Slovaquie : la loi linguistique et son application

Description

Depuis 1993, la Slovaquie a connu plusieurs lois linguistiques. Les agents de l'administration exercent un pouvoir discrétionnaire dans leur application. Ce pouvoir régule, amoindrit ou renforce certaines tensions. Enquête à Štúrovo et à Nové Zamky, deux villes de Slovaquie où vit une importante minorité hongroise.

La réforme de 2009 a provoqué une série de protestations de la part de la minorité hongroise du pays. Avec des mesures dans le domaine de l'éducation notamment, elle avait pour objectif de valoriser l'emploi de la langue slovaque dans la vie publique du pays. Le nouveau texte instaure des sanctions financières en cas de non respect des prescriptions et complique les procédures permettant d'utiliser par écrit les langues minoritaires. Certains représentants de la communauté hongroise ont alors évoqué une menace pour l'emploi de leur langue dans les villes où cette minorité est présente. Cette question a confronté la Slovaquie à ses engagements internationaux, le pays étant signataire de la Charte européenne des Langues régionales ou minoritaires. Toutefois, les employés administratifs exercent un important pouvoir discrétionnaire lorsqu'ils mettent en œuvre cette politique, ce qui amoindrit les effets du texte.

Un cadre juridique ambigu ?

La minorité hongroise de Slovaquie compte plus de 500 000 membres. Les recensements emploient deux critères différents pour déterminer l'appartenance d'un individu à la minorité : d'une part, le fait qu'il se définisse lui-même comme « Hongrois », critère le plus souvent employé dans les statistiques, et, d'autre part, le fait que le hongrois soit sa langue maternelle. « Hongrois de Slovaquie » et magyarophones : les groupes définis par ces critères ne sont pas totalement identiques mais leurs effectifs sont similaires. Cette minorité de presque 10 % de la population totale actuelle est majoritaire dans certaines villes du sud du pays[1]. En 1993, 77,7 % des Hongrois de Slovaquie vivaient dans 435 municipalités où ils représentaient plus de 50 % de la population, et 90 % des Hongrois de Slovaquie vivaient dans 502 municipalités où ils sont au moins 20 %. Ce seuil de 20 % permet légalement aux minorités de jouir de certains droits linguistiques dans leurs relations avec l'administration communale. Les représentants de la minorité ont par exemple le droit d'utiliser la langue hongroise pour s'adresser spontanément au guichet de l'administration communale ou pour soumettre une demande administrative.

Les ambiguïtés de certains principes légaux encadrant l'usage des langues minoritaires dans l'administration sont nombreuses. Ce sentiment est constamment relayé par des tensions politiques et favorise une image publique conflictuelle de la situation. En effet, des principes légaux sensiblement contraires coexistent: les uns encouragent l'usage libre d'une langue minoritaire, les autres soulignent la suprématie constitutionnelle de la langue slovaque. La mise en œuvre concrète au quotidien de

cette politique n'est-elle pas éloignée de ce point de vue « officiel » ? Les travaux de sociologie de l'administration et d'étude des politiques publiques insistent sur le pouvoir discrétionnaire des agents des administrations. Concrètement, pour chaque situation donnée, en Slovaquie, l'agent municipal peut choisir le principe légal qui légitime son choix : encourager la langue minoritaire ou faire prévaloir la langue slovaque. Ces agents orientent-ils de manière décisive la politique linguistique en Slovaquie ? Cette autonomie les amène-t-elle à enfreindre parfois les droits linguistiques des minorités ?

La liberté d'action des agents administratifs: une nécessité et une réalité

Pour répondre à ces questions, nous avons mené une enquête auprès des citoyens et des employés de l'administration dans des villes slovaques où l'on rencontre une importante minorité hongroise : Štúrovo, au bord du Danube à la frontière hongroise, très ouverte au bilinguisme, où plus de 50 % de la population fait partie de la minorité hongroise du pays et où le hongrois domine la vie publique, d'une part, et Nové Zamky, d'autre part, plus loin de la frontière hongroise, avec une minorité hongroise comprise entre 20 et 25 %. Dans cette enquête, c'est l'aspect linguistique qui a prévalu à la définition du groupe à considérer comme minorité hongroise.

Sur la base d'entretiens avec des agents de l'administration et 80 administrés représentants de la minorité hongroise dans les deux villes, une première conclusion de l'enquête confirme le pouvoir déterminant dont les agents administratifs disposent dans l'application de la politique linguistique. Leur décision finale quant à la langue utilisée et les consignes de comportement partagées au niveau communal ont le dernier mot. Le maire de Štúrovo, Ján Óvarec, bilingue, de père slovaque et de mère hongroise, souligne qu'il n'existe aucune consigne provenant d'un niveau administratif supérieur à la commune concernant l'emploi des langues dans les contacts entre les citoyens et l'administration. Le maire considère la situation de liberté linguistique comme naturelle, étant donné la réalité démographique de sa commune à majorité hongroise. Selon lui, il n'y a jamais eu de contrôle externe dans l'administration de la ville relatif à cette question. Le maire affirme encourager cette politique de liberté linguistique qui répond à la réalité sociale, plus qu'à des normes, tout en reconnaissant le principe constitutionnel de primauté du slovaque. La réalité et les nécessités du terrain appellent aussi les agents à agir selon le principe de l'efficacité. Des employées du service des taxes communales expliquent, par exemple, que le principe général est que l'affaire de l'administré doit se régler le plus vite possible, quelle que soit la langue parlée. Les employés semblent ainsi libres de déterminer quelle langue il convient d'utiliser.

Tant à Štúrovo qu'à Nové Zamky, l'administration est composée d'agents issus tant de la majorité slovaque que de la minorité hongroise. Ce modèle d'organisation permet la flexibilité linguistique encouragée par le maire[2]. Dans les deux villes, les administrés représentent l'élément déterminant du choix de la politique linguistique : les agents parlent la langue avec laquelle l'administré leur adresse la parole. Toutefois, qu'advient-il quand l'agent ne parle pas le hongrois ? Dans la ville de Štúrovo, le problème ne se pose presque pas, car même les quelques agents qui ne font pas partie de la minorité parlent aussi le hongrois. Á Nové Zamky, une personne bilingue redirige les différents administrés à l'entrée du bâtiment en fonction de la langue qu'ils parlent. Les citoyens sont toujours redirigés vers une personne qui parle hongrois si nécessaire. De même, qu'advient-il quand l'administré membre de la minorité est persuadé qu'il doit parler slovaque car c'est la langue officielle ou qu'il doit compléter un document officiel en slovaque ? Dans ce cas, les agents sont libres de l'encourager à se faire aider en hongrois.

Des constats encourageants, avec des exceptions

De manière générale, les résultats de la politique linguistique suivent ce que les indicateurs internationaux promeuvent[3]. Mais un agent moins conciliant ou répondant à d'autres principes peut entraîner une mise en œuvre différente de la politique linguistique, s'il suit par exemple le principe absolu de la primauté de la langue nationale. Ainsi, quand une personne entre dans l'administration et s'adresse en hongrois, l'administré peut le réorienter vers un agent qui parle cette langue, s'il tient compte des lois linguistiques spéciales. Mais il peut aussi considérer que, comme la Constitution affirme que « *le Slovaque est la langue officielle sur le territoire slovaque* », il faut exiger de ce citoyen qu'il s'exprime dans « la langue nationale ». Ces deux manières de raisonner et de prendre une décision en faisant appel à une référence légale plutôt qu'à une autre coexistent.

À Štúrovo, toutes les personnes interrogées qui expliquent s'adresser spontanément en hongrois à l'administration ont obtenu une réponse dans cette même langue. À Nové Zamky, 40 % des personnes interrogées reconnaissent s'adresser en hongrois à l'administration, 10 % se souviennent avoir obtenu des réponses en slovaque. Certains se sont vu répondre en slovaque qu'en Slovaquie « *la langue officielle est le slovaque* ». Cette question est sensible car certains, devant le questionnaire, ont tenu à choisir l'option « *ne répond pas* », en se montrant embarrassés. L'un d'entre eux a expliqué ne pas vouloir être mal vu en répondant à cette question.

Néanmoins, une grande différence existe entre la première ville à majorité hongroise et la deuxième. À Nové Zamky, la personnalité, les choix, l'orientation politique ou les références de l'agent de l'administration sont déterminants. Il est parfois difficile de faire des demandes écrites et de recevoir une réponse en hongrois. Le pasteur de l'Église réformée de Nové Zamky, lui-même issu de la minorité, l'explique par le coût possible des traductions. L'usage du hongrois dans l'administration fait concurrence à l'image de langue officielle du slovaque.

La mise en œuvre de la politique linguistique en Slovaquie semble se situer entre les mains desagents de l'administration locale, dans leur attitude et leurs choix quotidiens. Le caractère parfoisambigu et chargé des lois ne fait que renforcer cet aspect, qui en devient une nécessité. De plus, lamise en œuvre observée dans ces deux villes est généralement beaucoup plus encourageante quel'image publique négative qui en existe et s'explique par la socialisation de ces individus. Même si cepouvoir discrétionnaire amène à des situations parfois tendues ou perçues comme injustes, le rôlejoué par ces acteurs du terrain est capital.

Notes :
[1] Bureau statistique de la république slovaque, «The 2011 Population and Housing Census Results – Municipalities: Tables». Cf: slovak.statistics.sk
[2] Patrick Scott, « Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion : An Experiment in Street-Level Decision Making », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 7, n°1, 1997, pp. 35-57 ; Carol Weissert, « Beyond the Organization : The Influence of Community and Personal Values on Street-Level Bureaucrat's Responsiveness », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 4, n°2, 1994, pp. 225-254.
[3] Article 10 de la Charte européenne des Langues régionales et minoritaires.

* Simon-Pál SCHÜMMER est diplômé de sciences politiques de l'Université Libre de Bruxelles. Cet article se base sur les conclusions de son mémoire (juin 2014).

Vignette : photo de Simon-Pál SCHÜMMER

Retour en haut de page

date créée
05/02/2015
Champs de Méta
Auteur-article : Simon-Pál SCHÜMMER*