



Colloque INTERNATIONAL

LANGUES d'EUROPE
ET DE LA
MÉDITERRANÉE

[HTTP://WWW.PORTAL-LEM.COM](http://www.portal-lem.com)

NICE

31 MARS – 2 AVRIL 2005

La protection juridique de la diversité linguistique en Europe

Jean-Marie WOEHRLING*

Le thème de la promotion de la diversité linguistique comporte différents aspects : la question de son fondement philosophique, celle des principes politiques auxquels elle est liée, les choix stratégiques pour la mettre en oeuvre, les méthodes éducatives adaptées, etc. Parmi ces dimensions, figure celle du cadre juridique approprié à la connaissance et à la pratique de plusieurs langues, et notamment de celles qui sont moins répandues. C'est à cette question que sera consacré le présent exposé. Il se consacrera à la protection juridique des langues régionales ou minoritaires puisque celle des langues nationales bénéficie déjà d'un système, habituellement suffisant, de garanties.

Le Conseil de l'Europe a joué un rôle pilote dans la mise en oeuvre d'une politique européenne de protection juridique des langues régionales ou minoritaires. La forme la plus remarquable de son action en faveur de la protection juridique de la diversité linguistique s'exprime à travers la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* adoptée en 1992. Pour comprendre l'originalité de cette convention internationale, il faut la replacer au sein des différentes stratégies de protection juridique des langues régionales et minoritaires puis, donner des indications sur les outils qu'elle met en place et, pour conclure, porter une appréciation sur sa mise en oeuvre.

Les différentes stratégies de protection juridique des langues régionales et minoritaires

Trois méthodes de protection juridique de la diversité linguistique peuvent être distinguées : rattacher cette diversité linguistique aux Droits de l'Homme, la promouvoir à travers le droit des minorités ou protéger juridiquement les langues elles-mêmes.

Le recours à la technique des Droits de l'Homme pour sauvegarder la diversité linguistique

Le système des Droits de l'Homme vise à protéger la personne humaine dans l'ensemble de ses dimensions. Il doit donc également prendre en compte les attributs linguistiques de la personne humaine. Les Droits de l'Homme doivent donner aux personnes ayant une spécificité linguistique la possibilité de s'épanouir dans leur langue propre, dans des conditions égales à celles dont disposent les locuteurs de langues dominantes, grâce à l'exercice des droits individuels classiques : liberté d'expression, liberté d'éducation, respect de la

* Expert consultant auprès du Conseil de l'Europe qui vient de publier : *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : Un commentaire analytique = The European Charter for Regional or Minority Languages : a critical analysis*. – Strasbourg : Éditions du Conseil de l'Europe, 2005. – 323 p. Disponible en ligne : http://book.coe.int/FR/ficheouvrage.php?PAGEID=36&clang=FR&produit_aliasid=1930

vie privée, principe d'égalité, etc. Tous ces aspects des Droits de l'Homme peuvent être déclinés avec une dimension linguistique.

Toutefois, une conception « passive » de ces libertés n'est pas d'un grand secours pour la pratique des langues minoritaires. On considérera que les droits sus-mentionnés sont suffisamment garantis dès lors qu'il n'y a pas d'interdiction de parler ces langues. Par exemple, on entend souvent en France l'argument selon lequel les langues régionales sont prises en compte de manière juridiquement satisfaisante puisqu'il n'est pas interdit de parler ces langues. Une telle compréhension des Droits de l'Homme laisse à l'évidence les langues minoritaires sans protection efficace.

Cependant, dans certains pays, les libertés garanties par les Droits de l'Homme ont été interprétées de manière « active », c'est-à-dire comme impliquant un droit effectif, une possibilité réelle et non discriminatoire, de parler une langue minoritaire. Lorsque, dans les faits, une telle faculté est compromise, il faut, de la part des autorités publiques, une action positive pour donner un contenu réel à ces droits. Il s'agit de restaurer une égalité effective dans la pratique linguistique par des mesures spécifiques. C'est ce que l'on appelle en France, avec une terminologie impropre, la discrimination positive. Une telle démarche est peu appréciée en France au bénéfice des langues minoritaires. De façon générale, lorsqu'un État omet d'entreprendre des actions positives en faveur de la diversité linguistique les tribunaux ne considèrent pas une telle omission comme une atteinte aux Droits de l'Homme.

Il existe une autre limite à l'instrument des Droits de l'Homme pour protéger la diversité linguistique. L'application de cet instrument aux institutions publiques est limitée en matière de langues régionales ou minoritaires : le droit d'utiliser une langue minoritaire en relation avec une autorité publique, le droit d'obtenir un enseignement dans cette langue à l'école publique, etc. ne font pas partie des Droits de l'Homme selon l'interprétation traditionnelle de ces droits, qui laisse aux États la liberté de fixer le statut des langues.

C'est pourquoi la Cour Européenne des Droits de l'Homme n'a pas été en mesure de développer une jurisprudence protectrice pour les langues minoritaires. L'instrument des Droits de l'Homme s'avère en définitive décevant comme moyen de promotion de la diversité linguistique.

Le droit des minorités

Les langues minoritaires sont l'expression de groupes minoritaires. Il est possible d'organiser une protection juridique spécifique de ces groupes linguistiques : leur reconnaître un droit à disposer de leurs propres écoles, à avoir leurs propres médias, etc. On peut aussi leur attribuer une certaine autonomie de gestion ou organiser les services publics de manière à ce que ceux-ci prennent en compte leur langue ou leur culture.

Ces droits propres reconnus à des minorités, notamment en matière linguistique, peuvent prendre plusieurs formes :

- Le droit interne à un État peut comporter des dispositions de protection juridique pour certains groupes linguistiques ; c'est le cas par exemple en Hongrie dont le droit national comporte une législation sur les minorités linguistiques existant dans ce pays.
- Des conventions internationales bilatérales peuvent être conclues entre deux pays pour protéger des minorités ; c'est le cas par exemple, en ce qui concerne la minorité linguistique de

langue danoise en Allemagne et de la langue allemande au Danemark.

- Des conventions multilatérales peuvent également protéger les droits des minorités ; il en est ainsi de la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, laquelle prévoit notamment le respect de la spécificité linguistique de ces minorités.

En France la tradition juridique est très hostile à la reconnaissance juridique des minorités et à l'attribution de droits particuliers à celles-ci. Selon le Conseil Constitutionnel une telle reconnaissance serait incompatible avec le principe d'égalité des citoyens et avec celui de l'unicité du peuple français. La possibilité de recourir à cet instrument du droit des minorités est, de ce fait, très limité.

Une protection directe des langues minoritaires

Compte tenu de l'inefficacité relative ou de recourir aux mécanismes des Droits de l'Homme ou à l'instrument des droits des minorités, une autre approche s'est progressivement dégagée, qui ne vise à protéger juridiquement ni l'individu (à travers les Droits de l'Homme), ni les groupes (à travers les droits de minorités), mais les langues elles-mêmes comme richesse culturelle collective. Telle est l'approche de la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, instrument de protection directe des langues et de la diversité linguistique en tant que patrimoine culturel.

Dans cette approche, la sauvegarde d'une langue minoritaire (par exemple le breton ou le romanche) n'est pas que l'affaire des locuteurs de cette langue (les Bretons ou les Romanches), mais de tous les citoyens, car cette langue régionale est un bien commun. De plus, les langues régionales ou minoritaires constituent un élément essentiel de la culture européenne, à savoir sa diversité linguistique, ce qui justifie que le Conseil de l'Europe intervienne en leur faveur.

Ainsi donc, la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* ne crée pas des droits pour les minorités ou pour les personnes mais des obligations pour les États et les autorités publiques : ces institutions sont tenues d'agir en faveur des langues minoritaires

Une telle approche, qui fait des langues régionales un bien commun à l'ensemble des citoyens est dans la ligne de la philosophie politique française et compatible avec le droit français. Le Conseil Constitutionnel français, dans sa décision du 15 juin 1999 sur la compatibilité de la Constitution avec la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, a donné une interprétation manifestement erronée de cette *Charte* en affirmant que celle-ci aurait comme objet de créer des droits spécifiques pour les groupes minoritaires ou pour des individus.

La technique de protection de la diversité linguistique mise en œuvre par la *Charte* se caractérise en outre par le fait qu'elle n'établit pas un contexte d'opposition entre une langue nationale et des langues minoritaires. Elle opte pour une approche clairement plurilingue dans un souci de pluralisme culturel : la défense des langues régionales ou minoritaires ne s'organise pas contre la langue nationale, mais tend à une cohabitation raisonnée et positive entre les langues. Celles-ci sont conçues comme se renforçant les unes les autres et non comme se faisant concurrence. La *Charte* appelle à un esprit de tolérance à l'égard des langues régionales ou minoritaires et de bonne entente entre leurs locuteurs.

Par ailleurs, pour que cette protection directe des langues soit efficace, la *Charte* ne se satisfait pas de prohiber seulement des comportements négatifs à l'égard des langues régionales et minoritaires. Il ne suffit pas que les États s'abstiennent de pratiquer une répression linguistique. Il faut de la part des autorités publiques des engagements positifs, une politique active de soutien et de promotion de ces langues.

Mais la *Charte* admet aussi que des différences soient établies entre les langues du point de vue de leur position juridique comme de leur fonction sociale. Si toutes les langues sont égales en dignité et en valeur, elles ne le sont pas du point de vue de leur rayonnement, de leur force démographique, de leur rôle social et politique, ni d'un certain nombre d'éléments objectifs à prendre en compte pour leur gestion. Du point de vue de la *Charte*, il est donc légitime d'organiser des politiques et d'attribuer des statuts différents selon les situations effectives de ces langues en vue d'offrir à chacune d'entre elles un cadre juridique de protection approprié.

Il convient maintenant de voir comment ces orientations sont mises en œuvre par la *Charte*.

Les outils juridiques mis en œuvre par la Charte

La *Charte* est structurée en deux parties principales (les parties dites II et III) :

- Des principes communs à tous les États et à toutes les langues : les États doivent appliquer ces principes de manière complète, mais définissent eux-mêmes les mesures concrètes de mise en œuvre de ces principes ;
- Des engagements concrets et précis de mise en œuvre, parmi lesquels les États peuvent procéder à un double choix : ils peuvent choisir dans la liste établie par la *Charte* un nombre limité de mesures concrètes qu'ils s'engagent à mettre en œuvre et ils peuvent choisir les langues auxquelles ces engagements s'appliqueront.

En France on ne parle que de la partie relative aux engagements précis à souscrire (qui dans la numérotation de la *Charte* est la partie III). Le Conseil Constitutionnel et certains responsables politiques français prétendent que la France applique déjà la *Charte* puisque l'on peut trouver dans cette partie quelques mesures concrètes qui sont théoriquement mises en œuvre en France. Mais c'est oublier que ces engagements concrets ne constituent qu'une illustration des principes généraux de la *Charte* (la partie II), dont il n'est pas contesté qu'ils ne sont pas appliqués en France.

Les principes généraux de la *Charte* figurant dans sa partie II

Dix grands principes qui créent de véritables obligations juridiques, et ne sont pas seulement des vœux pieux, figurent dans cette partie :

- La reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle, ce qui implique de leur attribuer un véritable statut juridique ;
- Le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, ce qui établit un lien entre ces langues et un territoire déterminé, sauf pour les langues dites minoritaires dépourvues de territoire ;

- La nécessité d’une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires : il faut donc une vraie politique active de soutien de ces langues ;
- La facilitation de l’usage des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique ou privée : ceci n’implique pas un droit général d’utiliser une langue régionale ou minoritaire dans les relations avec les autorités publiques, mais exige qu’une place raisonnable soit donnée à ces langues dans la sphère publique ;
- L’attribution de moyens adéquats d’enseignement des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés, donc une garantie de pouvoir effectivement apprendre et transmettre ces langues ;
- La prohibition de toute forme de discrimination injustifiée à l’encontre de ces langues ;
- La promotion d’un esprit de tolérance à l’égard des langues régionales ou minoritaires ;
- La création d’organes spécialement chargés de représenter les intérêts des langues régionales ou minoritaires ;
- La promotion des échanges transfrontaliers intéressant les langues régionales ou minoritaires ;
- Une application analogique de ces principes aux langues non territoriales.

En ratifiant la *Charte*, les États s’engagent à prendre les mesures appropriées pour donner un contenu réel à ces principes en ce qui concerne les langues régionales et minoritaires pratiquées sur leur territoire. Pour les aider dans la définition des mesures adaptées à cette fin, le *Charte* leur propose un certain nombre de mesures concrètes dans la partie III.

Les engagements détaillés de la Partie III

Cette partie comporte 70 engagements détaillés et très précis. Chaque État doit en choisir 35 pour chaque langue à laquelle s’applique cette partie. Ces engagements concernent les différents éléments d’une politique linguistique :

- Éducation (article 8)
- Justice (article 9)
- Administration publique (article 10)
- Médias (article 11)
- Action culturelle (article 12)
- Vie économique et sociale (article 13)
- Échanges transfrontaliers (article 14).

Les États peuvent choisir entre ces différents engagements, mais l’esprit de la *Charte* n’est pas de leur laisser un choix arbitraire : ils doivent utiliser leur marge d’appréciation pour constituer le cocktail de mesures le mieux adapté à chaque langue.

Exemple : pour une langue disposant de ressources culturelles importantes et d’un large vivier, on prévoira une chaîne de télévision diffusant exclusivement

dans cette langue ; par contre, pour une langue affaiblie avec peu de locuteurs, on se bornera à une chaîne de radio émettant cette langue.

Le contrôle de l'application de la Charte et l'appréciation de son effectivité

La *Charte* ne prévoit pas un système de contrôle juridictionnel de sa mise en œuvre par les États car une grande marge de manœuvre est laissée à ceux-ci. L'idée qui sous-tend le contrôle de l'application tel que prévu par la *Charte* correspond plutôt à une synergie ou à une émulation qui doit se développer entre les États dans la mise en œuvre des principes de la *Charte*. Le contrôle de l'application de la *Charte* tend donc à un échange d'expériences et à un encouragement réciproque dans le développement d'actions en faveur des langues moins répandues. Mais il s'agit aussi de mettre les États en face de leurs responsabilités et de leurs engagements devant la société internationale.

À cette fin, la *Charte* prévoit que chaque État établit régulièrement un rapport sur son exécution de la *Charte*. Ces rapports font l'objet d'un examen par un comité d'experts qui lui-même établit un rapport sur l'état des langues régionales et minoritaires dans l'État considéré et soumet des avis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. La sanction de ces rapports et avis réside dans leur publicité et dans leur discussion par les organes du Conseil de l'Europe.

L'efficacité du système de promotion de la diversité linguistique mis en œuvre par la *Charte* ne peut s'apprécier de manière isolée. La *Charte* fait partie d'une stratégie d'ensemble pour la diversité linguistique, en liaison avec d'autres instruments internationaux comme la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* ou comme les politiques d'apprentissage des langues promues par le Conseil de l'Europe. La *Charte* définit une philosophie pour la diversité linguistique que tout État peut développer sur la base de sa législation interne, sans la ratifier : cet instrument international ne donne pas aux États des pouvoirs nouveaux qu'ils ne pourraient pas mettre en œuvre directement. Mais l'expérience montre qu'une action collective a plus de poids qu'une action isolée au plan national. Comme l'environnement, le plurilinguisme est une valeur qui ne s'arrête pas aux frontières. Le sentiment de responsabilité à l'égard de cette valeur et la volonté de la défendre est mieux assuré dans le cadre d'une action internationale comme celle que définit la *Charte*.

Conclusion

Comme on le sait, la France n'a pas ratifié la *Charte*. Le Conseil Constitutionnel y a vu des éléments incompatibles avec les principes juridiques français (atteinte au principe d'égalité, création de droits au profit de groupes, remise en cause du statut exclusif du français « langue de la République »). Ces arguments sont très contestables car, comme on l'a vu, la *Charte* ne crée pas de droits subjectifs pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires. Elle se borne à créer un droit objectif de promotion de ces langues tout à fait compatible avec les principes généraux du droit français et avec la reconnaissance de la position constitutionnelle de la langue française. La souplesse de la *Charte*, qui permet de moduler les mesures prises en faveur des langues et d'organiser ces mesures autour d'un concept de droits culturels objectifs, permettrait une bonne intégration de la *Charte* dans le système du droit français et serait adaptée à la situation des langues régionales de France.

Mais la France, qui invoque la diversité linguistique lorsqu'il s'agit de défendre le français contre la prééminence de l'anglais, s'en désintéresse quand il s'agit

de sauvegarder le patrimoine linguistique que représentent ses propres langues régionales.