

# LE RÔLE DU DROIT INTERNATIONAL EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT LINGUISTIQUE : LA FIN DE L'ÉPOQUE DE LA SOUVERAINÉTÉ ABSOLUE?

Par **Fernand de Varennes**, Professeur de droit, Murdoch University, Australie

● F.deVarennes@murdoch.edu.au

---

**RÉSUMÉ** Jusqu'à tout récemment, les droits de la personne n'avaient rien à voir avec les droits linguistiques et ils ne pouvaient être invoqués à l'encontre des pratiques ou des préférences découlant des politiques d'un État en matière de langues officielles. Néanmoins, une jurisprudence émanant des instances onusienne et européenne modifie peu à peu cette vision qui avait eu pour effet de mettre les politiques linguistiques à l'abri du droit international. S'il est vrai que le choix d'une langue officielle relève exclusivement de la prérogative de l'État, cela n'exclut pas pour autant l'application des droits de la personne en droit international : les individus peuvent être affectés par les politiques de langue officielle, et la mise en œuvre de certains droits de la personne comme la liberté d'expression, l'interdiction de la discrimination et même le droit à la vie privée peuvent avoir un aspect linguistique. Dans cette communication, nous levons le voile sur le rôle du droit international dans le cadre des politiques d'aménagement linguistique.

---

**ABSTRACT** Until recently, it was commonly assumed that individual human rights had nothing to do with any language rights, and still less constituted a challenge to the language preferences and policies flowing from a State's official language policy. However, an ever increasing international human rights case law from European and United Nations bodies has begun to change this longstanding preconception that has apparently shielded language policies from the application of international law. While there is clearly an international recognition that the actual choice of an official language falls under a State's exclusive prerogative, this in itself does not exclude the application of international human rights law on how this choice is put into practice, since it can affect individuals and their enjoyment of certain human rights that may have a linguistic dimension, such as freedom of expression, non-discrimination and even the right to privacy. In this paper, I scrutinize the role of international law in the context of language planning policies.

---

**Pour citer cet article :** Varennes, F. de (2010). « Le rôle du droit international en matière d'aménagement linguistique : la fin de l'époque de la souveraineté absolue? », *Télescope*, vol. 16, n° 3, p. 39-54.

« Plus se rejoignent de voix diverses et contraires,  
Plus merveilleux aussi résonne le concert. » Angelius Silesius, 1657

Aucun État n'est neutre aujourd'hui en matière de langue. Dans tous les pays du monde, les gouvernements favorisent directement ou indirectement une langue – qu'elle soit officielle ou non – ou un nombre restreint de langues qui seront utilisées sur divers plans par les pouvoirs publics. Parmi les quelque 6 000 langues

du globe, peu sont aujourd'hui officielles ou bénéficient d'un droit à leur utilisation au sein de la machinerie étatique ou dans l'enseignement public, même si elles sont officielles. Au mieux la majorité d'entre elles sont tolérées, au pire elles sont méprisées sinon interdite de manière plus ou moins contraignante, ou reléguées au domaine privé.

C'est en ce sens qu'à fait son apparition en Europe il y a quelques siècles une forme d'« aménagement linguistique » selon lequel le choix d'une langue officielle et tout autre « droit linguistique » relèvent uniquement de l'expression de la souveraineté de l'État. Ainsi, le choix d'une langue officielle est-il non seulement sacré, mais aussi exclusif. Il ne peut être ni contesté juridiquement, ni affaibli par un droit quelconque d'utiliser une langue minoritaire ou non officielle.

Ce « mythe d'exclusivité de la langue officielle » se heurte désormais à un phénomène plutôt récent : les droits de la personne en droit international. Contrairement à la perception fort répandue en Europe – et au Canada –, le choix d'une langue officielle ne permet pas d'écarter l'application du droit international. Tout aménagement linguistique ou autre politique ayant un effet en matière de préférence ou d'usage linguistique ne peut se faire aujourd'hui dans un *vacuum* omettant de tenir compte des droits de la personne reconnus en droit international. C'est ainsi que les droits de la personne tels que la liberté d'expression et la non-discrimination fondée sur la langue ont depuis quelques années connu une certaine évolution et sont de plus en plus interprétés de manière à restreindre le genre d'actions permises dans le cadre des politiques d'aménagement linguistique.

## ■ LE CONTEXTE HISTORIQUE

Depuis plusieurs siècles, le comportement de nombreux gouvernements en matière de langue résulte d'influences historiques, influences qui persistent encore de nos jours. Au risque de sursimplifier ce qui évidemment implique de multiples facteurs complexes, le tout remonte en quelque sorte au modèle européen de l'État-nation qui a commencé à prendre forme vers le XV<sup>e</sup> siècle. Avec la centralisation grandissante de l'administration étatique et le développement du concept de la souveraineté absolue, ce modèle a rapidement soulevé la question des populations ne reflétant pas la religion ou la langue de l'État-nation et de son souverain.

Les tensions religieuses et les hostilités entre les États luthériens et les États catholiques aboutirent finalement avec la paix d'Augsbourg au compromis qui mena à un conflit encore pire : le principe *cujus regio, ejus religio*, c'est-à-dire « tel prince, telle religion ». L'État (et son prince) étant souverain, il est libre d'imposer sa religion à ses sujets, et ceux qui désapprouvent ce choix n'ont qu'à émigrer. Ainsi, le principe tant politique que juridique selon lequel un gouvernement peut prescrire à la population entière une religion « officielle » s'établit clairement, et il s'agit là d'une manifestation de la souveraineté absolue de l'État.

Pourtant, cette paix d'Augsbourg et sans doute surtout le déni complet de toute liberté religieuse que dicta le principe *cujus regio, ejus religio* n'ont pas tardé à conduire à un nouveau conflit d'autant plus sombre : la guerre de Trente Ans qui déchirera presque toute l'Europe à partir de 1618. Celle-ci prit fin avec les traités de

Westphalie de 1648, largement reconnus comme les piliers de certains principes fondamentaux en droit international – du moins jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle – et de la souveraineté de l'État.

Sur le plan des idées politiques et juridiques qui influenceront pour des siècles les États européens et ultimement le reste du globe en raison de l'exportation du modèle étatique occidental, la guerre créa un « nouvel ordre mondial » :

- Chaque État est égal en droit et en souveraineté;
- Il est strictement interdit pour un État d'intervenir dans les affaires internes d'un autre État;
- L'idée de l'État-nation avec la langue comme facteur d'unification fait son apparition;
- La liberté de culte des chrétiens pratiquant une religion « non officielle » est néanmoins permise jusqu'à un certain point, d'où l'idée que la souveraineté de l'État devrait céder le pas à la liberté de religion;
- La souveraineté absolue de l'État et son intégrité territoriale ne sont assujetties à aucune autorité supérieure (excluant ainsi le « droit naturel » ou tout droit individuel de la population qui irait à l'encontre des lois de l'État sous le système westphalien).

Ce modèle de la souveraineté rejette clairement un droit supranational, et jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle il aura une incidence néfaste sur l'évolution d'un droit international qui transcende la souveraineté absolue de l'État et les rapports entre les autorités étatiques et leurs propres citoyens. Tout compte fait, les droits de la personne en droit international représentent un conflit direct avec ce modèle.

Le nationalisme du XIX<sup>e</sup> siècle a par la suite dominé et a en quelque sorte renforcé le modèle westphalien en venant à associer étroitement l'État avec une « nation » titulaire, le plus souvent le groupe dominant uni par une langue et une culture. Bien qu'il s'agisse d'une simplification, il n'en demeure pas moins que le nationalisme européen du XIX<sup>e</sup> siècle, combiné au modèle westphalien, contribua largement à l'émergence d'un courant idéologique influant sur les politiques d'aménagement linguistique de même que sur la question des droits linguistiques. Cette influence subsiste encore de nos jours dans nombre de pays, à la fois à la droite et à la gauche de l'échiquier politique.

Ainsi, l'un des « pères » du libéralisme occidental eu ceci à dire au sujet des langues minoritaires qu'il assimile à des vestiges « à moitié sauvage des temps passés ». Son conseil, une politique linguistique d'assimilation pure et simple, puisqu'il faut bien sûr moderniser l'État et aller de l'avant sur le plan économique :

Personne ne peut supposer qu'il ne soit pas plus avantageux pour un Breton ou un Basque de la Navarre française, d'être entraîné dans le courant d'idées et de sentiments d'un peuple hautement civilisé et cultivé, d'être un membre de la nationalité française, possédant sur le pied de l'égalité tous les privilèges d'un citoyen français, partageant les avantages de la protection française, et la dignité et le prestige du pouvoir français, que de boudier sur ses rochers, échantillon à moitié sauvage des temps passés, tournant sans cesse dans son étroite orbite intellectuelle, sans participer ni s'intéresser au mouvement général du monde. La même remarque s'applique au Gallois ou à l'Écossais des hautes terres (highland), comme membre de la nation anglaise (Mill, 1865, p. 343).

Le point de vue de Friedrich Engels à l'autre extrémité de l'axe politique est presque identique :

Il n'y a aucun pays en Europe qui possède quelque part les restes d'un ou plusieurs peuples, survivances d'une ancienne population refoulée, et soumise par la nation devenue plus tard l'élément moteur de l'évolution historique. Ces survivances d'une nation impitoyablement piétinée par la marche de l'histoire, comme le dit Hegel, *ces déchets de peuples* deviennent chaque fois les soutiens fanatiques de la contre-révolution, et ils le restent jusqu'à leur extermination et leur dénationalisation définitive; leur existence même n'est-elle pas déjà une protestation contre une grande révolution historique? (Engels, 1849).

Tous les États n'ont pas suivi aveuglement ces points de vue idéologiques – l'exemple de la Suisse est certainement l'une des exceptions les mieux connues –, mais pour beaucoup d'entre eux leurs politiques d'aménagement linguistique furent imprégnées par l'idée reçue que les langues et les cultures des minorités devaient – au nom de la modernité, du développement ou tout simplement de l'unité nationale – faire place à la langue de la nation au sein de l'État, un État ayant une souveraineté absolue en matière de politique linguistique.

Dans le même ordre d'idées – avec une influence profonde sur l'attitude de la France et de nombreux gouvernements européens, y compris la Turquie –, il ne faut pas écarter l'héritage de l'abbé Grégoire qui présenta en 1794 à la Convention nationale le *Rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française* dans lequel il écrit : « [...] on peut uniformiser le langage d'une grande nation [...]. Cette entreprise qui ne fut pleinement exécutée chez aucun peuple est digne du peuple français, qui centralise toutes les branches de l'organisation sociale et qui doit être jaloux de consacrer au plus tôt, dans une République une et indivisible, l'usage unique et invariable de la langue de la liberté » (Grégoire, 1794). Pour lui – et l'on pourrait affirmer pour l'État français et pour bien d'autres pays encore aujourd'hui –, la nation ne doit user que d'une langue et exclure tout autre idiome de son territoire.

Le modèle républicain français considère le bien-fondé de cette approche à un point tel que toute revendication linguistique est encore maintenant souvent perçue comme un « repli identitaire » constituant une menace pour la nation. Dans la même optique, en annonçant en octobre 2010 la fin du multiculturalisme, la chancelière allemande Angela Merkel a en même temps insinué qu'il n'y avait qu'une seule langue en Allemagne : l'allemand. Cette affirmation ne pouvait surprendre les locuteurs de langues minoritaires comme le sorbe qui ont occupé l'Allemagne depuis des siècles et les anglophones nouvellement arrivés, mais très nombreux aujourd'hui au pays.

Cette combinaison du nationalisme, du concept d'État-nation et de la souveraineté absolue du système westphalien persiste dans bon nombre de pays sous la forme d'une série de dogmes : un État ne devrait avoir qu'une seule langue officielle; il n'y a aucun droit linguistique en dehors du droit reconnu par l'État; le droit international ne devrait pas s'interposer dès lors qu'est effectué le choix d'une langue officielle. Si le premier dogme a été presque complètement mis de côté, les

deux autres en revanche se maintiennent et ils engendrent des conséquences fort néfastes pour les locuteurs de langues minoritaires de partout dans le monde.

## ■ L'AMÉNAGEMENT LINGUISTIQUE ET L'ÉTAT : CUJUS REGIO, EJUS LINGUA?

L'importance des droits en matière linguistique est fondée sur le rôle essentiel que joue la langue dans l'existence, le développement et la dignité de l'être humain. C'est par la langue que nous pouvons former des concepts, structurer et ordonner le monde autour de nous. Le langage constitue le pont entre l'isolement et la collectivité, qui permet aux êtres humains de délimiter les droits et obligations qu'ils ont les uns envers les autres, et ainsi vivre en société<sup>1</sup>.

Dans *Bananas*, un film de 1971 écrit et dirigé par Woody Allen et dans lequel ce dernier joue l'un des principaux rôles, un groupe de révolutionnaires finit par former le gouvernement dans une république centraméricaine fictive, San Marcos. Enivré par le pouvoir, le chef du groupe devenu *El Presidente* en vient à déclarer que tous les sous-vêtements doivent être portés à l'extérieur et que le suédois est désormais l'unique langue officielle du pays. Cet exemple farfelu, mais qui dans les faits se reproduit d'assez près dans quelques pays<sup>2</sup>, met en relief une question fondamentale : un État est-il libre de choisir n'importe quelle langue officielle? (Il semblerait que oui.) Cela signifie-t-il qu'il peut imposer ce choix sans aucune restriction? Peut-il aller, par exemple, jusqu'à criminaliser l'usage privé d'une langue, voire au sein même d'une famille? Après tout, quand un souverain choisissait une religion officielle à l'époque des guerres de religion du XVI<sup>e</sup> siècle, il était compris à l'époque que le principe *cujus regio, ejus religio* permettait à l'État de forcer la population à adopter cette religion ou à tout le moins de restreindre très étroitement les pratiques religieuses non officielles. Aussi étonnant que cela puisse paraître, la question en droit international se posait rarement. Tout au plus, y a-t-il eu quelques commentaires dans la jurisprudence internationale selon lesquels le choix d'une langue officielle relevait de la compétence exclusive du gouvernement : « Eu égard au principe de respect des particularités nationales, la Cour n'a pas à prendre position sur la langue de travail d'un parlement national. En effet, ce choix, dicté par des considérations d'ordre historique et politique qui lui sont propres, relève en principe du domaine de compétence exclusive de l'État<sup>3</sup> ».

<sup>1</sup> *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721, p. 744.

<sup>2</sup> L'anglais est la seule langue officielle du Rwanda et de la Namibie bien qu'il ne soit maîtrisé en réalité que par un faible pourcentage de la population.

<sup>3</sup> *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 34, CEDH 2002-II. Voir également, *mutatis mutandis*, *Baylac-Ferrer et Suarez c. France* (déc.), n° 27977/04, 25 septembre 2008. Décision sur la recevabilité *Birk-Lévy c. France*, Requête n° 39426/06, Cour européenne des droits de l'homme, 14 septembre 2010. La requérante s'est principalement fondée sur la liberté d'expression ou sur la liberté linguistique en combinaison avec l'interdiction de discrimination sous l'article 14 pour tenter de réclamer le droit d'utiliser la langue tahitienne à l'Assemblée de Polynésie. Sa requête était vouée à l'échec puisque la question de l'utilisation d'une langue entre un individu et les autorités étatiques n'a rien à voir avec la liberté d'expression puisqu'il ne s'agit pas d'une activité privée.

Ce principe du domaine de compétence exclusive de l'État (on peut y voir l'influence historique de la souveraineté absolue de l'État) ne signifie pas pour autant qu'il soit possible d'écarter la protection des droits de la personne en droit international. Ce que la Cour européenne semble souligner est l'absence de toute disposition dans la Convention européenne des droits de l'homme qui porterait atteinte au choix d'une langue officielle.

Mais jusqu'où peut aller ce choix? Si le choix d'une langue officielle relève d'un principe de domaine de compétence exclusive de l'État (ce qui à vrai dire ne se trouve dans aucun texte en droit international), peut-il aller jusqu'à interdire l'usage privé de certaines langues, comme des gouvernements l'ont fait à différentes époques? De prime abord, rien n'exclut une telle éventualité, sauf si le droit international ne l'en empêche.

Malgré quelques jugements à l'échelle nationale, les droits de la personne ne garantissaient pas la « liberté linguistique ». La Cour européenne l'a d'ailleurs répété à maintes reprises : « La Cour rappelle qu'aucun article de la Convention ne consacre expressément la liberté linguistique en tant que telle<sup>4</sup>. » Il faudra patienter jusqu'en 1993 pour qu'émane en droit international une affirmation sans équivoque à ce sujet dans l'affaire bien connue au Québec, *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada*<sup>5</sup>, mettant en cause la politique linguistique du gouvernement québécois qui interdisait l'affichage public dans une langue autre que le français. L'un des principaux arguments du gouvernement québécois devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies fut que puisque la langue n'entraîne pas dans le domaine de protection de la liberté d'expression, il n'y avait pas lieu d'invoquer ce droit humain pour modifier la politique linguistique québécoise :

8.9 En ce qui concerne la prétention des auteurs au titre de l'article 19, le Gouvernement québécois soutient que la violation alléguée ne relève pas, *ratione materiae*, dudit article. Selon lui, « la liberté d'expression visée par le Pacte concerne en premier lieu l'expression politique, culturelle et artistique et ne s'étend pas au domaine de la publicité commerciale. Les prétentions des auteurs ... ne peuvent donc trouver fondement à l'article 19 du Pacte ». Le Québec ajoute que le contexte historique et le fait que l'évolution de la réglementation linguistique au Canada tient du compromis politique font que l'obligation d'effectuer l'affichage commercial extérieur d'une certaine manière ne peut être réputée contraire à l'article 19 :

Même s'il fallait conclure autrement, la liberté d'expression dans le domaine de la publicité commerciale doit recevoir un degré de protection moindre que celui accordé à l'expression d'idées politiques et une large marge d'appréciation doit être accordée au gouvernement pour atteindre ses fins.

8.10 Le Gouvernement du Québec conclut en affirmant que le droit à l'affichage commercial extérieur dans une langue choisie par les auteurs n'est pas protégé par l'une ou l'autre des dispositions du Pacte et, même dans l'éventualité où ce

<sup>4</sup> *Birk-Lévy c. France*.

<sup>5</sup> Communications n<sup>os</sup> 359/1989 et 385/1989, CCPR/C/47/D/359/1989 et 385/1989/Rev.1 (1993), 5 mai 1993.

droit y serait implicitement consacré, la Charte de la langue française, telle qu'elle a été modifiée par la loi n° 178, dans la mesure où elle pourrait y porter atteinte, est raisonnable et tend à des fins compatibles avec le Pacte.

Le Comité des droits de l'homme a rejeté cette prétention, soulignant clairement qu'en droit international :

11.3 En vertu de l'article 19 du Pacte, toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit peut être soumis à certaines restrictions dans les conditions énoncées au paragraphe 3 du même article. Le Gouvernement québécois a affirmé que les activités commerciales telles que l'affichage commercial à l'extérieur ne relevaient pas de l'article 19. Le Comité ne partage pas cet avis. Le paragraphe 2 de l'article 19 du Pacte doit être interprété comme s'appliquant à toute idée ou opinion subjective, n'allant pas à l'encontre de l'article 20, susceptible d'être communiquée à autrui, à toute nouvelle ou information, à toute forme d'expression ou annonce publicitaire, à toute oeuvre d'art, etc.; il ne devrait pas être considéré comme s'appliquant uniquement aux moyens d'expression politique, culturelle ou artistique. [...]

11.4 [...] Le Comité ne pense pas qu'il soit nécessaire, pour protéger les francophones en position vulnérable au Canada, d'interdire la publicité en anglais. Cette protection peut être assurée par d'autres moyens qui ne portent pas atteinte à la liberté des commerçants de s'exprimer dans une langue de leur choix. Par exemple, la loi aurait pu exiger que la publicité soit bilingue, français-anglais. S'il est légitime qu'un État choisisse une ou plusieurs langues officielles, il ne l'est pas qu'il supprime, en dehors de la vie publique, la liberté de s'exprimer dans une langue de son choix. Le Comité conclut donc qu'il y a eu violation du paragraphe 2 de l'article 19.

Le commentaire du Comité au sujet de la relation entre les droits de la personne et une langue officielle ne doit pas être oublié : si un gouvernement peut librement choisir une langue comme langue officielle, ce choix ne peut porter atteinte à la liberté d'expression dans le domaine des activités privées et dans celui des activités commerciales. Autrement dit, entre d'une part la souveraineté de l'État s'exprimant par une politique d'aménagement linguistique (dont le choix d'une langue officielle) et d'autre part les droits de la personne en droit international, c'est le droit international qui triomphe. Quelques décisions internationales avaient déjà effleuré cette question en Europe<sup>6</sup>, mais c'est l'affaire *Ballantyne* qui a clairement fait le point : quel que soit le motif – y compris la protection d'une langue officielle « menacée » –, les droits de la personne ne peuvent tout simplement pas être mis de côté.

### **Les préférences étatiques en matière de langue (et de religion) et le rôle des droits de la personne**

Si un État est libre en droit international de désigner une langue ou une religion (et dans la même logique une culture) officielle et ainsi « préférer » celle-ci à

<sup>6</sup> *Affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique (fond)*, arrêt du 23 juillet 1968, série A n° 6.

d'autres, les droits de la personne imposent des limites quant à l'étendue ou aux effets de ces préférences religieuses, culturelles ou linguistiques. Ainsi, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a clairement indiqué dans l'une de ses observations générales au sujet de préférences religieuses d'un État :

9. Le fait qu'une religion est reconnue en tant que religion d'État ou qu'elle est établie en tant que religion officielle ou traditionnelle, ou que ses adeptes représentent la majorité de la population, ne doit porter en rien atteinte à la jouissance de l'un quelconque des droits garantis par le Pacte, notamment les articles 18 et 27, ni entraîner une discrimination quelconque contre les adeptes d'autres religions ou les non-croyants. En particulier certaines mesures de caractère discriminatoire pour ces derniers, par exemple des mesures restreignant l'accès au service de l'État aux membres de la religion prédominante, leur accordant des privilèges économiques ou imposant des restrictions spéciales à la pratique d'autres religions, ne sont pas conformes à l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion ou la conviction, ni à la garantie d'une protection égale énoncées à l'article 26<sup>7</sup>.

Il en est de même dans le domaine de la langue : une politique préférentielle pour une langue officielle, nationale ou autre, ne peut porter atteinte à la jouissance des droits garantis par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, y compris bien sûr à la liberté d'expression<sup>8</sup> et au droit à l'égalité sans discrimination fondée sur la langue<sup>9</sup>.

Presque ignoré jusqu'à maintenant par la plupart des commentateurs, se trouve le droit à l'égalité sans discrimination. D'après la jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies celui-ci semble avoir potentiellement les conséquences les plus significatives sur les politiques favorisant une religion, une langue ou une culture particulière. Le Comité des droits de l'homme a ainsi conclu en 1999 que la Constitution canadienne portait atteinte au principe de non-discrimination aux termes de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en prévoyant exclusivement le financement par l'État des écoles catholiques de l'Ontario :

10.6 Le Comité a noté l'argument de l'État partie, selon lequel les objectifs du système scolaire public laïc de l'État partie sont compatibles avec le principe de non-discrimination énoncé dans le Pacte. Le Comité ne conteste pas cet argument mais note, toutefois, que les objectifs ainsi proclamés ne justifient pas le financement exclusif des écoles catholiques. Il a pris note également de la remarque de l'auteur, selon laquelle les écoles publiques de l'Ontario disposeraient de davantage de ressources si le Gouvernement cessait de financer des écoles

<sup>7</sup> *Observation générale n° 22, Article 13, Compilation des commentaires généraux et recommandations générales adoptées par les organes des traités, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 (1994).*

<sup>8</sup> *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada*, 31 mars 1993, Communications n°s 359/1989 et 385/1989, U.N. Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 et 385/1989/Rev.1 (1993).

<sup>9</sup> *Feu J. G. A. Diergaardt et consort c. Namibie*, Communication n° 760/1997, CCPR/C/69/D/760/1997 (2000). Pour un aperçu général des droits afférents à la langue qu'ils soient directement ou indirectement protégés en droit international, voir De Varennes, 1996.

religieuses quelles qu'elles soient. Dans ce contexte, le Comité fait observer que le Pacte n'oblige pas les États parties à financer des écoles religieuses. Toutefois, si un État partie décide de financer de telles écoles, il doit le faire pour toutes sans discrimination. Ce qui signifie que le fait de financer les écoles de tel groupe religieux mais pas d'un autre doit être fondé sur des critères raisonnables et objectifs. Dans l'affaire en cause, le Comité conclut, d'après les informations qui lui sont soumises, que le traitement différent réservé aux écoles catholiques par opposition à celles de la confession de l'auteur n'est pas fondé sur ces critères. En conséquence, il y a eu violation du droit de l'auteur de bénéficier, en vertu de l'article 26 du Pacte, d'une protection égale et efficace contre toute discrimination<sup>10</sup>.

Le Comité des droits de l'homme n'a pas insisté sur la nécessité de cesser le financement des écoles catholiques ou d'exiger l'application « négative » de la non-discrimination. Au contraire, il a mis en avant la possibilité de financer d'autres écoles confessionnelles selon des « critères raisonnables et objectifs » afin de ne pas porter atteinte au droit à l'égalité sans discrimination. Il n'est donc pas question d'adopter des mesures de discrimination positives ou spéciales, mais uniquement de respecter le principe de non-discrimination en matière de préférence à caractère religieux soit en renonçant à la politique d'appui officiel aux écoles catholiques – ce qui n'est pas possible en raison de la reconnaissance constitutionnelle de leur financement en Ontario – soit en offrant une aide financière aux autres écoles confessionnelles non catholiques selon des critères raisonnables et objectifs. De la même façon, si l'imposition d'une seule et unique langue officielle n'est pas fondée sur des « critères raisonnables et objectifs », surtout dans un contexte où plusieurs personnes sont exclues ou défavorisées par cette préférence linguistique et que l'utilisation d'une autre langue pourrait facilement être mise en œuvre, il y aurait entrave au droit à l'égalité sans discrimination :

10.10 Les auteurs ont aussi fait valoir que l'absence d'une législation relative à la langue en Namibie avait eu pour conséquence que l'usage de leur langue maternelle dans l'administration, la justice, l'éducation et la vie publique leur avait été dénié. Le Comité note que les auteurs ont montré que l'État partie a donné pour instructions aux fonctionnaires de ne pas répondre aux communications écrites ou orales des auteurs en afrikaans alors qu'ils sont parfaitement capables de le faire. Ces instructions interdisant l'emploi de l'afrikaans concernent non seulement l'établissement de documents officiels, mais même les conversations téléphoniques. En l'absence de réponse de l'État partie, le Comité doit accorder le crédit voulu à l'allégation des auteurs selon laquelle la circulaire en question vise délibérément à empêcher l'emploi de l'afrikaans dans les communications avec les autorités. En conséquence, le Comité estime que les auteurs, en tant que personnes de langue afrikaans, sont victimes d'une violation de l'article 26 du Pacte<sup>11</sup>.

Les dispositions constitutionnelles au Canada (appuyant exclusivement les écoles catholiques de l'Ontario) et en Namibie (exigeant l'usage exclusif de la langue anglaise) ne sont pas seulement des exemples de politiques discriminatoires.

<sup>10</sup> *Waldman c. Canada*, 3 novembre 1999, Communication n° 694/1996, CCPR/C/67/D/694/1996.

<sup>11</sup> *Feu J. G. A. Diergaardt et consort c. Namibie*, Communication n° 760/1997, CCPR/C/69/D/760/1997 (2000).

Elles dévoilent également comment la non-discrimination peut être utilisée pour écarter un favoritisme religieux ou linguistique déraisonnable ou injustifié dans un contexte particulier. Au Canada, cela nécessiterait que les écoles non catholiques ontariennes soient aussi appuyées financièrement puisqu'on ne peut mettre fin au financement des écoles catholiques. En Namibie, cela exigerait l'utilisation de l'afrikaans – du moins là où cela est juste et raisonnable et particulièrement là où se trouve la communauté Basters – en plus de l'anglais parce que l'anglais est la seule langue officielle et que le droit international ne peut porter atteinte à ce choix puisqu'il fait partie du « domaine de compétence exclusive de l'État ».

Pareillement, dans l'affaire *Chypre c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme – sans toucher au domaine de compétence exclusive de l'État de déterminer la langue officielle ou de travail pour les instances étatiques – n'a pas hésité à exiger la modification de la politique linguistique du gouvernement de Chypre du Nord en invoquant l'obligation de se conformer aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme pour ordonner que soit mise en place une école publique secondaire de langue grecque :

278. Pour la Cour, toutefois, la possibilité offerte aux parents chypriotes grecs d'inscrire leurs enfants dans les établissements secondaires du Nord dans les conditions proposées n'est pas très réaliste, étant donné que ces enfants y ont déjà effectué leur scolarité primaire dans une école chypriote grecque. Les autorités ne peuvent ignorer que les parents chypriotes grecs souhaitent que leurs enfants poursuivent leur enseignement en langue grecque. Le fait que les autorités de la « RTCN », après avoir organisé un enseignement primaire en langue grecque, n'aient pas fait de même pour le secondaire ne peut que passer pour un déni de la substance du droit en cause. On ne saurait affirmer que l'existence d'établissements secondaires dans le Sud offrant un enseignement conforme à la tradition linguistique des Chypriotes grecs enclavés suffise à satisfaire à l'obligation qu'impose l'article 2 du Protocole n° 1, vu l'impact de cette option sur la vie familiale (paragraphe 277 ci-dessus et 292 ci-dessous).

279. La Cour note que le gouvernement requérant soulève un grief supplémentaire concernant l'enseignement primaire et l'attitude des autorités de la « RTCN » en matière de nomination des professeurs. À l'instar de la Commission, elle estime que, prises globalement, les preuves ne révèlent pas l'existence d'une pratique administrative consistant à refuser le droit à l'instruction primaire.

280. Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 1 dans le chef des Chypriotes grecs vivant dans le nord de Chypre dans la mesure où ils n'ont pas bénéficié d'un enseignement secondaire approprié<sup>12</sup>.

Ainsi, la Cour a-t-elle reconnu indirectement un « droit linguistique », celui de recevoir dans sa propre langue un enseignement secondaire dans une école publique. Il faut dire que la Cour n'a tout de même pas mis de l'avant un droit général à un enseignement dans sa propre langue, soulignant qu'un tel droit n'est pas garanti

---

<sup>12</sup> *Chypre c. Turquie*, arrêt du 10 mai 2001.

sous la Convention européenne des droits de l'homme. Toutefois, la situation particulière dans le nord de Chypre, et les effets d'un enseignement secondaire dans une langue peu connue des élèves de langue grecque, a fait en sorte que de restreindre l'enseignement publique au niveau secondaire à la seule langue officielle (et à l'anglais) portait atteinte à l'article 2 du Protocole n° 1.

La Cour européenne de justice s'est également penchée sur diverses affaires mettant en cause une politique d'aménagement linguistique d'un État et jamais elle n'a hésité à signaler que certains droits fondamentaux pouvaient écarter les préférences linguistiques qui porteraient atteintes à ces droits. Dans une affaire impliquant les efforts du gouvernement irlandais pour promouvoir la langue irlandaise<sup>13</sup>, langue nationale et première langue officielle aux termes de la Constitution d'Irlande de 1937, la requérante occupait un poste permanent de professeur à plein temps dans une institution publique d'enseignement professionnel assujetti à une exigence de connaissance de l'irlandais.

La Cour statua que même si l'irlandais était la seule langue nationale du pays et sa première langue officielle, cette politique devait néanmoins se faire dans le respect de la liberté de mouvement au sein de la Communauté européenne et sans discrimination envers les citoyens des autres pays membres de la Communauté. Ainsi, toute exigence – y compris politique linguistique imposant une exigence de la connaissance de la langue irlandaise comme première langue officielle du pays – devait être proportionnelle à l'objectif visé sans quoi elle serait discriminatoire et irait à l'encontre du droit communautaire.

Il est essentiel de faire la lumière sur le sens que peuvent prendre ces décisions relativement récentes. Indirectement un certain nombre de droits linguistiques peuvent émaner de la mise en œuvre de droits de la personne en droit international, et une politique d'aménagement linguistique – y compris dans la cadre d'une politique de langue officielle – ne peut écarter l'obligation de respecter ces droits de la personne en droit international. Au demeurant, en examinant attentivement la jurisprudence en droit international, il semble clair que ces droits mettent en cause non seulement l'utilisation d'une langue dans les domaines d'activités privées, mais aussi les relations entre les individus et les instances étatiques.

Si la plupart des juristes semblent accepter aujourd'hui qu'il n'est pas permis à un État d'invoquer une politique de langue officielle pour nier dans le domaine d'activités privées la « liberté linguistique » parce que celle-ci est protégée indirectement par la liberté d'expression en droit international, nombreux sont ceux qui refusent toujours que les droits de la personne en droit international puissent avoir un effet quelconque sur les politiques linguistiques d'un État mettant en cause son fonctionnement, et plus précisément la langue utilisée dans les contacts entre celui-ci et sa population comme dans le cas de l'enseignement public. Le refus d'un tel rôle pour le droit international malgré une jurisprudence depuis quelques décennies qui de toute évidence semble permettre une telle interprétation se résume

<sup>13</sup> *Groener c. Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee*, [1989] ECR 3967, [1990] I CMLR 401.

à peu près en trois affirmations : (1) le choix d'une langue officielle écarte automatiquement la possibilité d'invoquer le droit international parce que ce choix fait en sorte que la langue officielle « disparaît » par rapport à toutes les autres langues; (2) reconnaître un droit linguistique pour une langue spécifique dans le domaine public (sauf bien sûr pour la langue officielle qui n'est plus dans le portrait!) créerait nécessairement un droit qui devrait s'étendre à toutes les langues; (3) un État qui choisit une langue officielle peut décider d'en faire une langue exclusive. D'une certaine façon, ces trois affirmations ont pour effet d'exclure toute politique linguistique mettant en cause l'utilisation d'une langue officielle par les instances étatiques de la portée des dispositions du Pacte international. Toutes trois sont également erronées.

### **La langue officielle invisible, ou comment exclure le droit international**

Dans l'affaire *Diergaardt* citée précédemment, une majorité des membres du Comité des droits de l'homme des Nations Unies ont conclu qu'une circulaire émise par le gouvernement de la Namibie, dont la Constitution désigne l'anglais comme seule langue officielle du pays, et interdisant aux fonctionnaires publics d'user d'une langue autre que l'anglais dans leurs communications avec les administrés était contraire à l'article 26 du Pacte international. Une certaine dissidence s'est manifestée au sein du Comité. Certains membres estimaient qu'un État avait le droit de choisir une langue officielle (choix non contesté par la majorité) et que conséquemment il était impossible d'invoquer l'article 26 du Pacte international pour obtenir des communications dans une langue autre que l'anglais entre les citoyens et l'État pour la raison suivante :

7. [...] Il importe de noter que nulle part les auteurs ne font valoir qu'en faisant de l'anglais la langue officielle et en ne permettant pas l'emploi d'autres langues l'État visait à exclure seulement l'afrikaans et autorisait d'autres langues. En déclarant l'anglais langue officielle et en n'autorisant pas l'utilisation d'autres langues par le biais d'une législation dans ce sens, l'État partie n'a assurément pas violé l'article 26 puisque toutes les langues autres que l'anglais sont traitées sur un pied d'égalité et ne sont pas autorisées à des fins officielles; il n'y a aucune discrimination à l'encontre de l'afrikaans par rapport à d'autres langues.

Le plus étonnant dans le raisonnement de la minorité dissidente est la quasi-disparition de la langue anglaise dans leurs propos. Selon eux, puisqu'il n'y a pas de distinction fondée sur la langue entre l'afrikaans et les autres langues africaines, il est impossible de conclure à une violation de l'article 26. L'anglais semble devenir « invisible » aux yeux de la dissidence parce qu'il est la langue officielle. Il serait ainsi impossible d'invoquer le droit international pour chercher à obtenir un droit linguistique qui remettrait en question la politique linguistique de la Namibie selon laquelle seule la langue anglaise peut être utilisée avec les instances étatiques.

Or, comme la majorité dans cette affaire l'a reconnu, là n'était pas réellement la plainte de *Diergaardt* et compagnie : ils se plaignaient plutôt de la préférence linguistique imposée par la circulaire, préférence qui n'autorisait que l'anglais et qui interdisait l'utilisation de toute autre langue, y compris la leur. En d'autres

mots, et il s'agit là du principal point de droit en cause, il existait une distinction fondée sur la langue entre l'anglais et toutes les autres langues. Dans une communication dans laquelle ils devaient prouver qu'ils étaient victimes d'une atteinte à leurs droits en vertu du Pacte international, ils ont démontré avoir été exclus en raison de cette distinction qui était favorable aux locuteurs anglophones, mais qui ne permettait pas en l'occurrence aux locuteurs d'afrikaans avec les instances étatiques dans leur langue. Le gouvernement namibien devait par la suite établir pourquoi cette distinction linguistique entre l'anglais et l'afrikaans (dans ce cas particulier) était justifié et raisonnable, ce que le gouvernement a refusé de faire. En l'absence de toute justification, la majorité n'avait pas de choix : une distinction injustifiée avait pour incidence d'exclure ou de désavantager des individus

### **Mais alors, toutes les langues minoritaires doivent être utilisées de la même façon!**

Quelques membres dissidents du Comité semblaient s'opposer à l'application de l'interdiction de la discrimination et à la conclusion de la majorité. Ils craignaient que ce raisonnement ait pour effet de forcer la Namibie à traiter de manière unique toutes les autres langues minoritaires du pays. Ce point de vue néglige le fait que le droit en cause n'est pas un droit « minoritaire » (l'anglais n'est d'ailleurs pas la langue de la majorité au pays) et que dans le domaine du droit international ce qui était en cause était seulement un droit individuel, celui où une préférence linguistique de l'État constitue une distinction dont il faut déterminer si elle met en cause un objectif légitime mis en œuvre de façon proportionnée et non discriminatoire. Le même raisonnement devrait être envisagé dès lors qu'un individu affirmerait être exclu ou mis en situation de désavantage en raison de la circulaire interdisant l'utilisation de toute langue autre que l'anglais. Or une situation de discrimination contraire à l'article 26 du Pacte international ne serait possible que si cette exclusion constituait une mesure disproportionnée et déraisonnable dans les circonstances pour chaque situation (langue) spécifique, ce qui nécessiterait un examen du nombre de locuteurs touchés, de leur concentration, s'il était facile de se servir de cette langue particulière dans les circonstances, etc. En d'autres termes, compte tenu de la faiblesse numérique des locuteurs pour la plupart des langues namubiennes, leur dispersion, etc., tout porte à croire qu'une poignée de langues seulement en plus de l'afrikaans auraient des chances quelconques de prouver qu'une distinction entre leur langue et l'anglais est disproportionnée et déraisonnable compte tenu de la légitimité du choix d'une langue officielle et du traitement préférentiel qui lui est accordé.

### **Une langue officielle doit être exclusive**

Un dernier rempart est parfois mis en avant. Selon celui-ci, le droit international n'a aucun rôle à jouer une fois qu'un État a choisi une langue officielle. Puisque ce choix relève du « principe du domaine de compétence exclusive de l'État », l'État peut décider d'exclure toute autre langue : « Le droit international ne va sûrement pas aussi loin; comme il a été vu précédemment, une telle position

irait d'ailleurs contre les principes actuels en la matière, rappelés par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans l'affaire *Ballantyne*, à savoir qu'en matière d'usage officiel, l'État peut légitimement choisir de ne fonctionner qu'en une ou plusieurs langues officielles » (Woehrling, 2004, p. 126).

Dans le même ordre d'idées, un avis un peu plus nuancé met en exergue le principe selon lequel une telle décision est automatiquement une mesure proportionnelle et raisonnable et par conséquent non discriminatoire, ce qui n'exclurait pas que d'autres droits de la personne en droit international pourraient toutefois être invoqués : « Bien entendu, l'anglais est traité différemment de toutes les langues tribales y compris l'afrikaans mais, étant donné que chaque État souverain peut choisir sa propre langue officielle et que la langue officielle peut être traitée différemment des langues non officielles, j'en conclus que cette différence de traitement constitue une distinction objective et raisonnable autorisée par l'article 26<sup>14</sup> ».

Il convient de préciser que l'argument selon lequel le choix d'une langue officielle comme exercice du principe du domaine de compétence exclusive de l'État permettrait à un gouvernement de faire fi de ses obligations internationales n'a que peu d'appui. La jurisprudence déjà mentionnée montre d'ailleurs que cette thèse n'a jamais été retenue sérieusement par la Cour européenne des droits de l'homme, ni par la Cour européenne de justice ou le Comité des droits de l'homme des Nations unies et qu'elle n'est exprimée dans aucun traité international. De prime abord, aucun fondement n'accepterait de délaissier tous les droits de la personne fondamentaux en invoquant une interprétation qui serait une attaque directe contre l'application du droit international<sup>15</sup>.

## ■ CONCLUSION

Une interaction « normale » entre les langues n'existe pas. L'État intervient partout et continuellement en matière de préférences linguistiques, même lorsqu'aucune langue n'a de statut officiel<sup>16</sup>. Qu'il y ait ou non de politique linguistique liée à une langue officielle, on assiste sans cesse à des situations affectant le quotidien d'une population, quelquefois à son détriment si la préférence linguistique exclut ou défavorise les locuteurs d'une langue particulière. Ce cas de figure a souvent été perçu comme acceptable, souvent sous l'emprise longtemps acceptée

<sup>14</sup> Opinion personnelle de Nisuke Ando (dissidente).

<sup>15</sup> Le commentaire de Woehrling (2004) voulant que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies ait dans l'affaire *Ballantyne* reconnu la possibilité d'exclure l'application du droit international lors de son choix d'une langue officielle ne semble pas bien fondé. Les observations du Comité portaient alors uniquement sur la liberté d'expression en droit international : « S'il est légitime qu'un État choisisse une ou plusieurs langues officielles, il ne l'est pas qu'il supprime, en dehors de la vie publique, la liberté de s'exprimer dans une langue de son choix. » Une lecture attentive de ces propos montre que le Comité ne s'exprime aucunement sur la possibilité d'invoquer un autre droit de la personne dans d'autres situations.

<sup>16</sup> L'Australie n'a pas de langue officielle, mais il n'est pas permis juridiquement d'user de langues autres que l'anglais dans la plupart des activités de l'État; même l'enseignement en langue aborigène est maintenant pratiquement interdit sur la presque totalité du pays. Voir Nicholls, 2001.

qu'il relevait de la souveraineté de l'État de préférer une langue (et même une religion) particulière, et qu'il revenait à la population de l'accepter.

Depuis la Seconde Guerre mondiale (et bien avant dans le cas des préférences religieuses de l'État), cette vision de la relation entre un État et sa population a commencé à changer sous l'influence des droits de la personne et du droit international : il y a des limites quant à la façon qu'un gouvernement traite les personnes habitant sur son territoire et assujetties à ses lois.

Les contours précis de ces limites posées par les droits de la personne et ce qu'elles signifient en termes de préférences linguistiques pour un gouvernement, comme dans le cas des politiques d'aménagement linguistique, ont commencé à se dessiner à l'échelle internationale depuis à peine deux décennies. La jurisprudence plutôt récente tant en Europe qu'aux Nations Unies reconnaît toutefois que le droit international s'applique tout aussi bien en matière de préférences linguistiques que religieuses d'un gouvernement. Il est donc possible que l'usage privé d'une langue soit restreint par les préférences linguistiques – le plus souvent par une langue officielle – des instances étatiques. Dans un premier temps, il est maintenant acquis que le choix d'une langue officielle, ou d'une politique linguistique cherchant à promouvoir une langue officielle, ne peut être invoqué pour porter atteinte à la liberté d'expression en droit international dans le domaine d'activités privées.

S'il y a absence d'unanimité, il semblerait aussi que l'application de certains droits de l'homme pourrait (dans certains cas) mener à l'utilisation par les instances étatiques elles-mêmes de langues autres que la langue officielle, comme ce fut le cas dans les affaires *Dieergardt* et *Chypre c. Turquie*. Si d'une part il est maintenant clair que le droit international ne s'ingère aucunement dans le choix d'une langue officielle ou de travail (tout comme c'est le cas pour une religion officielle) par l'État pour ses instances, d'autre part cela n'écarte pas pour autant le droit d'invoquer les dispositions de traités comme le Pacte international des droits civils et politiques si la mise en œuvre de ce choix dans les faits mène à des situations concrètes où des personnes verraient leurs autres droits bafoués.

Cette évolution est récente et se bute à l'idée reçue de « langue officielle = langue exclusive », idée sacro-sainte qui semble toujours régner en maître chez certains pour qui il est tout simplement inconcevable qu'un « droit linguistique » quelconque puisse émaner par exemple de l'interdiction de la discrimination. Cette réaction – qui se comprend fort bien si l'on se souvient de la façon dont la langue a souvent été perçue historiquement par bon nombre d'États – doit néanmoins céder le pas au droit international. Le principe *Cujus regio, ejus religio* ne peut aujourd'hui être invoqué pour porter atteinte à la liberté de religion et aux autres droits de la personne pouvant affecter les préférences religieuses, comme la non-discrimination. Comme on l'observe de plus en plus dans la jurisprudence, la reconnaissance du principe *Cujus regio, ejus lingua* ou « langue officielle, langue exclusive » ne peut brimer la liberté d'expression ou tout autre droit comme la non-discrimination qui pourrait avoir sa place si les préférences linguistiques de l'État – même pour sa langue officielle – vont trop loin et finissent par porter atteinte à ces droits fondamentaux en droit international.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Engels, F. (1849). « La lutte des Magyars », *La Nouvelle Gazette Rhénane*, n° 194, 13 janvier, [www.marxists.org/francais/engels/works/1849/01/fe18490113.htm](http://www.marxists.org/francais/engels/works/1849/01/fe18490113.htm) (page consultée en octobre 2010).
- Grégoire, H. (1794), *Rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française*, [www.kervarker.org/fr/levr\\_25\\_period.html](http://www.kervarker.org/fr/levr_25_period.html) (page consultée en octobre 2010).
- Mill, J. S. (1865). *Le gouvernement représentatif*, traduction de P.U/M. Dupont-White, Paris, Guillaumin.
- Nicholls, C. (2001). « The Closure of the Bilingual Education Programs in Australia's Northern Territory: What Is at Stake? », *TESOL Matters*, vol. 11, n° 4, [www.tesol.org/s\\_tesol/sec\\_document.asp?CID=194&DID=904](http://www.tesol.org/s_tesol/sec_document.asp?CID=194&DID=904) (page consultée en octobre 2010).
- Varenes, F. de (1996). *Language, Minorities and Human Rights*, Kluwer.
- Woehrling, J. (2004). « Les trois dimensions de la protection des minorités en droit constitutionnel comparé », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 34, p. 93-155.