqué au niveau fédéral : bilingue au centre et monolingue à la périphérie.

Le canton des Grisons est le seul à compter trois langues officielles, l'allemand, l'italien et le romanche. Il compte 231 communes, qui peuvent être officiellement germanophones (quelque 60 pour-cent), romanches, italo-phones ou mixtes (quelque 30 communes se sont ainsi déclarées mixtes). La commune de Bivio a la particularité d'être trilingue. Le monolinguisme germanophone s'est imposé assez facilement dans les communes germanophones, mais le monolinguisme italophone a plus de peine à s'imposer dans les municipalités italo-phones et romanches. Quant au monolinguisme

romanche, force est de constater qu'il a été supplanté par le bilinguisme germanophone et romanche.

Au parlement cantonal de Coire, les trois langues sont autorisées, mais l'allemand prédomine avec plus de 80 pour-cent des interventions. Les débats se déroulent en allemand, et les discussions en italien ou en romanche sont extrêmement rares. Le protocole des séances est rédigé en allemand uniquement. Les lois sont habituellement rédigées en allemand avant d'être traduites en italien et parfois en romanche, mais la nouvelle loi sur les langues (cf. infra 5.3.4.) oblige le canton à proposer des versions « équivalentes » des textes légaux. En règle générale, l'administration cantonale, de même que les tribunaux, utilise l'allemand. Elle répond cependant aux citoyens dans la langue de leur choix, pour autant bien entendu qu'il s'agisse d'une des deux autres langues officielles du canton. Il existe des écoles allemandes, italiennes et romanches. L'apprentissage d'une deuxième langue est obligatoire. Il s'agit de l'italien dans les écoles germanophones, de l'allemand dans les écoles italo-phones et romanches, et du romanche dans les communes mixtes. Celles-ci déterminent la langue de l'enseignement. Les germanophones vivant dans une commune romanche suivent l'enseignement en allemand, mais ils doivent suivre des cours de romanche comme seconde langue. De leur côté, les locuteurs romanches doivent apprendre l'allemand comme seconde langue.

4. La constitution linguistique

4.1. La politique des langues en Suisse

Les quatre langues parlées en Suisse sont donc l'allemand (63.7% de la population), le français (20.4%), l'italien (6.5%) et le rhéto-romanche, ou romanche (0.5%). Les derniers 8.9% parlent de nombreuses autres langues (anglais, portugais, espagnol, serbo-croate etc.), ce qui signifie que les deux langues les plus minoritaires de Suisse le sont également par rapport à des langues étrangères.

Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, le plurilinguisme n'a pas toujours joué un rôle important dans le pays. L'ancienne Confédération dite « des XIII cantons » (1515 – 1798) était presque exclusivement germanophone. C'est

seulement durant la République helvétique instaurée par Napoléon (1798 – 1803) que les lois ont commencé à être rédigées en *trois* langues, ce qui a marqué la naissance de cette tradition de plurilinguisme qui a par la suite été institutionnalisée lors de la création du système fédéral « moderne » en 1848.

Depuis lors, les dispositions constitutionnelles relatives aux questions linguistiques ont été complétées, modifiées, notamment avec l'ajout du romanche en 1938 (cf. infra 5.2.1.), puis elles ont fait l'objet d'une refonte complète lors de la « mise à jour » de la constitution fédérale en 1999. Désormais, ce ne sont pas moins de 3 dispositions qui traitent de cette question, les articles 4, 18 et 70.

4.2. La « constitution linguistique » suisse

Ce que l'on appelle la Constitution linguistique Suisse repose sur quatre principes fondamentaux.

Le *principe d'égalité* (art. 4 CF) signifie que – au niveau fédéral – les quatre langues nationales bénéficient d'un statut identique et sont placées sur un pied d'égalité.

Art. 4 *Langues nationales*

Les langues nationales sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche.

Selon le *principe de la liberté de la langue* (art. 18 CF), tous les citoyens ont le droit d'utiliser la langue de leur choix, spécialement leur langue maternelle.

Art. 18 *Liberté de la langue*

La liberté de la langue est garantie.

Dans la réalité, la géographie et la jurisprudence se sont alliées pour donner la priorité au *principe de territorialité* (art. 70 al. 2 CF), dans la mesure où les quatre zones linguistiques demeurent hermétiquement séparées et monolingues. Même dans les régions où passe la frontière linguistique, les territoires politiques concernés (communes ou districts) restent monolingues de chaque côté de celle-ci, que l'on baptise familièrement « barrière de röstis » (cf. supra 2.2.).

Art. 70 *Langues*

1 Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche.

2 Les cantons déterminent leurs langues officielles. Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.

3 La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques.

4 La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.

5 La Confédération soutient les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien.

Finalement, le *principe de protection des langues minoritaires* (art. 70 al. 4 et 5 CF) signifie que les autorités fédérales ont le devoir de préserver les quatre langues nationales et de protéger celles qui sont le plus en danger, en l'occurrence l'italien et surtout le romanche.

5. Problèmes juridiques et nécessité d'une loi

L'objet de cette présentation de la loi sur les langues est plus son contexte socio politique que la question légale pure. En effet, cette nouvelle loi n'a pas pour objet de résoudre les conflits linguistiques quand ils se présentent, mais plutôt de créer un cadre favorable à l'épanouissement du plurilinguisme et au soutien des langues minoritaires, ce qui, à terme, peut également contribuer à apaiser les tensions. Néanmoins, il ne semble pas inutile de dire quelques mots au sujet des conflits qui peuvent survenir et qui tiennent pour l'essentiel à la tension entre deux principes : la liberté de la langue et le principe de territorialité⁹.

9. Pour tout savoir à ce propos, cf. Nicolas SCHMITT, *Principles and Criteria of the Jurisprudence of the Swiss Federal Tribunal concerning Linguistic Questions*.

5.1. La principale pomme de discorde : la territorialité v. la liberté de la langue

Légalement, la problématique des langues en Suisse se focalise sur l'articulation entre deux des principes précédemment mentionnés (cf. supra 4.2.) : la territorialité et la liberté de la langue. Faute d'avoir été élaborés en termes constitutionnels dans la Constitution de 1874 (ils le sont désormais dans celle de 1999), ils ont tous deux été définis dans un premier temps par le Tribunal fédéral. D'un point de vue géographique, la question de la territorialité semble une évidence : la Suisse est une juxtaposition de quatre territoires rigoureusement monolingues et pas une mosaïque de territoires plurilingues. D'un point de vue légal, les choses sont plus compliquées, car le principe de territorialité, parfois encensé comme le gardien de la paix des langues et parfois contesté comme relique d'un temps révolu, joue un rôle qui reste difficile à estimer. Ses partisans, pour la plupart les locuteurs latins¹⁰, considèrent qu'il a contribué à la stabilité linguistique et à la préservation de la paix des langues, mais d'un autre côté il a également empêché l'implantation des langues latines dans les zones germanophones majoritaires. La seule chose claire dans cette discussion est que le principe de territorialité n'est pas à la base une construction juridique mais un simple hasard géographique : la Suisse est formée d'un morceau d'Allemagne (au Nord et à l'Est), un morceau de France (à l'Ouest) et un morceau d'Italie (au Sud), avec quelques « taches » romanches dans le canton des Grisons. La territorialité est bien plus difficile à cerner d'un point de vue juridique. A titre d'exemple, le principe de territorialité avait été inscrit dans l'(ancienne) Constitution du canton de Fribourg le 23 septembre 1990. Mais quand il s'est agi de concrétiser ce principe par une loi d'application, la commission chargée de sa rédaction a fini par se dissoudre après dix longues années de vaines discussions¹¹.

S'il a incontestablement contribué à la stabilité linguistique et à la paix des langues, le principe de territorialité a également empêché l'implantation des langues latines dans les cantons germanophones, notamment à la suite du

10. Alexandre PAPAUX, *Droit scolaire et territorialité des langues : bilan critique de la jurisprudence récente du tribunal fédéral*, in *Revista de Llengua i Dret*, núm. 40, 2003, p.149.

11. Bernhard ALTERMATT, *La politique du bilinguisme dans le canton de Fribourg/Freiburg (1945-2000)*, Fribourg 2003, p. 180ss.

fameux arrêt *Association de l'école française*¹². Le Tribunal fédéral y a défendu la préservation de la langue allemande à Zurich contre l'utilisation du français dans une école privée. Dans le même ordre d'idées, la commune grisonne de St. Martin, dont la population est à 80% germanophone, n'a pas été obligée de créer de classes en romanche ni de rembourser l'écologie des enfants fréquentant une école romanche voisine (arrêt *Derungs*). Finalement, c'est aussi en vertu de ce principe que la commune germanophone de Bosco-Gurin au Tessin ne fait l'objet d'aucune protection particulière. Le dialecte walser (le seul dialecte germanique parlé dans un canton exclusivement italophone) y est en voie de disparition, et cette situation est critiquée même par le Conseil de l'Europe.

Le Tribunal fédéral a longtemps maintenu une jurisprudence très stricte, mais récemment, dans trois arrêts de principe (Althaus¹³, Amrein¹⁴ et F. contre Office AI de Fribourg¹⁵), il a tempéré sa position et opéré une sorte de glissement de la territorialité des langues vers la liberté de la langue, en se basant notamment sur des critères économiques qui ne sont pas forcément convaincants. En effet, sans entrer dans les détails, le Tribunal fédéral a considéré qu'il était licite pour un élève de changer de cercle scolaire pour des raisons linguistiques (par exemple un enfant germanophone d'une famille germanophone vivant dans un cercle scolaire francophone est autorisé à rejoindre un cercle scolaire germanophone) pour autant qu'il n'en résulte pas de coûts au préjudice de la collectivité, autrement dit pour autant que les parents soient prêts à prendre à leur charge les coûts induits par un tel changement. Si d'une manière très générale on peut comprendre cette jurisprudence très peu contraignante (vous faites comme vous voulez du moment que ça ne coûte rien et que ça ne dérange personne), *in casu* elle peut conduire à une inégalité de traitement : seuls peuvent changer de cercles scolaires les enfants dont

12. ATF 91 I 480, *Association de l'Ecole française*. Dans cet arrêt célèbre, le Tribunal fédéral devait se prononcer sur l'usage du français comme langue d'enseignement dans une école privée de la ville de Zurich, germanophone. Ce faisant, la Cour a insisté – ce qui a provoqué d'intenses discussions – sur la préservation de la langue allemande à Zurich au détriment du français. Vu l'incommensurable différence des « forces » en présence (la ville de Zurich est la plus grande de Suisse et quelques élèves scolarisés en français n'y auraient rien changé), l'application stricte du principe de territorialité a fait couler beaucoup d'encre.

13. ATF 122 I 236ss = JdT 1998 I 66ss (cons. 2d) *Althaus*.

14. RFJ/FZR 2001 p. 366ss=ZGRG 2/2002 69ss *Amrein*.

15. ATF 136 I 149.

les parents disposent de suffisamment de moyens pour leur payer les frais supplémentaires.

5.2. La nécessité du plurilinguisme

La loi sur les langues, il faut le répéter, n'a pas pour but de régler les conflits (qui demeurent rares même si le sujet reste émotionnel) mais de concrétiser le cadre constitutionnel. Elle cherche à renforcer le plurilinguisme et à gérer un sentiment de frustration des trois langues minoritaires vis-à-vis de l'écrasante supériorité de l'allemand¹⁶.

5.2.1. *L'importance du plurilinguisme dans la construction de l'identité nationale suisse*

Le plurilinguisme est un phénomène dont la portée ne doit pas être sous-évaluée. La Suisse peut en effet être décrite comme une « *Willensnation* » (cf. supra 2.1.), autrement dit une nation formée uniquement par la volonté de ses habitants de préserver l'unité nationale. Dans ce contexte, la diversité linguistique est conçue comme une composante imprescriptible de l'identité helvétique, un élément de l'essence intangible de la Suissitude¹⁷. La meilleure preuve en est le fait que, en 1938, de manière à renforcer l'unité nationale mise à mal par la présence sur presque toutes les frontières nationales des empires totalitaires nazi et fasciste, les citoyens suisses au cours d'une votation populaire ont reconnu le romanche (qui est pourtant très peu pratiqué, seulement dans quelques vallées du canton des Grisons) comme la quatrième langue nationale. Ces dialectes (il y en a en fait cinq) sont parlés uniquement dans le canton des Grisons/Graubünden/Grigioni/Grischun, où il a le statut de langue officielle aux côtés de l'allemand et de l'italien. Il n'en demeure pas moins que le procédé consistant à insister sur la diversité pour renforcer l'unité est typique de la manière dont la Suisse vit son multiculturalisme. Cela rappelle que la préservation de la diversité culturelle et linguistique représente l'essence même de la cohésion nationale.

16. Ce sentiment est très bien décrit dans un article récent du quotidien L'Hebdo : *Postes-clés dans l'administration fédérale : interdits aux Romands* : <http://www.hebdo.ch/interdits_aux_romands_40928_.html>.

17. Très bien décrit par Adriano PREVITALI, *Della presunta inutilità della nuova legge federale sulle lingue nazionali*.

On trouve dans la constitution fédérale d'autres traces de cette volonté de souligner la diversité, avec des dispositions qui figurent surtout dans le Préambule, qui engage le peuple et les cantons suisses « à vivre ensemble leurs diversités dans le respect de l'autre et l'équité », ou l'art. 2 al. 2, au terme duquel la Confédération « favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la *diversité culturelle* du pays », ou encore l'art. 4 qui fixe la parité des quatre langues nationales. D'aucuns considèrent que de telles normes, dépourvues de justiciabilité, sont par là même dépourvues d'importance. C'est méconnaître le caractère même d'une constitution où se croisent des normes très hétérogènes aux fonctions diverses, souvent appelées à être concrétisées. Dans ce contexte, des normes comme celles qui sont mentionnées ci-dessus ont une valeur symbolique très élevée qui justifie leur valorisation par une loi *ad hoc*.

5.2.2. *Le contenu de l'art. 70 al. 3 CF*

Le constituant a cherché à renforcer le plurilinguisme en insérant dans la constitution un art. 70 et notamment son troisième alinéa, dont le but ultime est de renforcer la cohésion nationale. Dans la pratique et la vie quotidiennes, on se rend compte que la portée de cet article 70 al. 3 relatif à la compréhension et aux échanges entre communautés linguistiques tend à s'éroder. A le lire pourtant, ou alors dans l'imaginaire universel, on pourrait s'imaginer que tous les Suisses sont des polyglottes accomplis. En fait, les quatre cultures coexistent de manière plutôt passive. Le plurilinguisme en Suisse ne signifie pas que les gens ont l'habitude de communiquer entre eux en utilisant différentes langues, pas plus qu'ils ne s'intéressent à diverses cultures. La Suisse connaît plutôt ce que l'on pourrait appeler un plurilinguisme social¹⁸. Elle est composée de quatre communautés linguistiques relativement homogènes, qui communiquent entre elles avec une certaine difficulté et ne montrent que peu d'intérêt pour la culture de leurs voisins. La réalité est dès lors assez différente des magnifiques principes inscrits dans la constitution. Elle représente même ce que l'on pourrait appeler une corruption de cet idéal¹⁹, d'où la nécessité d'essayer d'enrayer ce phénomène.

18. Peter SALADIN (coord.), *Le quadrilinguisme suisse – Rapport du groupe de travail Département fédéral de l'intérieur*, Berne 1989.

19. Adriano PREVITALI, *Le plurilinguisme suisse entre droit et réalité*, p. XXIV.

Mais la Confédération est-elle habilitée à le faire, dans la mesure où la question linguistique ressort des compétences cantonales ? Au terme d'une interprétation de la disposition²⁰, il apparaît clairement que la Confédération peut prendre des mesures indirectes d'incitation au plurilinguisme, même dans le domaine de l'enseignement obligatoire. A deux conditions : la Confédération doit se limiter à proposer aux cantons des mesures de promotion du plurilinguisme sans en imposer aucune, sans interférer avec les compétences cantonales et sans se substituer à leur éventuel immobilisme. L'intervention de la Confédération doit en outre revêtir un caractère subsidiaire. Mais en respectant ces limites, la Confédération dispose d'un mandat relativement large qui lui permet par exemple de financer au moins partiellement des programmes d'échanges entre élèves et enseignants des écoles obligatoires, de soutenir la confection de matériel didactique adéquat pour favoriser le plurilinguisme ou encore de jouer les coordonnateurs.

5.3. La nécessité de la volonté politique

Dans un pays aussi divers que la Suisse, seule la volonté politique permet de surmonter les clivages et de préserver l'harmonie. *A contrario*, si les autorités ne font rien et se cantonnent dans le « laisser faire, laisser aller », les risques existent que la situation ne dérape. C'est ce qui s'est passé dans le Jura bernois. Flash back.

5.3.1. *Un mauvais exemple : le Jura bernois*

En 1815, à la fin des guerres napoléoniennes, la carte européenne a été redessinée en prenant en compte un certain nombre de modifications qui avaient été faites par Napoléon lui-même. En Suisse par exemple, en dépit des problèmes causés par les liens trop relâchés entre les cantons, l'abandon de la distinction entre cantons « souverains » et cantons « sujets » a été maintenu. En premier lieu, cela a signifié que le grand canton de Berne a perdu ses territoires « sujets » de Vaud (devenu canton indépendant) et ceux qui formeront ultérieurement le canton d'Argovie. Pour le dédommager, le Congrès de Vienne a décidé de prendre un territoire francophone et en partie catholique, dépendant de l'évêché de Bâle pour

20. Adriano PREVITALI, *L'encouragement du plurilinguisme en Suisse, l'exemple du domaine scolaire*, p. 180.

l'offrir en guise de compensation au canton de Berne, germanophone et protestant. Comme on peut l'imaginer, cette transplantation hétérologue n'a jamais été un succès. Au contraire, elle s'est traduite par un constant désintérêt du canton de Berne pour sa nouvelle partie septentrionale. Il y a encore quelques années, il suffisait de prendre la route étroite et sinueuse qui conduisait à Delémont, la capitale du Jura, et qui n'était encore que très partiellement remplacée par une autoroute, pour se rendre compte à quel point les infrastructures essentielles avaient été négligées (en dépit du fait que cette partie Nord était une zone industrielle prospère). En comparaison, entre Berne et le Sud du canton, une splendide autoroute invite depuis longtemps au trajet. Il n'est donc pas surprenant qu'un sentiment d'insatisfaction ait fini par germer au Nord du canton. Et même si ce phénomène s'est produit très lentement, le manque de volonté politique pour concilier Sud germanophone et Nord francophone a fini par conduire à des revendications de type séparatiste.

Dans les années 1960, les exigences des séparatistes se sont faites insistantes, avec même quelques violences (manifestations, explosions, attentats) tout à fait inhabituelles en Suisse. Le 17 mars 1967, le gouvernement du canton de Berne a – enfin – décidé de résoudre un problème dont il niait pourtant l'existence depuis plus de 20 ans, et il a proposé de lancer un plébiscite relatif à sa partie septentrionale, avec la question suivante : « Le Jura doit-il former un nouveau canton indépendant ? ». Il a ensuite nommé une commission appelée « Commission des 24 », dont le travail devait avoir pour but d'analyser, avant mars 1968, les revendications de la partie jurassienne du canton. Cependant, sur une toile de fond très embrouillée qui n'était pas dépourvue d'arrière-pensées, l'idée du gouvernement bernois était moins la création d'un nouveau canton que le maintien du Jura dans le canton de Berne, ou au pire sa division en deux parties (c'est d'ailleurs exactement ce qui s'est produit).

Le 1^{er} janvier 1979, un nouveau canton est entré en souveraineté – le canton du Jura – mais tous les problèmes n'ont pas été résolus pour autant. Depuis cette date, des tensions existent toujours entre le Nord et le Sud du Jura, et des efforts sans fin ont dû être déployés pour tenter d'arriver à une solution ... ce qui n'est toujours pas fait en 2012. Il semble difficile de trouver un meilleur exemple du gâchis auquel peut conduire l'absence de volonté politique sur un dossier potentiellement sensible.

5.3.2. *Un premier pas : la charte européenne des langues régionales et minoritaires*

En 1993 le Conseil fédéral a signé la Charte européenne sur les langues régionales ou minoritaires, une convention dont le but est de promouvoir l'utilisation des langues régionales et minoritaires (en l'occurrence l'italien et le romanche) dans la vie publique. Entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998, elle n'a pas vraiment créé de nouvelles obligations pour la Confédération ou les cantons, mais il a paru judicieux de la signer pour exprimer la solidarité de la Suisse avec d'autres pays européens, conformément à la constitution de 1999.

5.3.3. *Deux exemples dans le canton de Fribourg*

Fribourg cherche à tirer avantage de son bilinguisme. Ainsi, dans un message du 2 avril 1996, le gouvernement cantonal rappelle son attachement au bilinguisme de l'Université, même si celui-ci coûte cher et complique l'organisation des cours : « L'une des caractéristiques et des forces de notre Université est son bilinguisme. L'art. 6 [de la nouvelle loi] tend à souligner cet aspect, en prescrivant à l'Université de favoriser la compréhension entre des personnes de différentes langues et de différentes cultures [...] Le caractère bilingue de l'Université représente un grand avantage [...] L'Université de Fribourg est l'une des rares en Europe dans laquelle les étudiants peuvent effectuer l'intégralité de leur cursus à la fois en français et en allemand. Même si cela rend parfois l'organisation des cours compliquée et si cela requiert des moyens considérables, cette possibilité doit être encouragée au service d'une meilleure compréhension entre deux des principales communautés au niveau national, mais également européen. C'est un des atouts, mais aussi une des responsabilités de la haute école et du canton. »²¹

Un autre exemple nous est donné par la création en 2007 de la « Fondation pour la recherche et le développement du plurilinguisme » et de l'« Institut de plurilinguisme », soutenus par l'Université et la Haute école pédagogique. Ces efforts ont été soulignés par le Rapport 2009 de la Suisse relatif à l'application de la Charte sur les langues minoritaires.

21. Projet de loi sur l'Université: 1996.318, p. 13 – 14.

5.3.4. Une nouvelle loi sur les langues pour le canton des Grisons

Le 1^{er} janvier 2004, la nouvelle constitution du canton des Grisons est entrée en vigueur. Elle contient une importante disposition consacrée aux langues (art. 3), aux termes de laquelle les communes doivent désormais prendre en compte les minorités établies et discuter avec le canton. Cette disposition devrait avoir un impact positif sur les communes abritant une faible communauté romanche. Une « loi sur les langues » a également été adoptée en 2006, qui prévoit de diviser le canton en communes monolingues et bilingues. Selon les données fournies par le dernier recensement, seront considérées comme monolingues les communes dans lesquelles la minorité linguistique représente moins de 10%, et bilingues celles dans lesquelles la minorité représente entre 10 et 50%. Cette fixation de quotas précis est une première en Suisse.

5.3.5. La nouvelle loi fédérale sur les langues

Après ces exemples touchant des cantons bilingues, il était temps que la Confédération fasse preuve elle aussi de volonté politique pour tenter de renforcer le plurilinguisme du pays. Mais en l'occurrence l'exercice n'est que partiellement réussi, puisque la loi sur les langues se singularise surtout par l'extrême lenteur de sa gestation.

6. La loi sur les langues et sa genèse longue et difficile

Aujourd'hui, la Suisse a fait un pas de plus dans sa longue marche vers le plurilinguisme avec l'entrée en vigueur toute récente (le 1^{er} janvier 2010) de la *Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les cultures linguistiques (Loi sur les langues, LLC)*²², dont l'histoire est pour le moins compliquée.

22. RS 441.1.

6.1. La nécessité d'une (nouvelle) loi

Splendide expression d'un manque de volonté politique, le Conseil fédéral a constamment prétendu que les normes en vigueur avant l'adoption de la nouvelle loi sur les langues permettaient déjà de réaliser les principaux objectifs prévus par cette dernière. L'argument n'est cependant valable que pour ce qui concerne le soutien financier de la Confédération aux deux langues minoritaires prévu par l'art. 70 al. 5 CF, tant il est vrai que la loi sur les langues reprend pour l'essentiel la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne²³.

Pour le reste, il ne faut pas oublier que l'art. 70 CF dans son ensemble est une disposition relativement récente qui, à l'instar de nombreuses dispositions constitutionnelles, mérite d'être précisée. La loi sur les langues permet ainsi de définir le contenu de la norme et de rendre effective la nouvelle politique fédérale sur les langues telle qu'elle a été voulue par le constituant. Par ailleurs sur le plan formel, l'art. 164 al. 1 CF prescrit que « Toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. » Au surplus, toute cette question linguistique – à l'exception de la délimitation par exemple des rapports entre liberté de la langue et principe de territorialité²⁴ – ne peut que difficilement être tranchée par le Tribunal fédéral. Cela signifie que sans l'adoption d'une loi sur les langues, une bonne partie de l'article constitutionnel sur les langues risque de rester lettre morte.

6.2. Genèse de la loi

L'élaboration de ce texte législatif a duré près de 25 ans²⁵. Même s'il est usuel que la rédaction législative prenne beaucoup de temps en Suisse, un quart de siècle représente une lenteur exceptionnelle pour un texte de 27 articles... pratiquement une année par article !

23. Anciennement RS 441.3.

24. Pour tout savoir sur ce sujet, Nicolas SCHMITT, *Principles and Criteria of the Jurisprudence of the Swiss Federal Tribunal concerning Linguistic Questions*.

25. On trouve sur le site de l'Assemblée fédérale les innombrables étapes de ce texte : <http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/n/4717/249781/f_n_4717_249781_249954.htm>.

L'origine de cette loi remonte à une motion de quelques lignes (N° 85.516) déposée le 21 juin 1985 par le conseiller national PS grison Martin Bundi, qui s'inquiétait de l'avenir du romanche²⁶. Le contexte de l'époque était marqué par un accroissement sensible de l'utilisation de l'anglais dans le pays, notamment dans les milieux économiques. Voilà qui a engagé le processus envisageant une réflexion sur le besoin de disposer d'instruments adéquats pour gérer le problème des langues en Suisse.

Durant cette longue période, plusieurs lois ont été adoptées par la Confédération sur ce thème, notamment la *Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues romanche et italienne* (cf. supra 6.1.), sans oublier diverses réglementations fédérales encourageant le multilinguisme et visant à une meilleure représentation des diverses communautés linguistiques (minoritaires) au sein de l'administration fédérale. Par ailleurs, il convient de noter que l'adoption d'une loi fédérale sur les langues a été inscrite depuis 1995 sur le programme de législature du Conseil fédéral (le Gouvernement helvétique).

La constitution fédérale du 18 avril 1999 a introduit de nouvelles dispositions sur les langues²⁷ (cf. supra 4.2.), notamment l'article 70 qui intègre les principaux principes de la Constitution linguistique suisse. Il s'agissait de profiter de l'entrée dans le ^{xxi}^{ème} siècle pour instaurer la base constitutionnelle qui avait été appelée de leurs vœux par de nombreux experts, de manière à créer une véritable politique linguistique. Mais la constitution est une loi fondamentale contenant les principes de base ; il convient de rédiger des lois d'application pour tenter d'atteindre les objectifs fixés à l'art. 70 CF.

C'est la raison pour laquelle, parallèlement au travail considérable qu'a représenté la rédaction de la nouvelle Constitution, plusieurs groupes de travail se sont mis à l'œuvre dès 1996, sous l'égide de l'Office fédéral de la culture. En février 2000, un pas de plus a été accompli avec la création d'un groupe de travail paritaire Confédération-cantons chargé d'élaborer une loi sur les langues de manière à concrétiser le postulat constitutionnel. Les cantons ont été associés à la rédaction de ce texte délicat, puisqu'ils disposent d'une

26. <http://www.parlament.ch/afs/data/fi/gesch/1985/f_gesch_19850516_002.htm>.

27. Il faut cependant rappeler que cette nouvelle Constitution n'entendait pas apporter de véritables changements, mais uniquement formuler de manière claire et lisible un texte qui ne l'était plus après 125 ans et quelque 150 modifications partielles.

large compétence en la matière, de manière à donner plus de chance à la loi en votation populaire dans un pays très chatouilleux sur le plan des compétences cantonales.

Un premier avant-projet²⁸ a été soumis à la procédure de consultation le 17 octobre 2001²⁹ ; autrement dit, à la demande du Conseil fédéral, il a été envoyé par le Département fédéral de l'Intérieur aux cantons, aux partis politiques et aux autres milieux concernés par les questions linguistiques.

Dans son chapitre consacré à la promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques, ce texte introduisait un certain nombre d'instruments tels que des subventions, des mesures d'intégration linguistique pour les allophones ainsi que la création d'une institution chargée d'encourager le plurilinguisme. Durant la procédure de consultation, cette section a divisé des cantons très attachés à leurs prérogatives en matière d'école et de culture, spécialement dans la mesure où elle aurait restreint leur marge de manœuvre en transférant à la Confédération une partie de ces compétences typiquement cantonales.

Mais en dépit de ces quelques divergences d'opinion, la plupart des acteurs consultés (cantons et partis politiques en premier lieu) ont été unanimes à considérer que l'adoption d'une loi sur les langues relevait de la nécessité.

On pouvait dès lors imaginer que ce projet de loi, qui devait prendre en compte les remarques, les suggestions et les réflexions faites au cours de la procédure de consultation, serait transmis relativement rapidement par le Conseil fédéral aux deux Chambres de l'Assemblée fédérale. Mais à la surprise générale, sous l'influence du nouveau conseiller fédéral Christophe Blocher, un milliardaire représentant un parti populiste de droite appelé paradoxalement UDC (Union démocratique du centre), le gouvernement a décidé le 28 avril 2004 de rejeter ce projet et de ne pas le soumettre au parlement.

A cette époque, le Conseil fédéral a justifié son incompréhensible décision en expliquant que la Confédération disposait déjà des instruments adéquats pour s'occuper de politique linguistique et de compréhension mutuelle, et

28. <http://www.salic.uottawa.ca/?q=bi_suisse_nationales>.

29. <<http://www.presseportal.ch/fr/print/100011801-loi-f-d-rale-sur-les-langues-nationales.html>>.

qu'il n'était donc pas nécessaire de donner de l'argent pour ce but, tenant compte du fait que la Confédération dépensait déjà 7.6 mio de francs pour l'Italien et le Romanche dans les cantons des Grisons et du Tessin, ainsi que pour la compréhension mutuelle.

Cette décision a suscité une vague de réprobation et, le 7 mai 2004, le Conseiller national Christian Levrat (PS) a déposé une initiative parlementaire destinée à relancer le processus. Une telle manière de procéder avait un grand avantage : elle permettait au parlement de légiférer lui-même, sans être obligé d'attendre un projet proposé par l'exécutif³⁰.

Le 15 septembre 2006, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil National (la chambre basse du Parlement) a rédigé un rapport englobant non seulement l'ancien projet de loi, mais également les remarques ajoutées durant la procédure de consultation³¹. Ce rapport se révèle fort intéressant, dans la mesure où il décrit de manière détaillée la politique linguistique de la Suisse. Le Conseil fédéral a ensuite été prié de donner son avis, mais il a maintenu son opposition de principe³², refusant de prendre position de manière détaillée en invoquant l'absolue priorité des économies budgétaires et la nécessité de respecter la répartition des compétences.

La résistance du gouvernement n'a pas empêché le Parlement d'adopter cette nouvelle loi le 5 octobre 2007, avec une majorité que l'on trouve rarement au Congrès des Etats-Unis : 135 voix en faveur du texte contre 56 non au Conseil national, et 39 oui avec 4 abstentions au Conseil des Etats (la Chambre des cantons, l'équivalent du Sénat américain).

Durant les débats parlementaires un problème récurrent s'est présenté, celui de la deuxième langue que les écoliers devaient apprendre durant la scolarité obligatoire. L'importance de cette discussion a été exacerbée par la priorité que certains cantons germanophones entendaient donner à l'anglais au détriment du français. Le pouvoir de décider la langue apprise à l'école appartient aux cantons en raison de leur compétence en matière de plans d'étude,

30. 04.429 Initiative parlementaire Levrat Christian. Loi fédérale sur les langues nationales.

31. Feuille fédérale 2006, pp. 8505 – 8561.

32. ad 04.429 Initiative parlementaire Loi fédérale sur les langues nationales Rapport du 15 septembre 2006 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national Avis du Conseil fédéral du 18 octobre 2006: <<http://www.admin.ch/ch/f/ff/2006/8575.pdf>>.

mais le fait de favoriser l'anglais ne correspond pas à l'esprit de la disposition constitutionnelle appelant à une promotion des langues nationales.

Même si l'étude de l'anglais se révèle incontestablement importante à notre époque de mondialisation, il est encore plus important, du point de vue de la cohésion nationale, que la première langue enseignée aux enfants après leur langue maternelle soit une autre langue nationale³³. Cette affirmation n'a finalement pas été inscrite dans la loi de manière à éviter qu'une question aussi controversée ne puisse faire échouer le texte en cas de votation populaire. Le législatif a préféré trouver une solution de compromis : la Confédération et les cantons s'engagent, durant la scolarité obligatoire, à offrir un enseignement qui assure des compétences dans une deuxième langue nationale au moins, ainsi que dans une autre langue étrangère (Art. 15 al. 3). Mais ce compromis n'est pas forcément satisfaisant, puisque la loi n'empêche pas l'anglais d'être favorisé au détriment du français.

Art. 15 Enseignement

1 La Confédération et les cantons veillent dans le cadre de leurs attributions à ce que la langue d'enseignement, en particulier sa forme standard, soit l'objet d'une attention particulière à tous les niveaux de l'enseignement.

2 Dans le cadre de leurs attributions, la Confédération et les cantons encouragent le plurilinguisme des enseignants et des apprenants.

3 La Confédération et les cantons s'engagent dans le cadre de leurs attributions en faveur d'un enseignement des langues étrangères qui, au terme de la scolarité obligatoire, assure des compétences dans une deuxième langue nationale au moins, ainsi que dans une autre langue étrangère. L'enseignement des langues nationales prendra en compte les aspects culturels liés à un pays multilingue.

33. Le 21 juin 2000, un autre Conseiller national PS, Didier Berberat, a déposé une initiative parlementaire intitulée « Enseignement des langues officielles de la Confédération » (00.425) ; son principe en a été accepté par le Conseil national, qui a décidé le 22 mars 2001 d'y donner suite.

7. La loi elle-même et son ordonnance d'application

La nouvelle loi poursuit *cinq buts* principaux :

1. Renforcer le plurilinguisme à la fois institutionnel et individuel au sein de l'administration fédérale.
2. Soutenir et encourager les échanges scolaires entre professeurs et étudiants dans tous les niveaux du système éducatif.
3. Soutenir les cantons dans la promotion des langues officielles dans l'éducation.
4. Créer un Centre de compétences dans le domaine du plurilinguisme.
5. Soutenir les tâches spécifiques des cantons bilingues dans le domaine de l'enseignement des langues et de l'administration bilingue.

Concrètement, la loi qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010³⁴ prévoit que la Confédération « veille à accorder un traitement identique aux quatre langues nationales » (art. 3 al. 1 lit. a), à savoir l'allemand, le français, l'italien et le romanche. Elle garantit également « la liberté de la langue dans tous les domaines de l'activité de l'Etat et veille à sa mise en œuvre » (art. 3 al. 1 lit. b). La loi donne également aux citoyens une liste de garanties leur permettant de s'adresser aux autorités fédérales dans l'une des quatre langues nationales ou de consulter la législation dans l'une de ces langues (art. 6, 10 et 11). Elle promeut la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques (section 3, art. 14-20). La nouvelle législation accorde également des aides financières aux cantons plurilingues (art. 21), et finalement elle soutient des mesures destinées à sauvegarder et à promouvoir les langues et les cultures romanche et italienne (art. 22).

Mais une fois encore, il a fallu concrétiser ces principes généraux par une ordonnance d'application, ce qui explique le très long délai entre l'adoption de la loi (5 octobre 2007) et son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Dans ce contexte, le 4 juin 2010, le Conseil fédéral a adopté l'*Ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés*

34. RS 441.1.

linguistiques(OLC), qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010³⁵ et a consacré (but N° 4) l'Institut de plurilinguisme de Fribourg en qualité de Centre de compétence du plurilinguisme. A cette occasion, le Communiqué de presse du Département fédéral de l'Intérieur a permis de rappeler les principales dispositions de la loi³⁶.

Cette ordonnance établit des mesures en faveur de l'échange et de la compréhension entre les communautés linguistiques, le soutien aux cantons plurilingues et la promotion des langues et cultures romanche et italienne. Elle règle en outre l'utilisation des langues officielles de la Confédération et la promotion du plurilinguisme dans le service public³⁷.

En édictant la loi sur les langues, le législateur a étendu le mandat donné à la Confédération de promouvoir les langues dans les cantons et auprès des institutions. A la promotion du romanche et de l'italien dans les cantons des Grisons et du Tessin, viennent s'ajouter des mesures telles que l'encouragement des échanges scolaires et le soutien aux cantons plurilingues. Des aides sont en outre allouées à l'Université et à la Haute école pédagogique de Fribourg pour développer un centre de compétence du plurilinguisme³⁸.

Une série de mesures vise à renforcer le plurilinguisme à l'intérieur de l'Administration fédérale. L'ordonnance indique des taux de représentation des communautés linguistiques que les départements et la Chancellerie fédérale veilleront à respecter parmi leurs employés : 70% de germanophones, 22% de francophones, 7% d'italophones et 1% de locuteurs romanches (art. 7).

Des exigences sont par ailleurs posées au personnel de la Confédération en matière de compétences linguistiques. Ainsi les cadres devront disposer de connaissances actives de deux langues officielles et passives de la troisième.

35. RS 441.11.

36. <http://www.institut-mehrsprachigkeit.ch/assets/files/jpl/100604PMF_Ordonnance%20Langues.pdf>.

37. Il existe un rapport de 25 pages sur cette ordonnance; ce sont les «Explications relatives à l'ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Ordonnance sur les langues, OLang)» <http://www.bak.admin.ch/themen/sprachen_und_kulturelle_minderheiten/00506/00616/index.html?lang=fr#sprungmarke1_2>.

38. Pour tout savoir sur l'Institut de plurilinguisme : <<http://www.institut-plurilinguisme.ch/fr/institut>>.

La Confédération encouragera à cette fin ses employés à suivre des cours de langues.

Autre mesure destinée à promouvoir les minorités linguistiques, la Confédération a créé un poste de délégué au plurilinguisme, rattaché à l'Office fédéral du personnel (art. 8). Celui-ci est entré en fonction le 1^{er} juillet 2010³⁹. L'ordonnance établit aussi le cadre de l'utilisation du romanche en tant que langue partiellement officielle de la Confédération. Un poste de coordination des traductions et des publications en romanche a été créé auprès de la Chancellerie fédérale depuis le 1^{er} novembre 2010⁴⁰.

Il est également prévu d'étoffer les services de traduction afin de favoriser l'usage de leur langue maternelle aux représentants des communautés linguistiques minoritaires. L'augmentation des capacités des services linguistiques italophones devrait notamment permettre de garantir une parution plus systématique des publications de l'Administration fédérale en italien. L'ordonnance entend ainsi remédier à l'inégalité de traitement de l'italien par rapport aux autres langues officielles dans le domaine des publications.

Les moyens financiers à disposition seront augmentés. Du montant total de 15 millions de francs, 5.5 millions sont destinés à soutenir des partenaires externes, comme par exemple la Fondation *ch* pour la collaboration confédérale et d'autres organisations travaillant à la promotion de la compréhension et des échanges entre communautés linguistiques. S'agissant de la mise en œuvre des mesures à l'intérieur de l'administration, le Conseil fédéral prévoit l'engagement de traducteurs supplémentaires dans les départements. Enfin, les aides de 7 millions de francs accordées depuis de nombreuses années aux cantons des Grisons et du Tessin seront reconduites.

39. <<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=fr&msgid=34127>>.

40. <<http://www.bk.admin.ch/themen/lang/04919/04998/05726/index.html?lang=fr#top>>.

8. Conclusion

En dépit des nombreux problèmes, des conflits et surtout des attermoissements qui ont marqué la naissance de ce nouveau régime, les choses commencent à bouger, même si c'est assez (trop) lentement⁴¹. La loi et son ordonnance d'application ont ainsi à tout le moins donné des signaux positifs. Le financement des mesures augmente lui aussi, dans la mesure où les subventions fédérales pour 2011 se montent à CHF 12.5 mio, soit 4.8 mio de plus qu'en 2009. Il n'en demeure pas moins que de nombreuses choses restent à faire parmi les quelles une meilleure représentation des minorités dites latines (francophones, italophones et romanches par opposition à la majorité allemande) au sein de l'administration fédérale ; une intensification des échanges linguistiques ; une amélioration des méthodes pédagogiques pour l'apprentissage des langues. Selon le rapport sur la gestion du personnel 2011, les valeurs cibles n'ont pas été atteintes⁴² (autrement dit rien n'a changé), mais le Conseil fédéral, dans son communiqué du 28 mars 2012, se contente de remarquer très sobrement que « La représentation des langues nationales s'est rapprochée des valeurs cibles »⁴³. Dans ce contexte, le délégué au plurilinguisme ne peut que constater la minceur de ses moyens comparés à l'ampleur de sa tâche⁴⁴.

Toutes ces mesures doivent permettre à la majorité germanophone de ne pas oublier que la minorité latine représente un tiers de la population suisse. En sens inverse, la minorité latine doit également arriver à comprendre que la langue allemande n'est pas qu'une frustrante obligation scolaire de lire d'incompréhensibles philosophes germaniques, mais qu'elle est surtout un excellent moyen d'entrer en contact avec ses voisins.

41. Le mardi 27 mars 2012, la RTS (Radio Télévision Suisse) a consacré un reportage à la radio le matin à 07:30 pour dénoncer le fait que l'entrée en vigueur de cette loi n'avait (encore) rien changé.

42. <<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02549/index.html?lang=fr>> (tableau 13) ; Allemand : 71.9% au lieu de 70% ; Français : 21.2% au lieu de 22% ; Italien : 6.7% au lieu de 7% ; Romanche : 0.3% au lieu de 1%.

43. <<http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=43957>>.

44. Interview accordée au quotidien *Le Matin* du 30 mars 2012 : <<http://www.lematin.ch/suisse/L-allemand-reste-encore-trop-fort/story/11918078>>.

Cette présentation ne serait pas complète sans mentionner le risque dû à la globalisation de l'éducation supérieure. Les universités étant conçues comme des prestataires de services au niveau global, de nouvelles opportunités sont offertes à celles qui pratiquent une langue internationale comme l'anglais. A l'évidence, cela peut se révéler problématique pour les universités pratiquant des langues minoritaires, surtout dans un contexte bilingue. Pourquoi proposer un master de droit commercial en français ou en italien alors que le même en anglais attirera plus d'étudiants? En Suisse, face à l'anglais, le français, l'allemand et l'italien deviennent trois langues aussi menacées que le romanche.

Bibliographie sommaire

Sur les rayons des bibliothèques

BERBERAT, Didier, « La situation du fédéralisme des langues en Suisse: le cas de la loi fédérale sur les langues », in *Les Cahiers de l'Orient, Actes du Colloque « Francophonie, fédéralisme et institutions »*, Automne 2011 N° 103, p. 115.

BROHY, Claudine, « L'enseignement plurilingue en Suisse: de la gestion de l'innovation au quotidien », in *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 26 (2004) 3, p. 465-476; disponible sur Internet <http://www.pedocs.de/volltexte/2011/4110/pdf/SZBW_2004_H3_S465_Brohy_D_A.pdf>

MANNO, Giuseppe, « L'évolution de l'enseignement du français en Suisse alémanique à l'école obligatoire : entre cohésion nationale et mondialisation », in *Les Cahiers de l'Orient, Actes du Colloque « Francophonie, fédéralisme et institutions »*, Automne 2011 N° 103, p. 126.

PAPADOPOULOS, Yannis, « Le plurilinguisme imparfait de l'administration fédérale suisse », in *Les Cahiers de l'Orient, Actes du Colloque « Francophonie, fédéralisme et institutions »*, Automne 2011 N° 103, p. 118.

PREVITALI, Adriano, « L'encouragement du plurilinguisme en Suisse, l'exemple du domaine scolaire », in *AJP/PJA* 2000/4, p. 379.

—, « Della presunta inutilità della nuova legge federale sulle lingue nazionali », in *LeGes* 2004/2, p. 177.

—, « Le plurilinguisme suisse entre droit et réalité », in *Gesetzgebungsbulletin/ Bulletin de législation*, 2005/2, p. 19 ; disponible sur Internet <http://www.federalism.ch/files/documents/bulletin_2005_2.pdf>.

—, « Quelques réflexions de nature constitutionnelle relatives à l'influence de l'art. 17 al. 2 de la Constitution fribourgeoise sur la langue de la procédure cantonale », in *RFJ/FZR* 2010/2, p. 202.

SCHMITT, Nicolas, « Principles and Criteria of the Jurisprudence of the Swiss Federal Tribunal concerning Linguistic Questions », in INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS (ed.), *Jurisprudències constitucionals en matèria lingüística: principis i criteris*, Barcelona 2011, p. 11.

—, « La mixité linguistique dans les cantons suisses : une approche comparée de Bosco-Gurin à La Coruña », in *Les Cahiers de l'Orient, Actes du Colloque « Francophonie, fédéralisme et institutions »*, Automne 2011 N° 103, p. 132.

Sur le Net

CDIP (Conférence des Directeurs cantonaux de l'Instruction Publique) – Loi sur les langues (ce sont les dispositions administratives pour recevoir des aides au titre de la loi):
<http://www.edk.ch/dyn/23177.php>

Domaine public du 14 mai 2004 : Loi sur les langues – Les minorités lèvent la voix
<http://www.domainepublic.ch/articles/1158>

GRIN, François, *L'avant-projet de loi sur les langues et la compréhension: il reste du chemin à parcourir*
http://babylonia.ch/fileadmin/user_upload/documents/2002-2/avant.pdf

Abandon de la loi sur les langues : réaction de la CDIP
<http://www.edk.ch/dyn/14063.php>

En Suisse les lois sur langues déclenchent les passions :

http://publications.irdp.relation.ch/ftp/1200998015forster_politiques21_en-suisseleslois.pdf

Aquesta obra ha estat concebuda amb l'objectiu d'oferir al lector una aproximació a diferents models de gestió del plurilingüisme i, per extensió, diferents maneres d'entendre, garantir i promoure els drets lingüístics. Per fer-ho possible, s'han seleccionat sis estudis de cas diferents —Bèlgica, Canadà, Espanya, Itàlia, Moldàvia i Suïssa— que han estat estudiats críticament per destacats experts en dret lingüístic. La selecció d'aquests models respon a la voluntat d'oferir al lector una visió transversal de com pot gestionar-se el reconeixement i la protecció de la diversitat lingüística a d'altres Estats plurilingües del nostre entorn. Val a dir que alguns dels casos estudiats s'han consolidat, amb el temps, com exemples paradigmàtics on pot ser útil emmirallar-se des d'una perspectiva comparada perquè compten en els seus respectius ordenaments jurídics amb instruments especialment eficients de garantia dels usos lingüístics dels seus ciutadans. Com apreciarà el lector, més enllà de l'anàlisi d'aquests instruments garants, els autors estudien també, indefugiblement, l'escenari polític i sociològic on aquestes garanties s'implementen. Qüestions com ara el marc constitucional de tutela de la diversitat; el model d'organització politicoadministrativa del respectiu Estat; el reconeixement, protecció i encaix de les respectives minories; les tensions identitàries o els marcs de repartiment competencial i la interpretació que en donen els respectius òrgans jurisdiccionals, són algunes de les qüestions que, en major o menor mesura, són analitzades als diferents capítols d'aquesta obra i serveixen als autors per explicar l'origen, evolució, contingut i abast dels mecanismes garants dels drets lingüístics dels ciutadans.

Amb el suport de

