

COMMENTAIRE

DROITS LINGUISTIQUES: UNE PERSPECTIVE EUROPÉENNE

Marc Bossuyt*

I have been asked to comment on mobility rights and linguistic rights. I have to confess that I do not really have much to contribute to the discussion on mobility rights. I am unaware of any real problems concerning mobility rights within European countries. This applies also to federal countries in Europe. As far as the European Convention is concerned "the right to liberty of movement and freedom to choose his residence" is recognized in article 2 of the Fourth Protocol to the Convention. Moreover it may not be forgotten that the freedom of movement of persons is one of the essential principles of the Treaty establishing the European Economic Communities. Article 48 of the Treaty of Rome guarantees the freedom of movement of all citizens of the E.E.C. within the now ten countries of the European Common Market. I believe that in this field the jurisprudence of the European Court of Justice of Luxembourg can be of some interest to Canadian law.

You probably will not be very much surprised if I tell you that my attention goes rather to the linguistic rights. As was the case with the paper of Professor Schmeiser on mobility rights, we also heard an excellent presentation on linguistic rights by Professor Tremblay. However, Professor Tremblay left the question of instruction in the language of the minority rather untouched.

It seems to me that this question has raised many delicate problems in plurilingual countries such as Belgium, Switzerland and also Canada. I shall thus concentrate my comment on this particular question.

Venant moi-même d'un pays ayant plusieurs langues nationales, je suis très conscient qu'en abordant la question des droits linguistiques, j'aborde une question très délicate qui soulève, certainement dans mon pays, fréquemment des passions politiques. En outre, en tant qu'invité dans un pays étranger, quoiqu'ami, j'ai autant de raisons de m'abstenir de toute ingérence dans les affaires intérieures du Canada. Je n'ai donc nullement l'intention de me prononcer sur le bien-fondé de la politique suivie en cette matière par le Canada ou par une de ses provinces.

Toutefois, il m'a été demandé de faire un commentaire sur la question des droits linguistiques dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et je le ferai eu égard aux principes généraux des droits de l'homme inscrits entre autres dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques auquel le Canada fait partie. Ce commentaire sera inévitablement influencé par ma provenance européenne avec comme toile de fond l'expérience de

* Professeur de droit international à l'université d'Anvers.

deux pays européens ayant plusieurs langues nationales, à savoir la Belgique et la Suisse.

En ne prenant que la Belgique, la Suisse et le Canada, il importe de souligner que sur certains points les problèmes dans ces pays sont différents, ont une origine différente ou ont connu un développement différent. Et même lorsque sur certains points les situations paraissent analogues ou similaires, elles ne sont pas toujours vécues de la même façon. C'est pourquoi il n'y a rien d'étonnant à ce que la manière par laquelle ces États ont réglé ces problèmes est souvent différente et qu'à l'intérieur de ces États la réglementation peut être différente selon les cantons ou selon les provinces.

Pour entrer dans le vif du sujet, je crois qu'il importe d'examiner la manière selon laquelle la *Charte canadienne des droits et libertés* d'une part et la *Charte québécoise de la langue française* d'autre part ont réglé le régime linguistique en matière scolaire. Il s'agit donc d'examiner d'une part la «clause Canada» et d'autre part la «clause Québec».

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler par la «clause Canada» de l'article 23 de la *Charte canadienne*, que les citoyens canadiens, dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident, ont le droit d'y faire instruire leur enfant dans cette langue. La «clause Québec» de la loi 101 réserve aux citoyens membres de la minorité anglo-québécoise de souche, l'accès aux écoles publiques dans la langue de la minorité. Cependant cette limitation ne s'applique pas aux enfants de personnes séjournant de façon temporaire au Québec.

Je tiens à souligner encore que je n'examinerai pas ici cette question du point de vue constitutionnel canadien régissant les relations entre la *Charte canadienne* et la *Charte québécoise*. Je ne me prononcerai donc pas sur la question de savoir si l'article 1^{er} de la *Charte canadienne* permet ou non à une province de déroger à l'article 23 de cette même *Charte canadienne* relatif aux droits à l'instruction dans la langue de la minorité. J'aborderai cette question uniquement du point de vue des principes des droits de l'homme.

En le faisant, il convient de bien fixer le point de départ en se demandant ce que les droits de l'homme exigent en matière linguistique. Une première remarque s'impose: on ne trouve pas dans les instruments internationaux en matière de droits de l'homme la reconnaissance d'un droit à la liberté linguistique. Ce qu'on trouve, c'est une interdiction de toute discrimination et notamment l'interdiction de la discrimination fondée sur un motif linguistique. L'importance de cette remarque deviendra — je l'espère tout au moins — plus claire dans quelques instants. Mais tout d'abord, je crois qu'il faut voir ce qui serait contraire aux droits de l'homme d'une part et ce qui est exigé en cette matière par les droits de l'homme

d'autre part. En d'autres termes, il s'agit de savoir d'une part ce que l'État *ne peut pas* faire et d'autre part ce que l'État *doit* faire en cette matière.

Ce que l'État ne peut pas faire? C'est intervenir dans le choix et dans la pratique de la langue de chacun dans sa vie privée. Sinon le droit au respect de la vie privée, un des droits civils les plus traditionnels, serait violé. Puisqu'il s'agit d'un droit civil traditionnel ou plutôt d'une liberté qui appartient à tous les hommes (et non seulement aux citoyens d'un État [ou d'une province]), une distinction fondée sur la nationalité en cette matière serait contraire aux droits de l'homme.

Nous nous avançons dans tout un autre domaine lorsque nous abordons le droit à l'éducation. C'est un droit qui trouve difficilement sa place dans une classification des droits de l'homme. À mon avis, il faut distinguer entre deux aspects de ce droit. Il y a d'un côté la liberté d'éducation qui constitue un droit civil traditionnel, donc appartenant à tous. Il serait contraire aux droits de l'homme d'interdire à un groupe quelconque d'organiser un enseignement dans la langue de son choix. Mais il s'agirait d'un enseignement privé que l'État *peut, mais ne doit pas* obligatoirement subventionner, ni reconnaître. Il ne peut simplement pas l'interdire.

De l'autre côté, il y a le droit d'obtenir de la part de l'État une éducation. Ainsi formulé, il ne s'agit plus d'un droit civil traditionnel, mais d'un droit appartenant à la catégorie des droits économiques, sociaux et culturels. Ces derniers droits exigent de la part de l'État une intervention active, contrairement aux droits civils traditionnels qui demandent à l'État essentiellement — je dis bien «essentiellement» et non pas «exclusivement» — un droit d'abstention, de non-ingérence.

Or il n'est dit nulle part que l'État a l'obligation d'organiser pour tout homme se trouvant sous sa juridiction un enseignement dans la langue de son choix. D'ailleurs on observe que les États organisent généralement l'enseignement dans la seule langue de l'État, de la région, de la province ou du canton en question. Donc tout État, ou toute sous-division d'un État (région, province, canton), peut décider d'organiser un seul réseau d'enseignement dans une seule langue. Évidemment il n'y a rien qui interdit un État d'organiser d'autres réseaux d'enseignement dans d'autres langues. C'est le cas notamment du Canada, y compris de sa province du Québec. Mais une fois qu'un État organise d'autres réseaux, le règlement permettant l'accès à ces réseaux doit être conforme aux principes des droits de l'homme, plus particulièrement, il ne peut être arbitraire, il ne peut être discriminatoire.

Prenons un exemple hypothétique, si dans une province l'accès aux écoles d'une langue était ouvert à tous et l'accès aux écoles d'une autre langue était uniquement ouvert aux garçons à l'exclusion des jeunes filles, ou uniquement aux personnes de couleur blanche à l'exclusion des personnes d'autres couleurs de peau, il s'agirait de discriminations. Tout le monde en conviendrait.

Revenons maintenant aux clauses «Canada» et «Québec» et demandons-nous si ces clauses, l'une ou l'autre, ou les deux, sont ou non discriminatoires. Il est clair qu'aussi bien les rédacteurs de la *Charte canadienne des droits et libertés* que ceux de la *Charte de la langue française* n'ont pas considéré le droit d'accès aux écoles dans la langue de la minorité d'une province comme étant un droit civil traditionnel. Sinon, ils n'auraient pas pu limiter ce droit aux seuls citoyens canadiens ou aux seuls citoyens québécois. La *Charte canadienne* a cru pouvoir exclure tous ceux qui viennent d'autres pays, même s'ils parlent la langue de la minorité en question; la *Charte québécoise* fait de même pour tous ceux qui viennent d'autres pays ou d'autres provinces.

Nous voyons donc que du point de vue des principes des droits de l'homme il ne paraît plus y avoir de différence essentielle entre la «clause Canada» et la «clause Québec». En d'autres termes, il serait difficile d'arriver à la conclusion que la «clause Québec» serait contraire aux droits de l'homme sans arriver à la même conclusion pour la «clause Canada».

Faut-il arriver à cette conclusion? Je ne crois pas qu'une telle conclusion est inévitable. Aussi bien la *Charte canadienne* que la *Charte québécoise* prennent la langue de la majorité d'une province comme règle de droit commun. Aussi bien la *Charte canadienne* que la *Charte québécoise* admettent que l'organisation de l'enseignement public dans la langue de la minorité de la province en question soit limitée aux seuls citoyens du Canada ou du Québec respectivement. L'effort supplémentaire auquel consentent le Canada et le Québec respectivement est limité aux seuls citoyens de l'État ou de la province respectivement.

Il ne m'appartient pas de les juger, mais je suppose qu'aussi bien le Canada que le Québec peuvent avancer des raisons qui pourraient justifier cette limitation. Je suis enclin de penser que ceci doit être même plus facile pour le Québec que pour le Canada, puisqu'au Québec, contrairement aux autres provinces du Canada, la langue de la majorité est menacée par la langue de la minorité.

Il me semble que dans la *Charte canadienne*, les droits linguistiques sont considérés être des droits «politiques». Ce qui distingue notamment les droits politiques des droits civils, c'est que pour les droits politiques les distinctions fondées sur la qualité de citoyen ou non ne sont pas considérées discriminatoires. Or ce n'est pas sur la base de considérations de droits de l'homme appartenant à tout homme, peu importe s'il est citoyen ou non, que des droits particuliers sont accordés au Canada aux minorités de langue anglaise et française — et à ces minorités uniquement. La justification en est historique.

Pour conclure, je tiens encore à souligner que je ne me prononce pas du tout sur l'opportunité de toutes ces limitations. Il s'agit là d'un domaine éminemment politique et il appartient aux autorités politiques compétentes

de définir la politique à suivre dans cette matière. Je me suis borné à rappeler les principes des droits de l'homme applicables à cette matière, tout en insistant sur la marge d'appréciation assez large qui appartient aux autorités politiques, pour autant qu'elles ne violent pas l'interdiction de la discrimination.

