

LES DROITS LINGUISTIQUES EN DROIT INTERNATIONAL : UNE PROTECTION MÉCONNUE

Fernand DE VARENNES*

Que ce soit par des initiatives dans le domaine de l'éducation, du cyberspace, de l'environnement lettré ; que ce soit par des projets portant sur la sauvegarde des langues en danger ou sur la promotion des langues comme outil d'intégration sociale ; que ce soit pour explorer le lien entre langues et économie, entre langues et savoirs autochtones ou entre langues et création, il est important de promouvoir partout l'idée que « les langues, ça compte ! ».

Koïchiro Matsuura, Secrétaire général de l'UNESCO
Paris, 5 novembre 2007

INTRODUCTION

Pour certains, y compris le Secrétaire général de l'UNESCO, les langues méritent évidemment d'être protégées, mais il n'est pas toujours très clair pourquoi, ou même si c'est bien le cas au niveau du droit international. Cet article tente de démontrer jusqu'à quel point les questions linguistiques sont non seulement de la plus haute importance dans de nombreux pays, mais aussi jusqu'à quel point le déni de droits liés à la langue est souvent une cause de conflits ethniques, avant de s'attarder sur le lien entre droits linguistiques et droits de la personne en droit international – un lien qui malheureusement est trop souvent nié par de nombreux juristes qui sont souvent sous l'effet du « mythe » de l'exclusivité en matière de langue officielle.

* Professeur associé et Doyen intérimaire École de droit, Murdoch University, Australie.

I – L’HISTOIRE INÉDITE DE LA JOURNÉE INTERNATIONALE DE LA LANGUE MATERNELLE

La journée internationale de la langue maternelle proclamée par la Conférence Générale de l'Unesco¹, est célébrée chaque année depuis 2000 afin de promouvoir la diversité linguistique et culturelle ainsi que le multilinguisme. Ce qui est moins bien connu c'est l'histoire derrière le choix de cette date du 21 février.

Le 21 février n'est en effet pas une date choisie au hasard par la communauté internationale. Au contraire, c'est une date ayant un lien étroit avec le refus d'un gouvernement national de reconnaître les droits de la personne ayant une incidence linguistique – ou si vous préférez des droits linguistiques – qui mena non seulement à un conflit ethnique, mais aussi à l'un des rares exemples d'un mouvement séparatiste menant à la création d'un état souverain.

L'histoire du 21 février et de la Journée internationale de la langue maternelle remonte à vrai dire aux politiques linguistiques du gouvernement pakistanais des années 50, et l'annonce faite par le gouvernement pakistanais de faire de la seule langue ourdoue la langue officielle exclusive de tout le pays. Ce choix de langue officielle est carrément rejeté par la vaste majorité de la population du Pakistan oriental, qui, dans sa presque totalité, ne maîtrisait pas l'ourdou. De plus, celle-ci représente alors à peu près la moitié de la population du pays en entier.

C'est en réaction à la suggestion, en 1952, que l'ourdou devrait devenir seule langue officielle, qu'apparaît le Mouvement pour la défense de la langue², qui organise des manifestations pour demander un statut d'égalité pour le bengali, langue de la vaste majorité de la population au Pakistan oriental. En d'autres mots, la population de ce qui est aujourd'hui le Bangladesh, affirmait que l'imposition de la langue ourdoue comme seule langue pour l'accès aux emplois dans la fonction publique, dans l'enseignement public, le système judiciaire, etc. était une

¹ Voir le site de l'UNESCO dédiée à la Journée internationale de la langue maternelle à http://portal.unesco.org/education/fr/ev.php-URL_ID=19644&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

² Le *Bangla Language Movement*. Voir pour de plus amples renseignements, http://www.mukto-mona.com/new_site/mukto-mona/bengali_heritage/bangla_language_movement.htm.

politique linguistique discriminatoire, soulevant ainsi un droit de la personne fondamental. Une manifestation pour la langue bengalie s'organisa le 21 février 1952 près du centre hospitalier universitaire de Dhaka. La police ouvrit le feu sur les manifestants et il y eut de nombreuses victimes, connues aujourd'hui comme des martyrs de la langue.

Moins d'une dizaine d'années plus tard, ce Mouvement pour la langue deviendra le précurseur du mouvement qui aboutit à l'indépendance du Bangladesh en 1971. L'histoire, bien sûr, comporte beaucoup d'autres facteurs – rien n'est absolument noir ou blanc. Néanmoins, ce qui ne fait aucun doute, c'est le rôle fondamental de la langue et des revendications de droits linguistiques. Le 21 février devint ainsi une fête nationale au Bangladesh et est connu comme la Journée de la langue, tandis que le lieu où l'armée pakistanaise a abattu les manifestants pour la langue bengali, est connu aujourd'hui comme le *Shaheed Minar*, le Monument des martyrs, mais aussi le Monument pour la langue bengali.

Ce que la communauté internationale célèbre donc chaque 21 février avec la Journée de la langue maternelle est en fait une révolte populaire fondée sur des revendications de droits linguistiques qui ultimement menèrent à un mouvement séparatiste, et en 1971 à la création du Bangladesh, pour qui la question de la langue est un élément constitutif fondamental reconnu à presque tous les niveaux de cette société – mais que peu de personnes connaissent à l'extérieur du pays.

II – LANGUE ET DROITS DE LA PERSONNE

A – Préférences linguistiques et perception de discrimination : quelques exemples

Mais qu'en est-il au juste des droits linguistiques en droit international; est-ce que la situation au Bangladesh met réellement en cause une violation quelconque des droits de la personne ? S'il semblait vrai que la population du Pakistan oriental, pour sa part, sentait que ses droits étaient brimés, peut-on soutenir que cela était bel et bien le cas du point de vue juridique ? Et enfin, du point de vue des droits de la personne, en droit international, est-ce que l'imposition de la langue ourdoue comme

langue officielle exclusive pour les services, l'éducation et l'emploi public portait atteinte au droit à l'égalité et à l'interdiction de discrimination fondée sur la langue, comme le soutenaient bon nombre de Bengalis qui considéraient cette imposition comme une mesure déraisonnable et injustifiée, compte tenu de l'impact dévastateur pour la quasi-totalité de la population du Pakistan oriental ?

En partie, ces questions demeurent entières parce qu'elles n'ont jamais été clairement tranchées en droit international, et en particulier s'il y a vraiment des droits linguistiques associés aux droits de la personne. Pourtant, de nombreux exemples existent à travers le monde, démontrant jusqu'à point les questions linguistiques sont de la plus haute importance pour les peuples indigènes et les minorités, et qu'il serait inconcevable que celles-ci ne soient affectées d'aucune façon par les droits de la personne visant justement à protéger les populations les plus vulnérables. Parmi ces exemples se trouve celui de la minorité malaise du sud de la Thaïlande³. Depuis 2004, plus de 120 écoles publiques ont été incendiées dans cette partie du pays, et presque 100 enseignants ont été assassinés par des rebelles malais.

Pour comprendre pourquoi la révolte de l'ethnie malaise cible les écoles et les enseignants, il faut savoir que la presque totalité de la population des provinces du sud de la Thaïlande, 80% de la population ou aux alentours de 5 ou 6 millions, sont des musulmans qui parlent le malais, et non pas la langue thaï : pourtant, la seule langue d'enseignement des écoles publiques, la seule langue de services des bureaux gouvernementaux, la seule langue qui compte pour accéder à bon nombre d'emplois, c'est le thaïlandais.

Pour la minorité malaise, l'imposition de la langue thaï à l'exclusion du malais dans les écoles et par les enseignants, et le refus de créer un espace public pour la langue de la minorité, devinrent des symboles d'injustice, de discrimination et de domination. Cette perception explique en partie pourquoi les écoles sont détruites et les enseignements assassinés : ils sont vus comme des éléments d'une politique du gouvernement national qui fait fi de leurs droits, de leur langue et de leur culture – tout comme il s'est produit dans le cas du Pakistan oriental, avec l'imposition de l'ourdou.

³ Voir en général, Michel Gilquin, *Les Musulmans de Thaïlande*, Editions IRASEC, Bangkok/L'Harmattan, Paris, 2001.

Un dernier exemple : le Sri Lanka. C'est l'un des conflits ethniques les plus longs au monde, avec près d'une centaine de milliers de victimes. Tout comme pour le Pakistan oriental et la Thaïlande, ce conflit a ses origines lorsqu'après l'indépendance de cette ancienne colonie britannique, le gouvernement chercha à imposer le cingalais comme unique langue d'enseignement, de services publics et d'emploi dans un pays ayant une proportion importante de la population ne maîtrisant pas du tout la nouvelle langue exclusive et officielle, puisque le Sri Lanka contient une minorité parlant le tamoul et représentant à peu près 20% de la population du pays. Contrairement à ce qui avait été promis peu avant l'indépendance du Sri Lanka, en 1948, le pays n'est pas devenu un pays bilingue : au contraire, le gouvernement adopta des lois qui progressivement écartèrent et l'anglais et le tamoul de presque toutes les fonctions publiques pour rendre, à toutes fin pratiques, dans les années 70 le cingalais comme seule langue officielle, d'éducation et des services publics. Le Tableau I illustre jusqu'à quel point cette politique eu un effet néfaste lorsque les Tamouls ont été effectivement exclus parce qu'ils ne parlaient pas couramment le cingalais et qu'on ne leur reconnaissait pas des droits linguistiques concrets.

	Cingalais	Tamouls
1946		
Fonction publique	44.5%	20%
Judiciaire	46.7%	28.9%
1980		
Fonction publique	85%	11%
2004 (est.)		
Fonction publique	90%	8.5%

Tableau I
Proportion des employés Tamouls et Cingalais au sein de la Fonction publique du Sri Lanka, 1946-2004

Les Tamouls, en raison des préférences linguistiques du gouvernement national, devinrent de plus en plus exclus de la fonction

publique – source d’emplois et de pouvoir important dans ce pays – en raison d’une distinction linguistique, distinction qui, en raison de son effet néfaste et d’envergure, serait aujourd’hui probablement considérée de discriminatoire si elle était toujours en place. Ce sur quoi presque tous les observateurs s’entendent, c’est que ce conflit meurtrier éclata dans une large mesure en raison de ce refus d’adopter une politique linguistique proportionnelle, même si, bien sûr, d’autres facteurs ont certainement contribué.

B – Les droits linguistiques protégés (dans une certaine mesure) par les droits de la personne

Le Pakistan oriental, la Thaïlande et le Sri Lanka sont tous des exemples semblables à bon nombre de conflits dits ethniques : lorsqu’une minorité nationale numériquement importante et concentrée sur un territoire traditionnel fait face à des politiques discriminatoires – surtout en matière de langue ou de religion – il existe un risque important du recours à la violence, s’il n’existe pas d’autres moyens politiques ou juridiques de faire respecter leurs droits fondamentaux, et surtout d’assurer leur pleine participation dans la vie politique et économique du pays.

C’est ainsi qu’une politique linguistique exclusive, affectant un nombre suffisamment important de la population d’une manière démesurée, risque de porter atteinte au droit à l’égalité sans discrimination. Bref, si un gouvernement agit d’une manière linguistiquement disproportionnée, il y a un danger que cela soit jugé comme constituant une violation d’un des droits humains les plus fondamentaux en droit international.

Il s’agit là d’une conclusion qui reste à prouver, en ce sens que, jusqu’à récemment, le lien entre politiques linguistiques et les droits de la personne en droit international était fort méconnu – et il le demeure toujours, dans une certaine mesure. Néanmoins, il y a une reconnaissance croissante en droit international qu’une langue officielle ne doit pas porter atteinte aux droits humains fondamentaux, et toute mesure faisant fi de ces droits, par exemple si elle est discriminatoire ou si elle viole la liberté d’expression, est carrément interdite.

C’est toutefois une analyse récente, encore relativement peu connue, puisque la jurisprudence en droit international est également

toute récente : ce n'est vraiment que depuis un peu plus d'une dizaine d'années que les instances internationales ont commencé à se prononcer assez clairement en la matière. Le choix et les mesures associées au choix d'une langue officielle ne peuvent pas, par exemple, aller à l'encontre des droits « linguistiques » suivants en droit international :

- L'usage privé d'une langue ne peut être exclu en raison de la protection de la liberté d'expression (Comité des droits de l'homme de l'ONU, *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada*, 1993)⁴;
- Les nom et prénom d'une personne sont protégés par le droit à la vie privée (y compris semble-t-il en sa forme linguistique) (*Coeriel et Aurik c. Pays-Bas*⁵, Comité des droits de l'homme de l'ONU, 1994, et *Burghartz c. Suisse*⁶, Cour européenne des droits de l'homme, 1994);
- Le refus des autorités administratives d'utiliser une langue non-officielle dans ces contacts avec le public sera discriminatoire s'il n'y a pas de justification raisonnable (Comité des droits de l'homme de l'ONU, *Diergaardt et consort c. Namibie*⁷, 2000);
- Le droit à l'éducation peut dans, certains cas, inclure le droit à l'enseignement dans sa langue maternelle dans des écoles publiques (Cour européenne des droits de l'homme, *Chypre c. Turquie*⁸, 2001).

Il vaut la peine de faire le point sur la nature et l'étendue de la protection que peuvent offrir ces droits fondamentaux dans le domaine de la langue. Ainsi, toute activité privée mettant en cause la liberté d'expression – et où on utilise la langue de son choix – fait l'objet d'une protection en droit international : il s'agit, en fait, d'une catégorie de « droits linguistiques » fort importante en droit international que nous

⁴ Communications Nos. 359/1989 et 385/1989, Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 et 385/1989/Rev.1 (1993).

⁵ Communication No. 453/1991, Doc. CCPR/C/52/D/453/1991 (1994).

⁶ Arrêt du 22 février 1994, Série A n o. 280-B.

⁷ Communication No. 760/1997, Doc. CCPR/C/69/D/760/1997 (2000).

⁸ Arrêt du 10 mai 2001, requête n° 25781/94.

commençons à apprécier depuis seulement une douzaine d'années en raison de l'affaire *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada*.

Le Comité des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme ont aussi tous deux reconnus que les nom et prénom d'une personne sont protégés en droit international par le droit à la vie privée et familiale, et que cela peut bien sûr comprendre sa forme linguistique : il y a un droit humain international de garder son nom, si c'est Pierre LeBlanc, il ne devrait pas être forcé, contre son gré, de s'appeler Peter White.

Comme le suggère aussi l'affaire *Diergaardt et consort c. Namibie*, l'usage d'une langue officielle, ou plutôt le refus où cela est juste et raisonnable, d'utiliser une autre langue en plus de la langue officielle dans les relations avec le public, peut être discriminatoire, et donc en violation du droit international et en particulier l'article 26 du *Pacte international des droits civils et politiques*.

Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme a ajouté dans *Chypre c. Turquie* que dans certaines situations, en droit international, le droit à l'éducation peut inclure le droit à un enseignement dans sa langue maternelle dans une école publique, même si cela va à l'encontre de la politique nationale en matière de langue officielle.

III – LE REFUS DE RECONNAÎTRE UNE PROTECTION LINGUISTIQUE EN DROIT INTERNATIONAL

Malgré cette jurisprudence récente, il demeure une opposition farouche contre toute reconnaissance des droits linguistiques en droit international. Plus précisément, bon nombre de juristes ont comme point de départ que les seuls droits linguistiques pouvant exister sont ceux attribués en vertu d'une législation linguistique ou d'un statut de langue officielle.

C'est en quelque sorte ce qui pourrait être décrit comme le mythe d'aucun droit sans loi, ou le mythe de l'exclusivité de la langue officielle. C'est également ce qui explique, par exemple, le refus absolu d'un petit nombre de membres du Comité des droits de l'homme des Nations-unies de considérer de front l'argument selon lequel l'imposition de l'anglais comme seule langue de gouvernement en Namibie pouvait être discriminatoire, parce que cela mettait en cause une langue officielle. Ce

point de vue dissident semble prendre pour acquis que toute politique de langue officielle est exclue de l'application du droit international :

Diergaardt et consort c. Namibie

Opinion individuelle de P.N. Bhagwati, Lord Colville
et Maxwell Yalden (dissidente)

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.

Sans aller dans les détails de l'affaire, il semble que pour ces trois membres du Comité, le droit international n'aura aucune place une fois qu'une langue est désignée officielle. S'il est vrai que la majorité des membres du Comité n'étaient évidemment pas du même avis, il n'en demeure pas moins que les limites d'application de ce droit fondamental sont encore forts mal comprises, étant donnée l'importance de la dissidence et la date récente de cette décision.

Malgré cette opposition – opposition qui peut aussi être détectée dans quelques arrêts de la Cour européenne – ce qu'il importe de souligner, ce sont les ramifications de cette approche quant à la possibilité d'avoir des droits linguistiques par la mise en application de droits humains fondamentaux, comme la liberté d'expression et la non-discrimination. Ceux-ci peuvent en effet avoir un impact considérable pour toute politique linguistique, surtout là où il est clair, comme ce fut le cas au Pakistan oriental, en Thaïlande et au Sri Lanka, que l'usage exclusif d'une langue officielle est discriminatoire dans la mesure où il est déraisonnable ou injustifié compte tenu du contexte et de l'exclusion ou désavantage créé pour une partie importante de la population.

CONCLUSION : DROITS LINGUISTIQUES ET DROITS DE LA PERSONNE ; OUI, MAIS...

Il n'est pas discriminatoire en soi pour un état d'adopter une langue officielle. Ce n'est pas la désignation qui compte – il est clair que le droit international n'intervient pas dans la désignation d'une langue ou d'une religion officielle. Ce qui compte, ce sont les effets concrets d'une politique linguistique sur les individus. Il est possible, par exemple, qu'un État ait une seule langue officielle, ou même n'en ait aucune, et qu'il offre une vaste gamme de services, y compris l'instruction publique, dans la langue d'une minorité, parce que le nombre le justifie. Il est aussi possible d'affirmer qu'il est tout à fait justifié de vouloir unir tous les citoyens d'un État avec une langue commune, mais une langue commune n'exige pas nécessairement qu'il y ait une langue exclusive, et ne peut jamais justifier la violation de droits fondamentaux de la personne. En somme, les droits de la personne sont aujourd'hui indissociables du droit international. Si, pour reprendre Jean-Jacques Rousseau, il vaut mieux substituer la loi à l'homme, il faut le contrôle des droits de la personne contre ce qu'a décrit Alexis de Tocqueville comme étant la tyrannie de la majorité.

Comme l'indiquent clairement divers instruments internationaux, la crainte ou le rejet de l'étranger ou de la différence humaine n'excuse ni la torture, ni le génocide, ni la discrimination. C'est d'ailleurs ce que l'on retrouve dans de nombreux instruments européens et internationaux⁹ qui reconnaissent plus ou moins directement qu'un gouvernement ne peut ignorer l'obligation de mettre en oeuvre des droits linguistiques là où cela est raisonnable et justifié; des droits linguistiques, qui du moins dans une certaine mesure, peuvent être protégés par l'entremise de certains droits humains fondamentaux.

⁹ Voir par exemple les *Recommandations d'Oslo portant sur les droits linguistiques des minorités nationales* (<http://www.osce.org/item/2930.html?html=1&lc=FR>), les *Recommandations de La Haye sur les droits en éducation des minorités nationales* (<http://www.osce.org/item/2931.html?lc=FR>), la *Déclaration de l'ONU sur les droits des personnes appartenant à une minorité nationale, ou ethnique, religieuse ou linguistique* (http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/d_minori_fr.htm), la *Charte européenne pour les langues régionales ou minoritaires* (<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Htm/148.htm>), et la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* (<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Htm/157.htm>).

En d'autres mots, certains droits fondamentaux, en droit international, peuvent servir de fondement pour bon nombre de droits linguistiques. Les droits de la personne - version moderne - suggèrent que, dans la mesure du possible, il faut accepter et accommoder les différences humaines. Il faut respecter l'être humain dans sa différence et sa dignité. L'État ne peut plus simplement imposer sa langue ou sa religion préférée sur tous ses sujets. L'État n'est plus uniquement un instrument de domination.

L'État doit ainsi permettre aux individus dans une très large mesure de librement utiliser leur langue, de pratiquer leur religion ou de vivre leur culture dans la mesure permise en droit international. Il y a bien sûr des limites bien établies en droit quant à l'exercice de ces droits et libertés, mais l'époque de la domination pure et simple est révolue. Lorsque la situation l'exige, l'État doit même offrir certains services publics dans la langue d'une minorité.

Les droits de la personne peuvent donc nous montrer la voie à suivre afin de tenter de prévenir le glissement vers le conflit, car, en fin de compte, ces droits offrent un compromis fondé sur le respect de la diversité humaine, entre les besoins et préférences de la collectivité que constitue l'État, et les besoins et préférences des individus.