

## **Avant-propos**

L'Espagne peut se prévaloir d'un remarquable bilan en matière de protection et de promotion des langues régionales ou minoritaires, comme l'illustre le fait que certaines de ces langues jouissent d'un statut officiel. Il convient aussi de noter que les communautés autonomes, notamment le Pays basque, mettent en œuvre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires de manière tout à fait satisfaisante.

La région basque était donc toute désignée pour accueillir la conférence organisée en avril 2009 par le Conseil de l'Europe avec l'université du Pays basque et le soutien des autorités espagnoles (ministère des Administrations publiques et Gouvernement du Pays basque). Cette conférence a été l'occasion d'échanger des informations sur les bonnes pratiques en matière d'application de la charte et d'examiner les perspectives de ce texte au vu de l'expérience acquise au cours de ses onze premières années d'existence.

L'Europe est un continent où de nombreux groupes linguistiques sont, depuis toujours, en contact direct les uns avec les autres et ne cessent de s'enrichir mutuellement. Il ne faut pas pour autant occulter le fait que tout contact entre les langues représente un défi. Partout où des groupes linguistiques vivent ensemble, ces derniers entretiennent une relation asymétrique. Une situation où deux groupes linguistiques, ou plus, ont le même nombre de locuteurs, emploient les langues au même degré et les pratiquent dans les mêmes conditions juridiques, culturelles ou économiques n'existe nulle part en Europe. Dans certains pays, les tensions qui apparaissent peuvent être insignifiantes, mais dans d'autres elles sont ouvertes et graves et peuvent même conduire à des conflits.

Au Conseil de l'Europe, nous réagissons en définissant des lignes d'action spécifiques et en élaborant des conventions afin de contribuer à la stabilité et à la diversité linguistiques. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a été conçue pour gérer la multiplicité des situations linguistiques asymétriques en Europe. Elle est le seul instrument juridique contraignant consacré à la protection et à la promotion des langues régionales ou minoritaires.

Depuis son entrée en vigueur, il y a onze ans, la charte a contribué à favoriser l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique sans porter atteinte à la langue officielle de l'Etat, ni limiter l'intégration

des groupes ethniques dans la société en les décourageant d'apprendre la langue nationale.

La charte repose sur les principes de diversité et de stabilité. Son préambule souligne « la valeur de l'interculturel et du plurilinguisme » et considère que « la protection et l'encouragement des langues régionales ou minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre ». En outre, il ne laisse aucun doute sur le fait qu'il faut assurer la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires « dans le cadre de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale ».

C'est là, à mon sens, un message important. La charte vise certes à renforcer les langues régionales ou minoritaires, mais elle ne considère pas que les locuteurs de la langue majoritaire et ceux des langues minoritaires s'opposent ou sont en concurrence. Au contraire, elle traite les langues minoritaires comme des éléments du patrimoine culturel de la population et du territoire national dans leur ensemble. Elle cherche à instaurer une société dans laquelle les institutions encouragent le bilinguisme local ou régional plutôt que l'élimination des langues minoritaires de la sphère publique.

En d'autres termes, la charte donne aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires la garantie que l'Etat reconnaît leur langue, leur culture et ne veut pas à toute force les assimiler. En même temps, elle attend de ces locuteurs qu'ils apprennent la langue officielle et que, ainsi, ils s'intègrent et participent activement à la vie sociale, économique et politique du pays. Grâce à cette approche, la majorité a suffisamment confiance dans sa propre identité pour adopter une attitude positive vis-à-vis de l'identité culturelle des locuteurs de langues régionales ou minoritaires.

La conviction sur laquelle la charte repose, à savoir que la reconnaissance de la diversité linguistique réduit, à terme, les tensions engendrées par les relations entre majorité et minorités, est jugée fondée à l'échelon international. Dans le contexte de leur coopération renforcée touchant aux minorités nationales, le Conseil de l'Europe et l'OSCE s'attachent à promouvoir la charte en tant que contribution au maintien de la paix et de la stabilité partout en Europe.

Parallèlement, il faut se rendre compte que maintes langues européennes voient le nombre de leurs locuteurs diminuer régulièrement. Si elle n'est pas inversée, cette tendance conduira inévitablement à l'extinction de langues dans des régions où elles sont traditionnellement parlées depuis des siècles et où elles font partie intégrante de l'identité régionale et nationale.

Le fait est que les langues régionales ou minoritaires sont l'expression de notre patrimoine et de notre diversité culturels. Elles sont une source de richesse culturelle, et non une menace. L'application de la charte à l'échelon européen est par conséquent dans l'intérêt des Etats membres concernés et également nécessaire pour promouvoir nos valeurs européennes communes, le dialogue interculturel, la tolérance et la compréhension.

C'est la raison pour laquelle je tiens à nouveau à appeler les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la charte, en tant que priorité absolue.

*Right Hon. Terry Davis*  
*Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, 2004-2009*



**I.**

**Avant la Charte européenne  
des langues régionales ou minoritaires**



# **1. La Convention européenne des droits de l'homme et les langues minoritaires**

*Manuel Lezertúa Rodríguez*

*Directeur du Conseil juridique et du droit international public  
du Conseil de l'Europe*

Dans cette présentation, nous exposerons la jurisprudence établie par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, la Cour) concernant les langues minoritaires et la question de savoir si les « droits linguistiques » peuvent ou non être considérés comme l'un des droits fondamentaux protégés par la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, la Convention).

Commençons par examiner brièvement trois points fondamentaux : le contexte historique et l'instauration progressive des droits considérés ; la situation sociologique des langues régionales ou minoritaires ; et le multilinguisme dans les Etats modernes. Ces paramètres nous aideront à comprendre l'avis adopté par la Cour dans différentes affaires et la jurisprudence ayant découlé des arrêts correspondants. Ils nous permettront en outre de tirer certaines conclusions.

## **1.1. Contexte historique et instauration progressive des droits linguistiques**

Avant toute chose, rappelons que le but premier du système de protection des minorités et de leurs droits (y compris linguistiques), établi sous l'égide de la Société des Nations, était de garantir la stabilité internationale. En d'autres termes, l'objectif était de s'assurer que la discrimination subie par les minorités ne servirait pas de prétexte à l'intervention d'Etats voisins. Le système d'origine comprenait déjà plusieurs dispositions prévoyant la protection des langues ou ce qu'il est convenu d'appeler les « droits linguistiques » (par exemple, droit d'ouvrir des écoles privées ou droit pour les enfants des minorités de suivre dans des écoles publiques un enseignement primaire dispensé dans leur langue maternelle).

Autre caractéristique du système initialement mis en place après la première guerre mondiale : son champ d'application particulièrement limité. En effet, le système instauré par les pays victorieux ne s'appliquait qu'aux minorités vivant dans les pays vaincus. Il y avait donc deux poids, deux mesures.

A la fin de la seconde guerre mondiale, plusieurs améliorations sont intervenues dans ce domaine. De nouvelles références aux questions linguistiques, d'abord de nature générale et indirecte puis de type plus spécifique, ont notamment été introduites dans différents textes juridiques de portée universelle sur la protection des droits fondamentaux.

Le préambule et l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 mentionnent par exemple que :

«(...) la foi des nations dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes (...) sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion (...)» ;

tandis que l'article 26 sur le droit de toute personne à l'éducation explique que :

«(...) L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix. 3. Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants. (...)»<sup>1</sup>.

Aux termes de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) :

«(...) Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.(...)»<sup>2</sup>.

Pour sa part, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), qui prévoit dans son préambule que :

«(...) l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques (...), sont créées»

---

1. Voir le texte sur [www.un.org/fr/documents/udhr](http://www.un.org/fr/documents/udhr).

2. Voir le texte sur [www2.ohchr.org/french/law/ccpr.htm](http://www2.ohchr.org/french/law/ccpr.htm).

va plus loin à son article 13, où il indique que les Etats :

«(...) reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix. (...) Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux, de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, mais conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par l'Etat en matière d'éducation, et de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants, conformément à leurs propres convictions.»<sup>3</sup>

Déjà, l'article 5 de la Convention de l'Unesco concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement énonçait en des termes plus incisifs :

«1. Les Etats parties à la présente Convention conviennent :

a. que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et qu'elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix ;

b. qu'il importe de respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux : 1. de choisir pour leurs enfants des établissements autres que ceux des pouvoirs publics, mais conformes aux normes minimales qui peuvent être prescrites ou approuvées par les autorités compétentes ; et 2. de faire assurer, selon les modalités d'application propres à la législation de chaque Etat, l'éducation religieuse et morale des enfants conformément à leurs propres convictions ; qu'en outre, aucune personne ni aucun groupe ne devraient être contraints de recevoir une instruction religieuse incompatible avec leurs convictions ;

c. qu'il importe de reconnaître aux membres des minorités nationales le droit d'exercer des activités éducatives qui leur soient propres, y compris la gestion d'écoles et, selon la politique de chaque Etat en matière

---

3. Voir le texte sur [www2.ohchr.org/french/law/cescr.htm](http://www2.ohchr.org/french/law/cescr.htm).

d'éducation, l'emploi ou l'enseignement de leur propre langue, à condition toutefois :

- i. que ce droit ne soit pas exercé d'une manière qui empêche les membres des minorités de comprendre la culture et la langue de l'ensemble de la collectivité et de prendre part à ses activités, ou qui compromette la souveraineté nationale ;
- ii. que le niveau de l'enseignement dans ces écoles ne soit pas inférieur au niveau général prescrit ou approuvé par les autorités compétentes ; et
- iii. que la fréquentation de ces écoles soit facultative.

2. Les Etats parties à la présente Convention s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application des principes énoncés au paragraphe 1 du présent article.»<sup>4</sup>

De la même manière, la Résolution 47/135 de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 18 décembre 1992, a adopté la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, dont l'article 4 énonce :

« 1. Les Etats prennent, le cas échéant, des mesures pour que les personnes appartenant à des minorités puissent exercer intégralement et effectivement tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, sans aucune discrimination et dans des conditions de pleine égalité devant la loi.

2. Les Etats prennent des mesures pour créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes, sauf dans le cas de pratiques spécifiques qui constituent une infraction à la législation nationale et sont contraires aux normes internationales.

3. Les Etats devraient prendre des mesures appropriées pour que, dans la mesure du possible, les personnes appartenant à des minorités aient la possibilité d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir une instruction dans leur langue maternelle.

4. Les Etats devraient, le cas échéant, prendre des mesures dans le domaine de l'éducation afin d'encourager la connaissance de l'histoire, des traditions, de la langue et de la culture des minorités qui vivent sur leurs territoires. Les personnes appartenant à des minorités devraient avoir la possibilité d'apprendre à connaître la société dans son ensemble.

---

4. Voir le texte de la convention sur [www2.ohchr.org/french/law/minorities.htm](http://www2.ohchr.org/french/law/minorities.htm).

5. Les Etats devraient envisager des mesures appropriées pour que les personnes appartenant à des minorités puissent participer pleinement au progrès et au développement économiques de leur pays.»<sup>5</sup>

Par ailleurs, l'article 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant (1989) spécifie :

«Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe.»<sup>6</sup>

Après la seconde guerre mondiale, des développements allant dans le même sens sont également intervenus en Europe. Citons notamment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe (STE n° 5), du 4 novembre 1950 (la Convention). Bien que faisant référence à certains aspects des droits linguistiques, ce traité étudiait la question essentiellement par le biais d'une clause générale sur l'interdiction de la discrimination à l'article 14 :

«La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.»<sup>7</sup>

Par la suite, le sujet particulier qui nous intéresse a été spécifiquement abordé, mais sans entrer dans des détails concrets, à l'article 1 du Protocole n° 12 (STE n° 177) à la Convention, qui indique :

«1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

---

5. Voir le texte sur [www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/47/135](http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/47/135).

6. Voir le texte de la Convention sur [www2.ohchr.org/french/law/crc.htm](http://www2.ohchr.org/french/law/crc.htm).

7. Le texte de la Convention peut être consulté sur <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/html/005.htm>.

2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1.»<sup>8</sup>

Cela étant, comme nous allons le voir, le motif maintes fois invoqué dans les requêtes soumises à la Cour est le droit à l'éducation ou à l'instruction, tel que défini à l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention. Ce motif est toujours mis en avant en conjonction avec l'interdiction générale de la discrimination<sup>9</sup>.

Aux termes de l'article 2 ci-dessus :

«Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.»<sup>10</sup>

Cependant, il faudra attendre 1992 pour que des progrès plus significatifs soient accomplis dans le domaine des droits linguistiques, avec l'adoption par le Conseil de l'Europe de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148), dont le préambule énonce :

«(...) Considérant que le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible (...) Soulignant la valeur de l'interculturel et du plurilinguisme, et considérant que la protection et l'encouragement des langues régionales ou minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre.»<sup>11</sup>

Pour autant, mon propos n'est pas d'examiner ici le contenu de la charte ou les progrès réalisés.

De la même façon, l'article 14 de la Convention-cadre de 1994 pour la protection des minorités nationales mentionne également :

« 1. Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire.

---

8. Voir la version officielle du texte en français sur <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/html/177.htm>.

9. Comment pourrait-il en être autrement sachant qu'à l'origine cette interdiction de la discrimination n'était pas un droit subjectif ou individuel au titre de la Convention et que, par conséquent, elle ne peut être invoquée que dans le contexte de la violation de l'un des droits protégés par la Convention ?

10. Voir le texte du Protocole additionnel sur <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/html/009.htm>.

11. Voir le texte sur <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/148.htm>.

2. Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de leur système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue.

3. Le paragraphe 2 du présent article sera mis en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue ». »<sup>12</sup>

Au niveau européen, j'aimerais également citer les Recommandations de La Haye de 1996 concernant les droits des minorités nationales à l'éducation<sup>13</sup> et les Recommandations d'Oslo de 1998<sup>14</sup> concernant les droits linguistiques des minorités nationales.

De nombreuses initiatives ont également été prises dans le secteur non gouvernemental, parallèlement à celles mises en œuvre par des organisations gouvernementales internationales, dont la plus remarquable est la Déclaration universelle des droits linguistiques de juin 1996<sup>15</sup>.

## **1.2. Situation sociologique des langues régionales ou minoritaires**

La composition et la configuration actuelles des Etats modernes rendent la typologie des langues minoritaires particulièrement complexe. On peut tenter d'établir une première classification en regroupant dans la catégorie principale les langues qui sont minoritaires dans un Etat, mais officielles et majoritaires dans un autre Etat, généralement voisin. Ces langues, précisons-le, ne sont pas sous le coup d'une menace d'extinction immédiate, en ce sens qu'il n'y a aucun risque qu'elles cessent d'être parlées. En revanche, lorsqu'elles ne sont pas officiellement reconnues dans l'Etat où elles sont minoritaires elles y sont de moins en moins usitées, influentes et prestigieuses. Dans de nombreux cas et selon les Etats concernés, l'emploi restreint de ces langues peut générer des tensions au niveau international. A ce sujet, je citerai deux exemples : celui de l'emploi de l'allemand en Italie, qui, en principe, n'a pas de risque d'être source de tensions, et celui de l'emploi du russe dans les

---

12. Voir le texte de la convention-cadre sur <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/157.htm>.

13. Voir le texte sur [www.osce.org/documents/hcnm/1996/10/2700\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/1996/10/2700_fr.pdf).

14. Voir le texte sur [www.osce.org/documents/hcnm/1998/02/2699\\_fr.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/1998/02/2699_fr.pdf).

15. Voir le texte de la déclaration sur [www.linguistic-declaration.org/versions/frances.pdf](http://www.linguistic-declaration.org/versions/frances.pdf).

ex-Républiques soviétiques, dont il est plus probable qu'il pourra entraîner des tensions, comme nous le verrons.

Dans une deuxième catégorie entrent les langues minoritaires indigènes, qui sont parlées dans deux Etats ou davantage, sans y être des langues nationales. Tel est le cas du basque, parlé en Espagne et en France, ou du same, utilisé dans plusieurs pays d'Europe du Nord.

Enfin, une troisième catégorie comprend les langues minoritaires qui ne sont parlées que dans un seul pays, comme le gaélique d'Ecosse ou le gallois au Royaume-Uni. Il est difficile d'imaginer que l'emploi de ce type de langues pourrait créer des tensions susceptibles de menacer la paix ou la stabilité dans les pays concernés. Par contre, le nombre de locuteurs de ces langues a considérablement diminué<sup>16</sup>, ce qui menace la richesse linguistique européenne.

### **1.3. Le multilinguisme dans les Etats modernes**

L'Europe se caractérise par une diversité linguistique aussi impressionnante qu'évidente, ainsi que par une grande diversité sociolinguistique et démographique des langues régionales ou minoritaires. La réponse à cette diversité linguistique a été de privilégier les intérêts supérieurs de l'Etat-nation moderne, notamment, en défendant le monolinguisme. Dans certains cas, cette stratégie visait à unifier des communautés culturelles différentes, mais également à promouvoir une identité nationale unique, qui serait encore fortifiée par l'instauration d'une seule et même langue pour tout le pays.

A une époque où l'accent était mis sur le renforcement de l'Etat-nation, la diversité linguistique était parfois perçue comme un problème, voire une menace. Cette conception négative découlait du rôle joué par la langue tant dans la définition que dans la construction des identités nationales : les langues minoritaires sont considérées comme un obstacle à la communication, au détriment de la consolidation de l'identité nationale. Dans l'Etat-nation moderne, la diversité linguistique est donc envisagée comme un élément qui fait obstacle à l'établissement ainsi qu'à la stabilité d'une communauté politique unifiée, et qui sème les germes de la division et de l'instabilité. Elle pourrait même menacer l'unité politique de l'Etat<sup>17</sup>.

---

16. C'est vrai si l'on considère la situation il y a cent ou cent cinquante ans. Par contre, le gallois a connu ces trente dernières années un vif regain d'intérêt, exemple parmi les plus frappants de la revitalisation linguistique en Europe.

17. A ce sujet, voir Konig M., «La diversidad cultural y las políticas lingüísticas», sur [www.unesco.org/issj/rics161/koenigspa.html](http://www.unesco.org/issj/rics161/koenigspa.html); Ruíz Vieitez E., «Lenguas oficiales y lenguas minoritarias: cuestiones sobre su estatuto jurídico a través del derecho comparado»,

Cette optique a parfois entraîné la mise en œuvre de politiques linguistiques favorables à l'idée d'une seule langue nationale, excluant manifestement les langues régionales ou minoritaires. L'objectif stratégique motivant l'intervention de l'Etat national n'est autre que de favoriser l'acquisition d'une langue nationale commune à tous les habitants et, dans la mesure du possible, de faire disparaître les langues minoritaires. Au risque de généraliser, on peut dire qu'après le renforcement de l'Etat-nation moderne les gouvernements des pays d'Europe ont répondu à la situation des minorités linguistiques établies sur leur territoire en instaurant des politiques inadaptees, aux effets néfastes pour la diversité linguistique, voire des politiques linguistiques hostiles, destinées à supprimer ou réduire l'importance des langues minoritaires.

Face à cette situation et plus particulièrement à une mondialisation croissante, laquelle s'accompagne de flux migratoires massifs entraînés par la succession d'Etats que le continent européen a connue au cours des dernières décennies, les communautés qui sont de plus en plus touchées par le problème ont réagi en s'adressant à différentes organisations internationales chargées de la défense des droits de l'homme, afin qu'elles militent en faveur de la protection de ce qu'il est désormais convenu d'appeler les « droits linguistiques ». Il me semble donc utile d'examiner à présent les requêtes qui ont été introduites auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

#### **1.4. Affaires introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme**

La Cour n'est évidemment compétente que pour les requêtes concernant une violation des droits et libertés protégés par la Convention (article 32), dont elle est l'organe judiciaire. Ce traité international ne reconnaît pas explicitement les droits linguistiques en tant que droits fondamentaux. Toutefois, dans la mesure où l'article 14 de la Convention prévoit une interdiction de la discrimination, fondée notamment sur la langue, et que l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention établit le droit des parents d'assurer à leurs enfants une éducation et un enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques, des citoyens européens se sont adressés à la Cour afin que leurs droits linguistiques soient protégés. Des requêtes ont donc été introduites très tôt, avant même que l'interdiction de

---

II Simposi Internacional Mercator: Europa 2004: Un nou marc per a totes les llengües?, 27-28 février 2004; Calaforra G., « Lengua y poder en las situaciones de minorización lingüística », sur [www.uv.es/~calaforr/CursColonia.pdf](http://www.uv.es/~calaforr/CursColonia.pdf).

la discrimination soit pleinement établie par l'adoption du Protocole n° 12 à la Convention<sup>18</sup>.

Par ailleurs, l'article 6.3.a et e de la Convention énonce des dispositions relatives aux procédures pénales, aux termes desquelles tout accusé a le droit d'être informé, dans une langue qu'il comprend, de la nature de l'accusation portée contre lui, et peut se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas la langue employée à l'audience.

Compte tenu de ces dispositions, on peut distinguer deux types d'affaires : a. celles en rapport avec les droits linguistiques dans le contexte du droit à un procès équitable ; et b. celles en rapport avec les droits linguistiques dans le contexte du droit à l'instruction.

#### **1.4.1. Droits linguistiques dans le contexte du droit à un procès équitable**

Ces droits font partie, au sens large, des droits linguistiques liés à l'administration publique, dans la mesure où les tribunaux sont des organes de l'Etat.

La première affaire dans ce contexte était celle *d'ISOP c. Autriche*<sup>19</sup> : un citoyen slovène revendiquait le droit d'utiliser le slovène dans le cadre d'une procédure pénale, alors qu'il maîtrisait l'allemand. La Commission européenne des droits de l'homme<sup>20</sup> a alors statué que l'article 6 de la Convention ne prévoyait pas le droit d'être entendu dans un tribunal dans sa langue maternelle.

Plus tard, dans l'affaire *Bidault c. France*<sup>21</sup>, portant sur les déclarations de témoins français de langue maternelle bretonne, qui revendiquaient le droit d'utiliser cette langue bien que parlant également français, la Commission européenne des droits de l'homme a considéré que l'article 6.3 n'accordait pas aux témoins le droit de choisir la langue qu'ils souhaitaient utiliser pendant l'audience.

---

18. A ce sujet, voir Dunbar R., dans Vieyetz E. et Dunbar R. (dir), *Human Rights and Diversity: New Challenges for Plural Societies*, Bilbao, 2007. Pour ce qui est de la jurisprudence de la Cour, voir Gilbert G., « The Burgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights », *Human Rights Quarterly* n° 24 (2002), p. 736 et suivantes.

19. Voir l'affaire n° 808/60 de 1962.

20. Organe créé au titre de la Convention européenne des droits de l'homme, qui remplissait plusieurs fonctions dans le cadre de l'examen des requêtes – il était notamment compétent pour statuer sur leur recevabilité. Après l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, la Commission a été abolie et ses fonctions ainsi que celles de l'ancienne Cour ont été confiées à la nouvelle Cour.

21. Voir l'affaire n° 11261/84 de 1986.

Dans les années 1990, la Cour a statué sur l'affaire *Lagerblom c. Suède*<sup>22</sup>. Le requérant, qui résidait en Suède et parlait suédois, mais qui était de langue maternelle finnoise, invoquait que, bien que faisant partie de la minorité finnoise vivant en Suède, il lui avait été impossible de choisir un avocat parlant finnois, avec lequel il aurait pu communiquer dans sa langue et qu'il aurait pu pleinement comprendre. A la place, on lui avait commis un avocat avec lequel il n'avait pu communiquer que par l'intermédiaire d'un interprète. Le requérant faisait valoir le droit d'être assisté d'un avocat parlant finnois au titre de l'article 6 de la Convention. La Cour a considéré que le droit protégé par l'article 6 de la Convention n'était pas absolu et n'a donc pas accordé à l'accusé le droit de choisir lui-même son avocat, en dépit de l'importance de la relation de confiance qui doit exister entre un avocat et son client. En conséquence, la Cour a jugé que l'article 6 de la Convention ne garantissait pas en soi le droit de choisir un avocat parlant forcément la langue minoritaire de l'accusé, à condition que la qualité de l'interprétation permette à l'accusé de prendre pleinement part à son procès.

#### **1.4.2. Droits linguistiques dans le contexte du droit à l'instruction**

Dans cette série de requêtes, les requérants revendiquent la protection du droit présumé de bénéficier d'une éducation dans leur langue minoritaire en tant que droit fondamental garanti par la Convention, ce qui, comme nous l'avons vu lorsque nous avons examiné la reconnaissance de ce type de droits dans la Convention et dans certains de ses protocoles additionnels, continue à poser problème.

La première affaire portait sur «certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique»<sup>23</sup>. Plusieurs parents belges de langue francophone avaient introduit des requêtes au titre du droit à l'instruction. Bien que vivant dans une région de langue flamande, ils souhaitaient que leurs enfants puissent suivre un enseignement en français dans les écoles publiques du primaire et du secondaire. Or, aux termes du droit belge et en vertu du principe de territorialité des langues établi dans la législation belge, ces enfants devaient suivre leur scolarité en flamand.

La Cour a considéré que la formulation négative de l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention n'imposait pas aux Etats parties de mettre en place ou de subventionner une quelconque forme d'enseignement choisie par les parents, ce qui laissait aux Etats une large marge d'appréciation

---

22. Voir l'affaire n° 26891/95, du 14 janvier 2003.

23. Connue sous le nom de «l'affaire du régime linguistique en Belgique» du 23 juillet 1968.

concernant les ressources à affecter au système éducatif et à son organisation. Elle a également jugé qu'il serait abusif de détourner de leur sens ordinaire les termes religieux et philosophiques employés dans la Convention, et de les interpréter comme englobant les préférences linguistiques des parents.

S'agissant de la violation alléguée de l'article 14 de la Convention, la Cour a estimé qu'il était impossible de fonder une requête sur le seul motif d'une discrimination envers les enfants concernés, dans la mesure où le droit en question n'était pas un droit autonome. Qui plus est, la mise en place d'un enseignement dispensé uniquement en flamand dans certaines régions où la population était majoritairement flamande et en français dans la région wallonne n'était pas incompatible avec l'article 14 de la Convention, qui n'interdit pas une différence de traitement dans des situations qui, de fait, sont différentes.

En 2005, la Cour a suivi le même raisonnement dans l'affaire *Skender c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*<sup>24</sup>. Du fait de la suppression de l'enseignement en turc, le requérant était forcé de déménager dans une autre région. Comme dans l'affaire précédemment citée, la Cour a considéré que la décision remise en question était conforme aux critères de territorialité et que l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention, lu en conjonction avec l'article 14 de la Convention, ne conférait pas aux parents le droit absolu d'accéder à la forme d'enseignement de leur choix dans une langue minoritaire particulière.

La décision de la Cour dans l'affaire du régime linguistique en Belgique n'a certes pas reconnu un droit à l'instruction dans une langue minoritaire. Toutefois, en intégrant ce type d'instruction au champ d'application de l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention, elle a ouvert la voie à la protection indirecte d'un tel droit dans le futur, même si tel n'a pas été le cas dans l'affaire *Skender*.

L'affaire *Chypre c. Turquie*<sup>25</sup> concerne une requête introduite à la suite de la fermeture du seul établissement du secondaire qui proposait un enseignement en grec dans la partie nord de Chypre, ce qui a entraîné une discontinuité préjudiciable dans la scolarité des enfants, ces derniers ayant bénéficié d'un enseignement en grec au primaire et étant obligés de suivre un enseignement en turc au secondaire.

---

24. Voir l'affaire n° 62059/00.

25. Voir l'affaire n° 25781/94, du 10 mai 2001.

De l'avis de la Cour, cette situation était un déni du droit fondamental à l'instruction dans la mesure où, même si l'accès au niveau supérieur d'enseignement était officiellement assuré, il était impossible dans la pratique du fait du niveau insuffisant de maîtrise de la langue turque par les élèves concernés. La Cour a en outre été influencée dans une certaine mesure par les tensions qui existaient à la frontière entre la zone sous contrôle turc de Chypre et le reste de l'île, et par les dangers auxquels les élèves risquaient d'être confrontés s'ils devaient traverser quotidiennement cette frontière.

Dans son arrêt, la Cour a reconnu que les Etats jouissaient d'une grande liberté dans l'élaboration de leurs politiques linguistiques, comme en témoigne l'affaire *Podkolzina c. Lettonie*<sup>26</sup>, dans laquelle la requérante russophone était candidate à des élections législatives. Comme prévu par la législation lettone, pour démontrer qu'elle maîtrisait suffisamment le letton, la requérante a passé un test, qu'elle a réussi. Elle a dû en outre se soumettre à un autre test ad hoc dans des conditions particulièrement tendues et difficiles, à l'issue duquel elle a été éliminée de la liste des candidats. La Cour n'a pas contesté le droit de l'Etat de vérifier les compétences linguistiques de la candidate. Elle a en effet considéré qu'il était légitime et proportionné d'exiger un niveau suffisant dans la langue officielle, dans la mesure où le choix de la langue de travail d'un parlement national est dicté par des considérations politiques et historiques propres à chaque pays. En revanche, la Cour a jugé que la forme du test pratiqué était contraire à la Convention.

Cette affaire a un rapport évident avec la participation aux affaires publiques et avec le risque de discrimination dans ce contexte pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires.

Dans l'affaire *Slivenko c. Lettonie*<sup>27</sup>, la Cour a dû statuer sur l'expulsion de l'épouse et de la fille d'un officier russe à la retraite, qui avaient passé toute leur vie en Lettonie et qui, du fait de la nouvelle loi lettone sur la nationalité adoptée après le retour de la Lettonie à l'indépendance, avaient perdu leur nationalité et devaient quitter le pays (toute contravention étant passible d'expulsion pour une durée de cinq ans). Or, ce principe ne s'appliquait pas aux militaires de la minorité russophone toujours en service.

La Cour a jugé que la requête, qui invoquait une discrimination fondée sur la langue ou l'origine de la requérante, était irrecevable, car la langue n'était pas l'élément déterminant dans cette affaire. Elle est parvenue aux mêmes

---

26. Voir l'affaire n° 46726/99, du 9 avril 2002.

27. Voir l'affaire n° 48321/99, du 9 octobre 2003.

conclusions dans l'affaire *Sisojeva et autres c. Lettonie*, qui reposait sur des motifs semblables, et a adopté le même raisonnement<sup>28</sup>.

*D.H. et autres c. République tchèque*<sup>29</sup>, renvoyée devant la Grande Chambre, est à ce jour la dernière affaire dans le contexte du droit à l'instruction. Les requérants ont invoqué que, du fait de la législation tchèque en matière d'éducation qui les obligeait à passer des tests d'aptitude dans la langue nationale (et pas dans leur langue minoritaire), la plupart des enfants roms du primaire et du secondaire étaient envoyés dans des écoles pour enfants nécessitant une éducation spécifique. Dans la pratique, il s'agissait d'une forme de discrimination masquée, fondée moins sur la langue que sur les origines ethniques, sachant que le système éducatif tchèque comprenait deux réseaux scolaires parallèles : les écoles ordinaires – pour la plupart des enfants tchèques – et les écoles spécialisées – pour les enfants atteints de déficiences intellectuelles, dans lesquelles presque tous les enfants roms étaient envoyés. Les requérants ont fait valoir le droit de ne pas être soumis à un tel traitement discriminatoire et dégradant, dans la mesure où la différence de traitement dont ils étaient victimes n'était pas fondée sur des critères objectifs et raisonnables. Ils ont également mis en avant qu'ils avaient été privés de leur droit à l'instruction car le programme en place dans ce type d'école était de qualité inférieure et limitait leurs possibilités de suivre des études secondaires.

Même si la requête reposait avant tout sur la violation du droit à l'instruction et sur la discrimination fondée sur l'origine ethnique, il convenait de prendre dûment en considération que le test d'admission dans la langue officielle ne tenait pas compte de l'importance de la langue minoritaire. Les enfants roms avaient de moins bons résultats à ces tests, ce qui justifiait qu'on les place dans des écoles spécialisées, comme s'ils étaient atteints de déficiences intellectuelles.

Face à cette situation, la Cour a pour la première fois jugé que la politique éducative menée avait entraîné une discrimination indirecte s'agissant du droit des minorités à l'instruction. En outre, malgré sa réticence habituelle à imposer des obligations positives sur la base de l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention (formulé sous une forme négative), elle a estimé que, compte tenu des circonstances de l'affaire et de la vulnérabilité ainsi que des besoins particuliers des enfants roms, l'application de l'article 14

---

28. Voir l'affaire n° 60654/00.

29. Voir l'affaire n° 57325/00, du 7 février 2006.

de la Convention, en conjonction avec l'article 2 du Protocole additionnel, exigeait des mesures positives de la part de l'Etat défendeur.

Le Gouvernement tchèque a estimé que la Cour céda à un activisme judiciaire malvenu et que les autorités devaient jouir d'une grande liberté d'appréciation pour faire face à un problème social aussi sensible. Il est toutefois important de préciser que la Cour n'a pas tenu compte du seul aspect linguistique, mais également des conséquences finales de la politique éducative menée.

Des mesures positives ont récemment été prises afin de protéger les minorités et, indirectement, leurs droits linguistiques dans le contexte de l'éducation. Cependant, restons prudents et évitons d'extrapoler. En effet, les affaires citées ci-dessus concernant la Lettonie et la République tchèque se distinguent quelque peu des affaires précédentes, en ce sens que les requérants n'étaient pas privés de leur droit de parler/d'utiliser/d'apprendre leur langue maternelle, mais étaient victimes de discrimination au motif qu'ils ne maîtrisaient pas suffisamment la langue officielle. Il semble donc difficile d'affirmer que la jurisprudence de la Cour a clairement évolué pour ce qui concerne les droits linguistiques, qui restent d'une grande complexité.

## **1.5. Quelques conclusions**

Il est malaisé de tirer des conclusions claires sur la protection des droits linguistiques en tant que droits fondamentaux à partir des exemples de jurisprudence analysés ci-dessus et des exemples précités de protection très indirecte des droits linguistiques au titre de la Convention et de ses protocoles additionnels.

On peut cependant dire que certains droits linguistiques ont été reconnus depuis l'instauration de systèmes de protection des minorités pour répondre aux préoccupations dans ce domaine aux niveaux international et régional, notamment en Europe.

Force est également de constater que, pour comprendre les conclusions de la Cour dans ce type d'affaires, il est nécessaire de tenir compte, d'une part, de la situation sociologique des langues concernées et, d'autre part, de la fragilité des règles de fond sur lesquelles la Cour a fondé ses décisions : l'unique possibilité de protection indirecte est en effet celle garantie par l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention, considéré en conjonction avec l'article 14 de la Convention.

Bien que réduite, la jurisprudence de la Cour sur ce type de question s'est lentement élargie. A cet égard, il est intéressant de noter que la Cour, tout en

reconnaissant aux Etats une large marge d'appréciation pour ce qui concerne la protection du droit à l'instruction, exige désormais de ces mêmes Etats qu'ils prennent des mesures positives dans certaines circonstances.

A ce jour, la jurisprudence s'est limitée essentiellement à des questions telles que le droit à l'instruction dans une langue minoritaire et le droit d'utiliser sa langue maternelle devant les tribunaux.

Les arrêts dans ce domaine restent très peu nombreux. Toutefois, il apparaît que la Cour a tendance à considérer comme recevables un plus grand nombre de requêtes concernant sur le fond des questions linguistiques.

Par conséquent, il paraît possible et même souhaitable de renforcer la protection des droits linguistiques en Europe. Pour ce faire, deux options seraient possibles. La première consisterait à élaborer un protocole additionnel sur les droits culturels des membres des minorités nationales à la Convention européenne des droits de l'homme. A ce sujet, rappelons les tentatives avortées du Sommet de Vienne de 1993. La seconde impliquerait de négocier d'autres traités en faveur de la protection des droits culturels des minorités nationales; c'est la méthode qui a été adoptée pour la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et pour la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

La charte et l'interprétation de celle-ci par le comité d'experts semblent ouvrir des voies prometteuses. Le texte de la charte apporte une réelle valeur ajoutée, notamment dans le domaine de la justice (droit inconditionnel d'utiliser une langue régionale ou minoritaire devant les tribunaux) et dans celui de l'éducation (article 7 et, surtout, article 8 de la charte).