

Législation linguistique : Que demande l'IEO ?

Avis auprès du CA de l'IEO formulé par Marc Vidal - 8 avril 2024

Il existe une controverse : faut-il demander des droits *pour les langues*, des droits *pour les personnes* ou des droits *pour les minorités linguistiques* ? La réponse à cette question permet de définir la communication de l'IEO et sa stratégie, notamment ses alliances avec d'autres partenaires.

En première observation, l'IEO est sur deux pistes. Demander des droits *pour les langues occitane ou régionales* évacue la plupart des problèmes politiques. Un slogan comme « *oc, anem per la lenga* » ne prête pas le flanc à des critiques relatives à l'unité du peuple français. En même temps, l'IEO vise le but de « resocialiser la langue occitane ». Cela conduit à se mobiliser dans le monde social, non pour la langue, mais pour (re)constituer un groupe d'utilisateurs minoritaires.

Dans l'ombre de l'État qui plane partout, la communication uniquement autour de la langue (et non des locuteurs) est certainement la plus confortable politiquement. On parle d'approche culturelle uniquement. Cette approche a été celle du courant castanien au sein de l'IEO. Dans sa logique ultime, il n'y a même plus besoin de locuteurs. L'existence, la légitimité et la grandeur de la langue tiennent aux œuvres artistiques qu'elle a permise et qu'elle permet.

Il n'est pas non plus inintéressant de se mobiliser pour les locuteurs. On peut notamment faire dériver le droit à (utiliser) une langue des droits de l'homme en général qu'il s'agisse de droit individuel ou d'un droit collectif.

Le droit collectif est le plus polémique puisqu'il reconnaît une communauté de locuteurs, ce qui est difficilement admissible dans un pays « uni et indivisible ». Il faut pourtant reconnaître que l'existence d'une langue vivante est indissociable d'un groupe. La langue est un objet culturel particulier qui suppose traditionnellement un espace géographique où la langue se constitue par micro contiguités. C'est aussi un objet culturel particulier car elle présuppose la transmission dans le temps d'une génération à l'autre. Or, « territoire délimité et défini » et « illimitation temporelle » sont également deux attributs principaux de la forme politique d'Etat-nation. Les langues minoritaires ne sont pas en porte-à-faux avec la forme politique de l'Etat-nation. Elles le complexifient.

Les Etats plurilingues peuvent s'imaginer. Ce n'est certainement pas le cas en France, marquée par un monolinguisme massif.

A - Droits linguistiques par le biais de législations centrées sur les langues

La langue « *per se* »

Une langue peut être vue, en soi, à travers ses expressions écrites et orales et comme un ensemble lexical et grammatical. C'est le cas du latin, enseigné à l'école.

Cette langue est ainsi un objet de description, de savoir et de science. C'est le domaine des grammairiens, linguistes, philologues et créateurs.

On peut rattacher des attributs à la langue : langue dégénérée (patois), langue la plus belle, langue divine (arabe), langue idéale pour le chant, langue faite pour la réflexion philosophique...

La langue peut aussi être vue comme ce qui met en forme la pensée. La philosophie de l'esprit font intervenir la langue comme l'outil qui met de l'ordre dans le flux incessant des images et des sons dont l'esprit du bébé est envahi. C'est par la langue que l'enfant peut « mettre en ligne » des sensations et des mots. La fonction de la langue consiste ainsi à permettre de penser le monde.

C'est par ce biais qu'on peut exiger un droit à la langue d'une importance même antérieure à un droit à l'expression : la langue permet d'abord de penser le monde. Refuser l'emploi d'une langue serait ainsi brider une façon particulière de concevoir le monde.

Cette vision de la langue en tant qu'objet abstrait, comme la santé ou l'écologie, conduit à concevoir une législation autour de la langue en faisant abstraction de ses autres dimensions.

La langue comme objet social

Mais donner aux langues régionales le même statut que le latin par exemple revient à leur enlever une grande partie de leurs attributs. Dès que l'on situe la langue dans son espace géographique et social, on est obligé de *penser la langue comme liée à des locuteurs*. Sans locuteurs, on n'a pas d'effets communicatifs ou pragmatiques.

L'observation et la comparaison des langues dans le monde social révèle des effets de domination linguistique : nombre de locuteurs, nombre d'œuvres produites, d'œuvres traduites, heures d'enseignement à l'école, présence dans les radios, dans les films etc.

Défendre et promouvoir la langue

Le tableau qui se dessine est alors celui d'une hiérarchie entre langues et il peut être tentant de vouloir rétablir les langues les plus faibles dans leur prestige et leur utilisation. Cela amène à penser l'objet « langue » en termes d'égalité. Comme l'égalité entre les citoyens, l'égalité entre les langues est toujours instable et toujours à reconstituer.

Les démarches pour défendre les langues peuvent être individuelles (les amoureux et mousquetaires de la langue), politiques ou juridiques.

Un projet européen vise ainsi à l'*égalité numérique* (ELE). Il part du constat que les langues minoritaires risquent de disparaître si elles ne disposent pas d'un outillage technique. Le but affiché consiste alors à équiper toutes les langues en divers logiciels, par exemple de synthèse verbale ou d'intelligence artificielle générative.

L'UE (Union européenne) défend surtout la *diversité linguistique* (notamment dans sa charte des droits fondamentaux) et en pratique le plurilinguisme. Les langues minoritaires sont une préoccupation de l'UE mais pas un objet de droit.

Les associations de défense des langues minoritaires parlent aussi d'égalité (European linguistic equality network, ELEN) ou plus modestement de diversité (Network to promote linguistic diversity, NPLD). Les projets de ces associations visent à soutenir les langues régionales ou minoritaires avec par exemple la mise en ligne de cours des langues.

Mais il peut être tentant d'agir au niveau du droit positif et d'attacher un corpus juridique à une ou des langues. Ces langues peuvent être nommées ou pas.

La langue comme objet de droit

Faire de la langue occitane un objet de droit est une stratégie possible pour l'occitanisme. Elle est d'ailleurs suivie depuis longtemps par les militants des langues régionales qui demandent une loi pour sortir de l'insécurité juridique. Elle est déjà à l'œuvre dans des textes législatifs (la loi Molac par exemple¹) ou réglementaires (par exemple dans le domaine éducatif). Le constituant lui-même a choisi les langues régionales comme objet de droit². Mais si les langues régionales apparaissent dans la constitution française, c'est aussitôt pour leur enlever leur portée juridique³.

Définir la langue comme un objet de patrimoine, c'est aussi nier l'existence des locuteurs et à plus forte raison des groupes linguistiques. La langue devient un objet dont la valeur tient à ce qu'elle a été et non à ce qu'elle peut permettre. Tout le problème qui se pose tient à la notion sous-jacente de « patrimoine » qui suppose que la langue est transmise aux nouvelles générations. Comment peut-on imaginer la transmission en niant l'existence de groupes de locuteurs ?

La Charte : Donner des droits aux langues ?

1 LOI n° 2021-641 du 21 mai 2021 relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion

2 Art 75-1. « les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France »

3 Une décision baroque du Conseil constitutionnel précise que la reconnaissance des langues régionales dans la constitution (art 75-1) n'entraîne pas de droit ou de liberté opposable (sous-entendu garantis par la Constitution du 4 octobre 1958). Cela revient incidemment à défaire la notion de droits culturels existant dans la législation française (loi NOTRe).

Certaines langues sont visiblement dans le droit. Ce sont les langues officielles et en particulier le français dont l'usage s'impose dans l'appareil d'État. L'officialité d'une langue *agit sur les personnes* en les obligeant à utiliser une langue dans certaines circonstances.

La Charte des langues régionales et minoritaires du Conseil de l'Europe se présente aussi comme un outil juridique : une convention pour la *protection* et la *promotion* des langues traditionnelles. La Charte affirme que « chaque langue a sa place légitime » Elle instaure des « des mesures de promotion active au profit des langues minoritaires ». Il est toutefois très clair que la visée ne consiste pas à doter les langues d'un environnement juridique par un souci d'égalité abstraite entre les langues. Les buts sont clairement politiques puisqu'il s'agit de « lutter contre les discriminations », et de contribuer à une « Europe fondée sur la démocratie et la diversité culturelle ».

La ratification de la Charte a été promise par le président Macron. Le Conseil Constitutionnel n'a donné qu'un « avis » relatif à la ratification de la Charte. Si un processus législatif reprend en faveur de la ratification, un retour du Conseil Constitutionnel sur sa jurisprudence reste possible. Les conséquences à court terme seront bien sûr limitées mais cela ouvre la voie à des avancées ultérieures⁴.

Les droits des langues et le droit des langues

Cela serait une erreur d'expression de demander des « droits » ou de « nouveaux droits » pour les langues. En réalité, les langues n'ont ni droits, ni devoirs. Le droit des langues (ou législation linguistique) se traduit en fin de compte par des obligations faites aux responsables politico-administratifs ou par des interdictions faites aux usagers. C'est le sens porté par l'officialité du français et cela devrait être le sens de l'inscription des langues régionales dans la constitution⁵.

On remarquera par exemple que la Charte (des langues régionales et minoritaires) donne des obligations aux Etats signataires (obligations que les Etats peuvent choisir dans une liste). Par ailleurs, la charte parle par ailleurs clairement de « groupe linguistique » et vise « la protection des minorités nationales ».

Cela nous amène à considérer les droits linguistiques comme étant ceux attachés à des personnes ou des communautés.

B - Les droits linguistiques des personnes et des communautés

Traités signés

La plupart des traités acceptés par la France dérivent les droits linguistiques des droits fondamentaux de l'homme, souvent par le biais de la non-discrimination, du droit à l'éducation ou de la liberté d'expression.

C'est le cas du « Pacte international relatif aux droits civils et politiques » (1980), de la « Convention internationale sur les droits de l'enfant » (1990), du « Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels » (1980).⁶

Des textes sans pouvoir juridique contraignant soutenus par l'IEO

Le rapporteur spécial de l'ONU sur les questions relatives aux minorités a résumé les droits linguistiques dans un guide. Bien que ce document fasse référence aux traités internationaux, il ne s'agit pas d'une législation mais plutôt d'un guide de bonnes pratiques⁷. Ce guide met les minorités

4 Merci à Jean Sibille qui a attiré mon attention sur ce point.

5 Comme dit plus haut, le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 20 mai 2011 (n° 2011-130QPC) précise que « cet article (75-1) n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit ».

6 Pour l'Etat français, les langues régionales existent. Il fait valoir qu'il n'a pas interdit l'usage de ces langues dans la sphère privée et donc qu'elles y sont utilisées. Toutefois le groupe minoritaire des personnes qui échangent dans ces langues ne peut pas exister puisque la République est indivisible.

7 *Guide pratique des droits linguistiques pour la mise en œuvre des droits linguistiques des minorités linguistiques*, rapporteur spécial des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités - mars 2017

au centre de droits culturels (linguistiques) et leur reconnaît le droit (moral) de préserver leur groupe distinct et leur identité culturelle.

La «Déclaration Universelle des Droits Linguistiques» de Barcelone (96) aborde quasiment exclusivement les droits linguistiques par l'intermédiaire des droits reconnus à des communautés linguistiques.

La déclaration a donné naissance à un outil pratique, le protocole de Donestia⁸ (2016) signé par l'IEO et traduit en occitan. Il est construit autour de la notion de « communauté linguistique » dont il fait un sujet de droit. Le protocole est explicitement animé par la société civile (les associations de défense des langues minoritaires) mais décline une série d'obligations faites aux pouvoirs publics. La première de ces obligations consiste à officialiser les langues minoritaires.

L'État nie l'existence de groupes linguistiques

Dans tous les traités cités, les « droits linguistiques » doivent être compris comme droits accordés aux personnes et collectivités (groupes). L'existence d'une minorité linguistique est même souvent un présupposé pour l'existence de droits linguistiques. L'accent sur les minorités nationales est particulièrement marqué dans la convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la «protection des minorités nationales »⁹.

L'appartenance à un groupe linguistique permet d'exercer un des droits de l'homme qui consiste à avoir une *identité*, à la fois propre et collective.

Il est toutefois clair que la législation française nie l'existence de minorités linguistiques. Il n'y a pas de *reconnaissance* d'une identité

autre que strictement française bien que les lignes puissent bouger sur ce point¹⁰. Cela peut nuire à la participation ou l'intégration dans la société, voire à des sentiments d'aliénation et de marginalisation.

Il n'y a pas non plus de droit(s) collectif(s) que l'État pourrait reconnaître à des groupes linguistiques. Il ne reste que des droits individuels qui relèvent de l'éducation, de la liberté d'expression ou de la culture.

La loi NOTRe (sur l'organisation territoriale de la République, 2015) définit la promotion des langues régionales en tant que compétence partagée entre les collectivités territoriales et l'Etat. Elle valorise la « diversité des expressions culturelles »¹¹ et avance même la notion de « droits culturels », jamais clairement définis¹². On ne sait pas s'il s'agit de droits individuels ou de droits collectifs. On ne sait même pas si « l'expression de droits culturels » a une portée juridique ou relève du domaine de la méthodologie bureaucratique (autrement dit donc d'une politique culturelle).

C - Il n'y a pas de promotion d'une langue minoritaire sans promotion de la communauté utilisatrice

Toute législation relative aux langues a un aspect rassurant mais la volonté politique joue un rôle important. Autrement dit, il vaut mieux avoir une bonne volonté politique¹³ qu'une mauvaise législation. Les militants devraient s'en souvenir.

8 Le protocole de Donestia est la continuation «Déclaration Universelle des Droits Linguistiques» de Barcelone (96). Il est accompagné d'un «cahier», outil pratique qui définit les mesures (au nombre de 185) et indicateurs pour récupérer l'usage des langues.

9 Signée par tous les pays du Conseil de l'Europe à l'exception de la France et de la Turquie. Il faut noter que «la Convention-cadre repose sur une approche axée sur les droits individuels. Dès lors, ce ne sont pas les langues elles-mêmes ni les communautés linguistiques qui sont au centre de l'attention, mais les locuteurs».

10 On notera avec intérêt que dans la réforme constitutionnelle de la Corse, le titre « De l'identité culturelle de la Corse » est conforme à la Constitution.

Le site du ministère de la culture précise que les fédérations d'Éducation populaire contribuent aux politiques culturelles en développant la pratique artistique et culturelle, le partage des cultures et le recueil des mémoires afin de renforcer les identités personnelles et collectives.

11 La loi s'inspire d'un texte de l'Unesco, la « convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005 ».

12 Sur les droits culturels, cf. *A la recherche des « droits culturels*, Marc-Olivier Padis, note Terra Nova, 2024

Du point de vue du droit positif, la lutte pour les langues régionales ou minoritaires peut se faire par trois biais :

- Une législation attachée à des langues nommées (par exemple les langues régionales) ou une législation qui défend l'utilisation de la langue quelle qu'elle soit (par exemple en faveur du plurilinguisme) ;
- une législation attachée aux personnes (souvent par le biais des droits de l'homme) ;
- une législation attachée aux groupes (à qui on reconnaît et éventuellement favorise une identité propre et une culture particulière).

Une législation pour les langues

La législation attachée aux langues de France peut se définir comme protectrice par des mesures touchant par exemple à l'enseignement ou à la présence dans les médias. Mais cela peut aussi se traduire par des actions qui, en pratique, nuisent à l'usage des langues sous prétexte de les promouvoir.

La diversité linguistique ou le plurilinguisme sont des variantes de ce cadre. Il s'agit de définir une législation qui s'adresse à toute personne souhaitant apprendre et utiliser une langue. A ce but linguistique peut correspondre une organisation politique de nationalisation (ou plus précisément d'étatisation) des langues propres au territoire français.

Cette politique ignore trois dimensions linguistiques essentielles : « communauté linguistique », « territoire traditionnel » (quand celui-ci existe) et « transmission intergénérationnelle ».

Sans prise en compte de ces dimensions, la législation pour les langues reste comparable à n'importe quelle autre législation en faveur, par exemple de la musique ou des arts graphiques.

Une législation pour la personne

Certains juristes introduisent une distinction entre le *titulaire* d'un droit à utiliser une langue et les conditions pratiques collectives qui en dérivent.

Dans une analyse très claire, Laurent Malo envisage une solution juridique pour les langues minoritaires en France¹⁴.

Il note que « le droit à pratiquer la langue de son choix est en effet un droit profondément individuel ». Et il ajoute qu'« il ne faut pas confondre l'exercice collectif de ce droit avec sa titularité : si la pratique d'une langue nécessite des interlocuteurs, c'est bien l'individu qui est titulaire – ou pas – de droits linguistiques».

Il en conclut que "la consécration en France d'un droit à pratiquer la langue de son choix passe par la reconnaissance indirecte de droits linguistiques individuels". Dans son analyse, les droits linguistiques de la personne sont dérivés des droits de l'homme (et de la Charte des droits fondamentaux de l'UE).

Une législation pour la communauté

L'absence d'une minorité linguistique pose problème pour l'effectivité de la revitalisation et ensuite pour la transmission. Ainsi, la loi Molac préconisait la méthode pédagogique d'apprentissage par immersion pour la raison qu'une langue ne vit bien s'il y a un groupe de gens qui l'utilisent dans des contextes naturels. La reconnaissance, le respect et le renforcement d'une communauté linguistique est un passage obligé pour la revitalisation d'une langue. La langue minoritaire a besoin d'enseignement, de visibilité *et* d'une communauté linguistique.

L'existence d'une communauté est traditionnellement le but affiché par l'IEO sous l'appellation de « socialisation de la langue ». En France contrairement à ce que l'on pourrait croire, il n'y a d'ailleurs pas d'impossibilité constitutionnelle à la reconnaissance de « *communauté* historique ».

13 Le festival «Totum Festum», en Occitània-pirenèus-mediterranèa, donne une visibilité à la langue occitane bien supérieure aux autres régions administratives de langue traditionnelle occitane.

14 *Les langues régionales dans la Constitution française : à nouvelles données, nouvelle réponse ?*, Laurent Malo, In Revue française de droit constitutionnel 2011/1 (n° 85), pages 69 à 98, PUF

Elle est acceptée dans la définition en cours de vote d'un nouveau statut pour la Corse, (pour lequel par contre la notion de « peuple corse » a été jugée contraire à l'unité de la France)¹⁵.

Au delà de l'intérêt pour la survie de la langue, la reconnaissance des droits linguistiques collectifs permet d'assurer une culture et une identité propre¹⁶. Aborder la question linguistique par le biais des minorités nationales ouvre donc aussi sur la culture minoritaire, l'histoire et le sentiment identitaire. Cela a nécessairement des implications plus politiques au niveau national, qui touchent tant les populations immigrées que les populations traditionnelles.

L'action militante occitaniste se réfère tantôt à une législation de « la langue », tantôt à une législation de « la personne » ou de « la communauté ». Il est bien évident que la revendication d'un droit attaché aux communautés (ou minorités) linguistiques est celle qui a le plus d'implications institutionnelles, politiques mais aussi en termes d'organisation sociale. La nécessité de ce droit devient plus sensible avec les déplacements de populations, qui ne vont sûrement pas ralentir. Les conséquences d'un droit collectif sont aussi importante pour la survie d'une langue, comme on le voit avec la co-officialité de certaines langues (basque ou gallois, par exemple).

Dans tous les cas, la revendication d'un « droit linguistique » est suffisamment polysémique pour progresser dans la défense et promotion de langues en danger. Par contre la demande « de droits pour les langues régionales » peut être interrogée du point de vue stratégique et reste mal formulée du point de vue juridique.

15 « *Doit-on craindre une menace pour l'unité de l'Etat résultant du statut d'autonomie accordé à la Corse ?* », tribune de G. Chavier Dans Le Monde du 23/03/2024

16 La convention du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales reconnaît « l'importance primordiale des droits linguistiques pour la protection effective de tous les droits des personnes appartenant aux minorités nationales et le rôle essentiel de la langue en tant qu'expression de l'identité individuelle et collective ». Le commentaire thématique numéro 3 de la convention aborde le sujet linguistique dans le détail. Il s'agit d'un document important d'une quarantaine de pages.