

L'intervention des pouvoirs publics dans les déterminations linguistiques relatives à l'enseignement : modèles et limites

Antoni Milian-Massana

Volume 26, Number 2, June 1995

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1035860ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1035860ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Milian-Massana, A. (1995). L'intervention des pouvoirs publics dans les déterminations linguistiques relatives à l'enseignement : modèles et limites. *Revue générale de droit*, 26(2), 205–233. <https://doi.org/10.7202/1035860ar>

Article abstract

As the title suggests, this study examines the various forms of intervention by public authorities in linguistic decisions concerning education, and defines the limits of such intervention.

The decisions rendered by public authorities on linguistic-scholastic matters are heterogeneous in their substance (the integration of languages in scholastic programming; the determination of the language of education; the designation and moment of introduction of a second language; the required linguistic knowledge for the position of educators; the authorization for educational texts), as well as their intensity. Such is the reason that linguistic scholastic models implemented in multilingual nations are so diverse. The author analyses the conformity of the aforementioned models to the principles governing democratic nations. The vast degree of discretion conferred by the juridical systems of democratic countries on this subject, legitimizes these models from a legal perspective. However, such discretion is limited. An individual's freedom of linguistic choice could be restricted, however, such restrictions require constitutional foresight or norms belonging to the block of constitutionality that support them.

The interdiction of arbitrary decisions necessitates that such decisions, even if they are discretionary, be rational and sufficiently motivated. The principle of equality prevents the use of language as a means of discriminating in educational institutions. The result of living in a free and democratic society subjects discretion in linguistic scholastic decisions to two insurmountable limits. Firstly, education must be provided to the student in a comprehensible manner. This is a corollary of the right to education. Secondly, a student's right to learn in his mother tongue must be recognized when the student pursues education in an institution situated in the region where the linguistic community to which he belongs, traditionally and historically resided and continues to reside.

The author resorts to comparative law, and when necessary, to international instruments, as well as community law throughout this work.

DOCTRINE : DROIT COMPARÉ

L'intervention des pouvoirs publics dans les déterminations linguistiques relatives à l'enseignement : modèles et limites*

ANTONI MILIAN-MASSANA

Professeur à la Faculté de droit de
l'Universitat Autònoma de Barcelona
Espagne

RÉSUMÉ

Comme son titre l'indique, cette étude analyse les différentes formes d'intervention des pouvoirs publics dans les déterminations linguistiques relatives à l'enseignement et en définit les limites.

Les décisions des pouvoirs publics en matière linguistico-scolaire sont très hétérogènes, aussi bien en ce qui concerne leur contenu matériel (intégration des langues dans le programme scolaire; détermination de la langue d'enseignement; fixation et moment de l'introduction de la seconde langue; connaissances linguistiques requises pour la fonction enseignante; autorisation des livres scolaires), qu'en ce qui concerne leur intensité. D'où le fait que les modèles linguistico-scolaires appliqués dans

ABSTRACT

As the title suggests, this study examines the various forms of intervention by public authorities in linguistic decisions concerning education, and defines the limits of such intervention.

The decisions rendered by public authorities on linguistic-scholastic matters are heterogeneous in their substance (the integration of languages in scholastic programming; the determination of the language of education; the designation and moment of introduction of a second language; the required linguistic knowledge for the position of educators; the authorization for educational texts), as well as their intensity. Such is the reason that linguistic scholastic

* Cette étude constitue une version actualisée de la conférence prononcée à la IV^e Conférence internationale sur le droit et la langue « Droit et langue(s) d'enseignement », qui s'est tenue à Fribourg (Suisse) du 14 au 17 septembre 1994, et qui était organisée par l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg et l'Académie internationale de Droit linguistique (Montréal). L'auteur remercie le professeur Thomas Fleiner-Gerster, Directeur de l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg, de son autorisation de publier ce texte. La traduction française de l'original espagnol a été faite par Michel Levaillant, professeur au Département de français de l'UAB, et révisée par l'auteur.

les États multilingues soient très divers. L'auteur s'interroge sur la conformité desdits modèles aux principes régissant les États démocratiques. Le degré élevé de discrétion que les systèmes juridiques des pays démocratiques laissent en cette matière permet à la majorité des modèles d'être légitimes dans la perspective du droit. Toutefois, cette discrétion n'est pas exempte de limites. Les restrictions à la liberté de choix linguistique des individus sont possibles mais requièrent des prévisions constitutionnelles ou des normes appartenant au bloc de constitutionnalité qui les avalisent. L'interdiction de l'arbitraire oblige à ce que les décisions, même lorsqu'elles sont discrétionnaires, soient rationnelles et suffisamment motivées. Le principe d'égalité empêche d'utiliser la langue comme moyen de discrimination dans les écoles. De même, dans les sociétés libres et démocratiques la discrétion dans les déterminations linguistico-scolaires est toujours soumise à deux limites infranchissables. En premier lieu, l'enseignement doit être donné d'une manière qui soit compréhensible pour l'élève. Il s'agit là de l'exigence linguistique dérivée du noyau dur du droit à l'éducation. En second lieu, il doit être reconnu aux élèves le droit à recevoir l'enseignement de leur langue lorsqu'ils étudient dans une école située sur le territoire où la communauté linguistique à laquelle ils appartiennent a demeuré de manière traditionnelle et historique, et qu'elle y demeure encore aujourd'hui. Dans l'ensemble du travail l'auteur recourt au droit comparé et, lorsque c'est nécessaire, aux instruments internationaux ainsi qu'au droit communautaire européen.

models implemented in multilingual nations are so diverse. The author analyses the conformity of the aforementioned models to the principles governing democratic nations. The vast degree of discretion conferred by the juridical systems of democratic countries on this subject, legitimizes these models from a legal perspective. However, such discretion is limited. An individual's freedom of linguistic choice could be restricted, however, such restrictions require constitutional foresight or norms belonging to the block of constitutionality that support them. The interdiction of arbitrary decisions necessitates that such decisions, even if they are discretionary, be rational and sufficiently motivated. The principle of equality prevents the use of language as a means of discriminating in educational institutions. The result of living in a free and democratic society subjects discretion in linguistic scholastic decisions to two insurmountable limits. Firstly, education must be provided to the student in a comprehensible manner. This is a corollary of the right to education. Secondly, a student's right to learn in his mother tongue must be recognized when the student pursues education in an institution situated in the region where the linguistic community to which he belongs, traditionally and historically resided and continues to reside. The author resorts to comparative law, and when necessary, to international instruments, as well as community law throughout this work.

SOMMAIRE

Introduction	207
I. Les formes d'introduction de l'étude des langues dans les systèmes scolaires et le droit des enfants à recevoir l'enseignement <i>de</i> leur langue.....	208
II. La détermination de la langue d'enseignement. Modèles et limites. Le choix de la langue d'enseignement, l'enseignement <i>dans</i> la langue des enfants et l'enseignement dans une langue compréhensible	214
III. La détermination de la seconde langue et son introduction dans le système éducatif .	225
IV. Les connaissances linguistiques requises pour l'exercice de la fonction enseignante .	226
V. Les interventions relatives aux livres scolaires	230
Conclusion	232

INTRODUCTION

Le lien qui existe entre les langues et l'école est plus que connu. L'école est un centre de transmission et de reproduction des connaissances et, par conséquent, aussi des langues. C'est à l'école — bien plus qu'au sein de la famille — qu'elles sont apprises et perfectionnées — on y apprend notamment la lecture et l'écriture — et les cours sont nécessairement transmis au travers d'une ou de plusieurs langues.

La délimitation de ces langues ne pose aucun problème dans les sociétés linguistiquement homogènes. La langue qui devra être apprise à l'école et la langue véhiculaire ou d'enseignement sera la langue même de la société en question. En revanche, la diversité linguistique qui domine dans les sociétés traditionnellement multilingues rend indispensable l'établissement de règles qui définissent la langue qui sera enseignée en premier lieu aux enfants, et la ou les langues qui devront être utilisées dans l'activité d'enseignement. Dans ce type de sociétés, il est alors obligatoire que les autorités publiques compétentes ou les écoles elles-mêmes définissent le modèle linguistique auquel doivent se limiter les centres scolaires, définition qui ne sera pas toujours pacifique si l'on s'en rapporte aux intérêts probablement opposés des groupes linguistiques en contact.

Dans ce travail, comme le suggère le titre, je me propose d'expliquer les formes d'intervention des pouvoirs publics dans les déterminations linguistiques relatives à l'enseignement et de préciser leurs limites. C'est avec cet objectif que j'analyserai : I) les formes d'introduction de l'étude des langues dans les systèmes scolaires et le droit des enfants à recevoir l'enseignement *de* leur langue; II) les modèles de détermination de la langue d'enseignement; III) les problèmes posés par la détermination de la deuxième langue ainsi que par son introduction dans le système scolaire; IV) les contrôles linguistiques pour l'exercice de la fonction enseignante; et V) les interventions relatives à l'édition des livres scolaires.

I. LES FORMES D'INTRODUCTION DE L'ÉTUDE DES LANGUES DANS LES SYSTÈMES SCOLAIRES ET LE DROIT DES ENFANTS À RECEVOIR L'ENSEIGNEMENT DE LEUR LANGUE

En plus du droit élémentaire des individus d'une minorité linguistique à s'exprimer dans la vie privée et sociale dans leur langue, dans les états multilingues, bien qu'avec une intensité différente, l'enseignement *de* cette langue est, parfois, prévu. Cet enseignement est articulé de manière bien différente : a) simple *tolérance*; b) introduction avec caractère *volontaire* qui peut dans ce cas avoir la configuration d'une simple prestation soumise à des critères discrétionnaires, ou techniquement comme un véritable droit obligeant alors les autorités scolaires à l'enseigner. Dans les deux cas, il est possible de distinguer que l'enseignement de la langue soit intégré ou non dans le cursus éducatif; c) introduction avec caractère *obligatoire*, qui peut se manifester à son tour de deux manières : que l'étude obligatoire de la langue ne touche que les élèves dont c'est la langue maternelle, ou que l'introduction de la langue comme matière obligatoire dans le système d'enseignement les concerne tous, quelle que soit leur langue¹.

Nous mentionnerons quelques exemples. En ce qui concerne l'introduction strictement volontaire dépendant de critères discrétionnaires nous pouvons citer l'enseignement du breton, du basque, du catalan et de l'occitan en France. L'article 3 de la Loi relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux du 11 janvier 1951, connue habituellement comme Loi Deixonne, subordonne l'enseignement de ces langues à l'initiative préalable des professeurs et ensuite à une autorisation (« Tout instituteur qui en fera la demande pourra être autorisé [...] »), en même temps qu'elle déclare expressément son caractère volontaire (« Cet enseignement est facultatif pour les élèves »)². Initialement soumise à la norme de la Loi Deixonne (décret du 16 janvier 1974), la langue corse peut arriver à profiter, grâce aux dispositions de l'article 53.2 de la Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, d'un régime plus favorable dans lequel son apprentissage serait garanti à ceux qui en feraient la demande (le façonnant

1. Les modèles délimités présupposent une attitude permissive ou favorable quant aux langues minoritaires. Afin de compléter ce tableau, il faut avoir présent à l'esprit qu'il existe aussi des modèles dans lesquels l'enseignement de ces langues est interdit ou poursuivi. Par exemple, c'est le cas effrayant de la Turquie, où l'article 42 de la Constitution du 7 novembre 1982, en disposant qu'« Aucune langue autre que le turc ne doit être enseignée aux citoyens turcs [...] », interdit qu'il puisse être enseigné leur langue aux enfants faisant partie des minorités linguistiques établies dans ce pays, comme ce serait le cas de la minorité kurde. En réalité, l'enseignement de la langue kurde non seulement est interdit mais encore est durement poursuivi. En ce qui concerne l'absence de reconnaissance de droits linguistiques à la minorité kurde en Turquie, voir T. SKUTNABB-KANGAS, S. BUCAK, « Killing a mother tongue — how the Kurds are deprived of linguistic human rights », in T. SKUTNABB-KANGAS, R. PHILLIPSON (eds.), *Linguistic Human Rights. Overcoming Linguistic Discrimination*, Berlin/New York, Mouton de Gruyter, 1994, pp. 347-370.

2. Le Conseil d'État français a précisé à plusieurs reprises que l'organisation de l'enseignement des langues régionales constitue pour les pouvoirs publics français une simple faculté et non une obligation. Voir R. GRAU, *Les langues et les cultures minoritaires en France. Une approche juridique contemporaine*, Québec, Conseil de la langue française, 1985, pp. 148-150 et p. 300. La fameuse circulaire n° 82-261 du 21 juin 1982, connue comme circulaire Savary, dictée pour renforcer l'enseignement des cultures et langues régionales dans le service public de l'Éducation nationale, précisait que : « Cet enseignement sera basé sur le volontariat des élèves et des enseignants, dans le respect de la cohérence du service public ».

ainsi comme une sorte de *droit*), la nature facultative devant être cependant maintenue par exigence expresse du Conseil constitutionnel. Le *droit* à l'apprentissage de sa propre langue dans les écoles a été récemment reconnu, par exemple, à la population allemande des communes du Valle del Lys³. Face au silence de l'article 40-*bis* du Statut pour le Val d'Aoste il faudra attendre son développement pour savoir si cet enseignement est conçu comme obligatoire ou comme facultatif.

L'extension de l'enseignement obligatoire de la langue minoritaire à tous les élèves, y compris aux locuteurs de la langue majoritaire, est une mesure relativement commune. Ainsi, l'allemand est enseigné à tous les élèves de la province de Bolzano, le français dans toutes les écoles du Val d'Aoste, le ladin (rhéto-roman) dans les écoles primaires des localités ladines de la province de Bolzano, le catalan à tous les élèves scolarisés en Catalogne, le basque dans tous les centres du Pays Basque et le galicien à tous les élèves de Galice⁴.

Le modèle avec lequel est introduit l'enseignement de la langue minoritaire est en général choisi par les pouvoirs publics sur la base de critères d'opportunité politique et non de nature juridique. De toutes manières, une langue devra être enseignée obligatoirement quand la Constitution le décide ainsi⁵. Les pouvoirs publics seront aussi obligés à introduire une langue comme matière obligatoire dans le système scolaire si une disposition d'un rang normatif suffisamment élevé lui confère le statut de langue officielle⁶. La Cour constitutionnelle espagnole a

3. Conformément au second paragraphe du nouvel article 40-*bis* du Statut pour le Val d'Aoste : « Alle popolazioni di cui al primo comma [La population de langue allemande des communes du Valle del Lys] è garantito l'insegnamento della lingua tedesca nelle scuole attraverso gli opportuni adattamenti alle necessità locali ».

4. Le principe d'égalité exige que les possibles dispenses de l'étude obligatoire de la langue minoritaire soient, dans ce cas, clairement prévues par la loi. Une des dispenses les plus fréquentes concerne les élèves de langue majoritaire qui peuvent faire la preuve de leur résidence provisoire sur le territoire où est parlée cette langue minoritaire.

5. Par exemple, l'article 36.2 de la Constitution bulgare de 1991 dispose que : « Les citoyens dont la langue maternelle n'est pas le bulgare auront le droit d'étudier et d'utiliser leur propre langue tout en respectant l'obligation d'étudier la langue bulgare ». (Nos italiques). Il convient de remarquer cependant que rares sont les constitutions qui contiennent des instructions concernant les langues dans l'enseignement. Voir F. GAUTHIER, J. LECLERC, J. MAURAS, *Langues/Constitutions*, Québec, Publications du Québec, 1993.

6. J'ai eu souvent l'occasion d'insister sur le lien qui existe entre le caractère officiel et l'enseignement obligatoire d'une langue. Voir A. MILIAN-MASSANA, « Los derechos lingüísticos en la enseñanza, de acuerdo con la Constitución », (1983) 7 *Revista Española de Derecho Constitucional*, pp. 361-362; du même auteur, « Ordenamiento lingüístico », in INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS (ed.), *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. I, Barcelona, I.E.A., 1990, p. 188, et encore, « Droits linguistiques et droits fondamentaux en Espagne », in (1992) 23 *Revue générale de droit*, p. 566. Voir aussi I. AGIRREAZKUENAGA, « Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas », in *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. II, Madrid, Civitas, 1991, pp. 680, 683 et 687. Ce n'est pas par hasard, pour prendre un exemple, que le Décret-Loi péruvien n° 21156 du 27 mai 1975 établit, immédiatement après avoir reconnu le *quichua*, au même titre que l'espagnol, « como lengua oficial de la República » (art. 1), que « A partir de la iniciación del año escolar de 1976, la enseñanza del quechua será obligatoria en todos los niveles de educación de la República » (art. 2). Je tiens le texte du Décret-Loi de B. POTTIER (coord.), *América latina en sus lenguas indígenas*, Venezuela, Unesco/Monte Avila, 1983, p. 348. Évidemment cette nécessaire connexion entre caractère officiel et enseignement obligatoire disparaîtra là où le nombre important de langues officielles rendra invivable l'enseignement

signalé cette conséquence du caractère officiel⁷. Lorsque dans l'ordre juridique la protection des langues ou des minorités linguistiques est proclamée, cette protection devra se refléter de manière adéquate dans le domaine scolaire⁸. En ce qui le concerne, le Conseil constitutionnel français a tiré des conséquences restrictives du principe d'égalité. Pour celui-ci, en effet, le principe d'égalité empêche d'insérer l'enseignement de la langue corse dans le temps scolaire avec un caractère obligatoire. Les termes du Conseil lui-même stipulent : « que cet enseignement n'est pas contraire au principe d'égalité dès lors qu'il ne revêt pas un caractère obligatoire »⁹. Cette interprétation du principe d'égalité ne me paraît pas recevable et met en évidence la difficulté du Conseil à assumer, dans ce cas, la conception aristotélienne de la justice qui postule un traitement différent pour des réalités distinctes, qu'il a su appliquer en d'autres contextes¹⁰.

de toutes celles-ci. Précisons, cependant, pour éviter toutes confusions, qu'il n'est pas indispensable de reconnaître une langue comme langue officielle pour que son enseignement puisse être introduit comme matière obligatoire dans le système scolaire; il suffit de penser au cas du latin dans la province de Bolzano.

7. Ainsi en est-il, bien qu'avec une certaine ambiguïté, dans les arrêts 87/1983, 88/1983 et 123/1988 (voir A. MILIAN-MASSANA, « Ordenamiento lingüístico », in INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS, *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. 1, Barcelona, I.E.A., 1990, p. 188), et de manière claire et concluante dans le récent arrêt 337/1994, du 23 décembre 1994.

8. C'est pour cela que j'ai écrit en d'autres occasions que : « Es poco verosímil que el ínfimo reconocimiento que reciben las lenguas asturiana y catalana en los sistemas de enseñanza de Asturias y de Aragón — que coincide con el régimen lingüístico-escolar que se trató de implantar, con carácter general, en las postrimerías del sistema político dictatorial anterior — sea compatible con la actual estructuración del sistema político español que, de acuerdo con la Constitución, se fundamenta en los principios de la democracia y el pluralismo, y que declara que la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que “será objeto de especial respeto y protección” (art. 3.3 de la Constitución) », en ajoutant que « se habría ajustado mejor al nuevo ordenamiento constitucional [...] una normativa que, manteniendo la voluntariedad del aprendizaje de la lengua, *obligase* a los poderes públicos a dispensar la enseñanza de aquellas dos lenguas cuando un número razonable de alumnos lo solicitase », et que « aún hubiera sido más respetuosa con la Constitución — concretamente con el mandato de protección de las modalidades lingüísticas del artículo 3.3 — una normativa que hubiese ordenado para los niños de la minoría lingüística de habla asturiana y de la minoría de habla catalana de Aragón el aprendizaje obligatorio de estas lenguas dentro de las áreas territoriales en las que son habladas habitualmente ». A. MILIAN i MASSANA, *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat : Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*, Barcelona, I.E.A., 1992, pp. 58-59 et 61. Il a été édité une version postérieure de ce livre, remise à jour, en espagnol : *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado : Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*, Madrid, Civitas, 1994, pp. 77-78 et 81-82. C'est cette édition espagnole que je citerai, du fait qu'elle est la plus récente et qu'elle est remise à jour.

9. Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, paragraphe 37.

10. Pour connaître la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au principe d'égalité, voir : C. LEBEN, « Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant la loi », (1982) 2 *Revue du Droit Public*, pp. 295-353; et F. LUCHAIRE, « Un janus constitutionnel : l'égalité », (1986) 5 *Revue du Droit Public*, pp. 1229-1274 et 1354. Rappelons que les dispositions linguistiques sont l'un des domaines dans lesquels le traitement uniforme peut facilement entraîner une violation du principe d'égalité. Ce n'est pas sans raison que « the absence of distinctions, the application of one-and-the-same rule to everyone is precisely the favourite instrument of linguistic domination and assimilation [...] », B. DE WITTE, « Linguistic Equality. A Study in Comparative Constitutional Law », (1985) 6 *Revista de Llengua i Dret*, p. 44.

Aux conditions juridiques dans le choix du modèle, que nous avons notées jusqu'à maintenant, il faut en ajouter, à mon avis, une autre d'une grande incidence. Sans perturber le contenu linguistique du droit à l'éducation — dont nous verrons plus loin qu'il consiste simplement au droit à recevoir l'enseignement dans une langue compréhensible —, il convient de soutenir que le plein épanouissement de la personnalité humaine que l'éducation a pour objet, comprend, là où il est reconnu, le droit des enfants à recevoir l'enseignement *de* leur langue quand ils étudient dans une école située sur le territoire où la collectivité linguistique à laquelle ils appartiennent a demeuré de manière traditionnelle et historique, et qu'elle y demeure encore aujourd'hui.

Dans les accords et les traités internationaux multilatéraux il n'a pas été consacré de forme expresse un droit général et effectif des enfants à recevoir l'enseignement *de* leur langue. La Convention, du 14 décembre 1960, concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement reconnaît dans son article 5.1c le droit à enseigner leur langue aux membres des minorités nationales. Cependant, la Convention refuse l'établissement d'obligations « positives » pour les pouvoirs publics et laisse l'exercice de ce droit à l'initiative privée de la minorité elle-même. Dans la récente Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1992, il est stipulé que : « Les États 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 » (art. 4.3). Malgré l'impact de son contenu, il y a dans cette disposition deux éléments qui font craindre que nous soyons face à une reconnaissance évanescence. En premier lieu, notons la forme verbale « devraient prendre » utilisée dans ce paragraphe et qui semble avant tout rechercher la persuasion des États afin qu'ils favorisent la « possibilité » (observez que la Déclaration fait référence à la possibilité et non au droit) d'apprendre la langue maternelle, au lieu de les forcer à adopter les mesures nécessaires afin de garantir cet apprentissage. Il est significatif que, dans ce troisième paragraphe, soit abandonnée la forme verbale « prennent », d'une remarquable force impérative, qui figure dans les deux paragraphes précédents. En second lieu, remarquons le fait que nous soyons face à une Déclaration adoptée au moyen d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Traditionnellement, il n'est reconnu à ce type de résolutions de l'Assemblée générale aucune valeur engageant les États. En outre, dans le cas de cette déclaration, certains des arguments que la doctrine a construits pour attribuer une valeur juridique obligatoire à la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 ne sont pas recevables¹¹. En revanche, l'expression « dans la mesure du possible » ne doit pas être considérée comme restrictive. Loin de donner toute discrétion aux États, cette expression ne vise qu'à les libérer de prendre les mesures appropriées lorsque leur adoption, pour des raisons *objectives* (par exemple le manque d'enseignants capables), devient matériellement impossible.

Des autres dispositions, comme l'article 29.1c de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ou l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, on est fondé à

11. Voir certains de ces arguments dans P. SIEGHART, *The International Law of Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 53-55.

conclure, respectivement, que les États qui feront partie de la première ou font déjà partie du second sont obligés à fournir aux enfants un minimum de contact avec leur langue à l'école, et peut-être à leur reconnaître, s'ils appartiennent à une minorité linguistique, le droit à apprendre leur langue. Malgré cela, le manque d'une reconnaissance expresse de ces droits, ainsi que le manque d'un critère doctrinal unanime permettent toujours d'abriter le doute de savoir s'ils sont effectivement couverts par ces traités internationaux et, en conséquence, cela permet de les violer systématiquement.

Il reste malgré tout la possibilité de s'en remettre à la clause proclamant que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine que de nombreux traités comprennent¹². J'ai déjà signalé plus haut que cette clause était susceptible d'être interprétée dans le sens de la compréhension du droit des enfants à recevoir l'enseignement de leur langue lorsqu'ils étudient dans une école située sur le territoire où la communauté linguistique à laquelle ils appartiennent a demeuré de manière traditionnelle et historique, et qu'elle y demeure encore aujourd'hui.

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, du 5 novembre 1992, dont l'entrée en vigueur dépend encore de sa ratification par les États signataires, en permettant d'éluder la majorité des importants engagements optionnels relatifs à l'enseignement qu'elle contient, et parmi lesquels se trouve l'enseignement des langues régionales ou minoritaires aux différents stades de la scolarité, ne contribue pas à garantir effectivement cet enseignement. L'unique engagement que doivent obligatoirement respecter les États parties est celui de fonder leur politique, leur législation et leur pratique sur « la mise à disposition de formes et de moyens adéquats d'enseignement et d'étude des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés » (art. 7.1f). La rédaction finale de cet alinéa laisse suspecter l'intention de libérer le réseau scolaire de cet engagement. Au contraire, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, elle aussi préparée au sein du Conseil de l'Europe¹³, pourrait impliquer, si la Convention était ratifiée, une avancée réelle quant à l'engagement des États à fournir l'enseignement de leur langue aux personnes qui appartiennent à une minorité nationale¹⁴.

La question de l'enseignement d'une langue, malgré l'ambiguïté de la norme sur laquelle elle se heurte souvent, n'entraîne pas normalement de conflits légaux remarquables, et les conflits sur le fond deviennent facilement des conflits formels. C'est ce qui s'est récemment produit en Sardaigne. Après l'approbation par le Conseil régional de Sardaigne de la Loi régionale du 7 octobre 1993 sur la tutelle et la mise en valeur de la culture et de la langue de Sardaigne, le gouvernement de la République en a renvoyé le texte afin que le Conseil régional le

12. Article 26.2 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948; article 5.1.a de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement; article 13.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966; article 29.1.a de la Convention relative aux droits de l'enfant.

13. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été ouverte à la signature des États le 1^{er} février 1995.

14. L'article 14 de la Convention-cadre dispose que : « 1. Les Parties s'engagent à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire ».

ré-examine pour avoir compris que les dispositions des articles 23 et 24 — qui justement sont ceux qui introduisent l'enseignement obligatoire de la langue sarde¹⁵ — impliquent une profonde modification des programmes d'enseignement dont la définition revient à l'État et dépassent donc la compétence régionale prévue dans le Statut spécial pour la Sardaigne¹⁶.

Quant à la langue des enfants des populations migrantes, il faut mentionner la directive 77/486/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, visant à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants. Cette disposition de caractère supranational oblige les États membres de l'Union européenne. Selon l'article 3 de cette directive, les États membres prennent, en coopération avec les États d'origine, « les mesures appropriées en vue de promouvoir [...] un enseignement de la langue maternelle et de la culture du pays d'origine » en faveur des enfants de tout travailleur ressortissant d'un autre État membre, qui résident sur le territoire de l'État d'accueil où ledit travailleur ressortissant exerce ou a exercé une activité salariée.

La directive oblige les États membres à prendre les mesures appropriées afin de « promouvoir » l'enseignement de la langue maternelle, sans parvenir à lui donner la forme d'un droit¹⁷. Il est probable que la directive ne sanctionne pas ledit enseignement comme un droit à cause de la difficulté prévisible de disposer, en certaines occasions, des éléments matériels qui permettraient son exercice, et ceci malgré le fait que cet enseignement doit disposer de la coopération des États d'origine.

Il est intéressant d'attirer l'attention sur le fait que l'article 3 de la directive utilise l'expression « langue maternelle » au lieu d'employer « langue officielle » qui figure à l'article précédent. En conséquence, ce que la directive semble souhaiter favoriser, contrairement à ce qui a été parfois affirmé, n'est pas que l'enfant puisse recevoir, dans l'État d'accueil, l'enseignement de la langue officielle (ou de l'une des langues officielles) de l'État d'origine, sinon l'enseignement de n'importe quelle langue parlée habituellement dans l'État d'origine lorsqu'il s'agit de sa langue maternelle, même si elle ne jouit pas dans l'État d'origine du statut de langue officielle.

Si, comme conséquence de la directive, les enfants d'un État membre qui résident dans un autre État membre peuvent parvenir à jouir de facilités pour recevoir l'enseignement de leur langue maternelle, il semble raisonnable d'affirmer que, dans tous les cas et avec caractère préalable, les États membres multilingues de l'Union européenne devraient garantir aux enfants de leurs minorités linguistiques le droit à recevoir l'enseignement de leur langue lorsque le nombre de ceux qui le demandent le justifie. Dans le cas contraire, il résulte que des ressortissants d'autres États peuvent jouir de droits supérieurs à ceux des citoyens mêmes de

15. L'article 24.1 de la Loi régionale dispose que : « Nei programmi della scuola dell'obbligo ed in quelli delle scuole secondare superiori è introdotto, nelle forme di cui al precedente articolo 23, l'insegnamento delle seguenti discipline : a) lingua e letteratura sarde; [...] ».

16. Si le Conseil régional approuve à nouveau le texte à la majorité absolue, le gouvernement de la République peut encore s'opposer à la promulgation de la Loi en présentant la question de la légitimité devant la Cour constitutionnelle (art. 33 du Statut spécial pour la Sardaigne).

17. J. HANDOLL, « State-definition and Free Movement of Workers », (1987) 9 *Dublin University Law Journal*, p. 70.

l'État, ce qui représente une situation typique de « discrimination à rebours » que les États membres devraient corriger pour des raisons d'équité¹⁸.

II. LA DÉTERMINATION DE LA LANGUE D'ENSEIGNEMENT. MODÈLES ET LIMITES. LE CHOIX DE LA LANGUE D'ENSEIGNEMENT, L'ENSEIGNEMENT DANS LA LANGUE DES ENFANTS ET L'ENSEIGNEMENT DANS UNE LANGUE COMPRÉHENSIBLE

Les règles établies pour la détermination de la langue d'enseignement sont l'élément qui définit le mieux le système linguistico-scolaire en vigueur sur un territoire. En fonction de ces règles, nous pouvons différencier les modèles de détermination de la langue d'enseignement qui, à grands traits et en fonction du degré de limitation du libre choix de la langue véhiculaire, seraient les suivants :

- a) le modèle qui reconnaît aux parents ou aux tuteurs ou aux élèves eux-mêmes le droit au libre choix de la langue d'enseignement. Normalement, la marge de choix est limitée aux langues officielles ou aux langues parlées habituellement dans le pays. Nous l'appellerons modèle du séparatisme linguistique avec choix. C'est, par exemple, le modèle appliqué dans le Pays Basque espagnol¹⁹, ou bien celui qui est appliqué, depuis 1971, aux résidents du district de Bruxelles-Capitale²⁰.
- b) le modèle qui reconnaît aux membres appartenant aux minorités ou aux groupes linguistiques le droit à recevoir l'enseignement dans leur langue. C'est le modèle qui a été adopté dans les traités de minorités souscrits sous les auspices de la Société des Nations, et d'une certaine manière, c'est le modèle qui en principe est appliqué dans les municipalités de Finlande dans lesquelles il doit y avoir parallèlement des centres scolaires dont la langue d'enseignement serait le finnois et d'autres, le suédois²¹. Il est possible d'effectuer la reconnaissance pour l'ensemble des niveaux éducatifs ou uniquement pour certains

18. Il semble équitable de faciliter aux individus originaires d'un lieu l'apprentissage de la langue du territoire (qui est la sienne) avant de favoriser que les individus étrangers puissent apprendre la leur. La possibilité que la directive 77/486/CEE soit la cause de « discriminations à rebours » a été signalée, par exemple par B. DE WITTE, « Il caso Mutsch : libera circolazione dei lavoratori e uso delle lingue », in *Il Foro Italiano*, 1987, IV, 8, p. 11.

19. Article 15 de la Loi du Parlement basque 10/1982, du 24 novembre, de normalisation de l'emploi de l'euskera (langue basque).

20. Article 5, modifié, de la Loi, du 30 juillet 1963, concernant le régime linguistique dans l'enseignement.

21. Il s'agit des municipalités bilingues et des municipalités monolingues dans lesquelles le nombre d'enfants d'âge scolaire de la minorité est au moins de dix-huit. En Finlande, une municipalité est considérée comme bilingue lorsqu'au moins 8 % de ses habitants appartiennent à l'autre groupe linguistique ou lorsque la minorité atteint le chiffre de trois mille habitants. T. MODEEN, « Situació jurídica de la població sueca de Finlàndia », (1987) 9 *Revista de Llengua i Dret*, pp. 109 et 113; J. HAVU, *El finès, de llengua dominada a llengua normalitzada*, Barcelona, CIRIT, 1987, p. 53. On peut consulter de nombreuses données sur le système scolaire finlandais dans V. GAMBIER, *La Finlande bilingue : histoire, droit et réalités*, Québec, Conseil de la langue française, 1986, pp. 201-250. Il faut exclure du régime exposé les îles d'Åland soumises à un régime d'autonomie singulier qui confère une protection spéciale à leur caractère culturel suédois.

- d'entre eux. On peut rencontrer au Canada une variété de ce modèle à consacrer le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité²².
- c) le modèle qui, en plus de reconnaître aux membres des groupes linguistiques en contact le droit de recevoir l'enseignement dans leur langue, l'impose comme langue d'instruction, leur interdisant de cette manière le changement de langue. Nous pouvons l'appeler modèle du séparatisme linguistique sans choix. C'est celui qui est en vigueur dans la Province de Bolzano, particulièrement depuis l'entrée en vigueur du d.P.R., n° 301, du 15 juillet 1988, et c'est celui que la Loi du 30 juillet 1963, concernant le régime linguistique dans l'enseignement, avait implanté pour le district de Bruxelles-Capitale, jusqu'à sa modification en 1971. La Loi sur la langue officielle, sanctionnée à Québec le 31 juillet 1974, connue comme Loi 22, s'est aussi inspirée de ce modèle.
 - d) le modèle qui, dans les zones territoriales multilingues, impose pour tous les élèves l'instruction dans les langues (normalement au nombre de deux) qui sont en contact. Il est possible de prescrire leur usage paritaire ou bien d'ordonner l'usage prioritaire de l'une d'entre elles. Ce modèle, appelé modèle de bilinguisme total, que je me permets d'appeler aussi modèle de conjonction linguistique, est celui qui est suivi dans le Val d'Aoste, où l'enseignement doit être imparti nécessairement de manière paritaire en français et en italien, ou celui qui est appliqué en Galice et en Catalogne, pour les niveaux non universitaires postérieurs au « premier cycle de l'enseignement primaire »²³. En Galice, la législation oblige à donner à tous les élèves, après l'étape du « premier cycle de l'enseignement primaire », au moins un groupe de matières de même domaine (*área*) ou deux matières en galicien. En Catalogne, la norme en vigueur statue pour un usage dans l'enseignement du catalan supérieur à celui de l'espagnol.
 - e) le modèle qui, dans les territoires linguistiquement homogènes, prescrit comme unique langue d'instruction pour tous les élèves la langue même du territoire. Ce modèle peut être en vigueur pour tous les centres scolaires quelle que soit leur nature, pour les centres publics et pour les centres privés concertés ou subventionnés, ou seulement pour les centres publics. Connu comme modèle territorial, c'est celui qui est en application dans les régions de langue néerlandaise et de langue française de Belgique²⁴, ainsi que dans les cantons unilingues de Suisse.
 - f) finalement, le modèle qui prévoit comme règle générale une unique langue d'enseignement pour tout le territoire de l'État, indépendamment du fait qu'il existe ou non des zones territoriales linguistiquement différenciées ou que sur

22. Article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cette Charte est la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui fut édictée comme annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.). Il faut cependant préciser que le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité subit des restrictions dans la province de Québec étant donné que, actuellement (voir l'article 59 de la Charte), l'alinéa 23(1)a) n'est pas en vigueur pour cette province.

23. Le « premier cycle de l'enseignement primaire » ne couvre que l'étape au cours de laquelle les élèves apprennent la lecture et l'écriture de la première langue (élèves âgés de 6 à 7 ans), et, le cas échéant, le niveau préscolaire. Pour cette période de « premier cycle de l'enseignement primaire », le droit des enfants à recevoir l'enseignement dans leur langue maternelle ou leur langue habituelle leur est garanti (art. 13.1 de la Loi du Parlement galicien 3/1983, du 15 juin, de normalisation linguistique, et art. 14.2 de la Loi du Parlement de la Catalogne 7/1983, du 18 avril, de normalisation linguistique en Catalogne).

24. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, du 30 juillet 1963, concernant le régime linguistique dans l'enseignement.

l'étendue du territoire habite un nombre respectable de personnes d'autres langues. Ce modèle est sujet à trois variantes : un premier sous-modèle, dans lequel il existe des facilités pour faire un usage instrumental ou auxiliaire de la langue de l'élève, lorsque celle-ci ne coïncide pas avec la langue d'enseignement, habituellement dans le but de faciliter le changement linguistique vers la langue d'instruction qui est étrangère à l'élève; un deuxième sous-modèle dans lequel, en revanche, l'usage auxiliaire n'est pas envisagé comme un droit mais demeure possible; enfin, un troisième sous-modèle dans lequel, y compris, le recours à l'usage auxiliaire est interdit. Les trois sous-modèles définis ci-dessus sont ceux que l'on peut rencontrer respectivement, aux États-Unis²⁵, en France²⁶ et en Turquie²⁷.

Face à cette grande variété, nous devons nous demander si tous les modèles sont conformes aux principes qui régissent les États démocratiques.

Il convient, à cet effet, de commencer par rechercher le contenu linguistique que renferment les droits à l'instruction et à l'éducation. Si se trouvent, au sein du noyau intangible de tels droits, comme on l'affirme parfois, le droit au libre choix de la langue véhiculaire ou le droit des enfants à recevoir l'enseignement dans leur langue, alors tous les modèles de référence, à l'exception des deux

25. Aux États-Unis, sont mis à disposition des élèves de langue distincte de l'anglais, des programmes linguistico-scolaires — et plus particulièrement ceux connus comme « English as a Second Language » (ESL) et « structured immersion programs » — qui tendent à les assimiler complètement à l'anglais; ainsi que les programmes appelés « bilingual-bicultural education programs » qui favorisent la lecture et l'écriture en langue d'origine et respectent l'héritage culturel des élèves; ou les programmes « transitional bilingual education » (TBE) qui utilisent comme langue d'instruction la langue d'origine des enfants jusqu'à ce que ceux-ci acquièrent une compétence suffisante en langue anglaise qui leur permette de participer à un cours ordinaire. Le refus des programmes qui tendent à l'assimilation a été fréquent de la part de membres de certaines minorités. Ceux-ci, en effet, considèrent que ces programmes ne sont pas conformes à la doctrine de la Cour suprême exprimée dans l'affaire *Lau* (voir *infra*, dans le texte) et qu'ils sont contraires à l'article 204 de l'*Equal Educational Opportunities Act*, de 1974, qui établit que : « No State shall deny equal educational opportunity to an individual on account of his or her race, color, sex, or national origin, by [...] (f) the failure by an educational agency to take appropriate action to overcome language barriers that impede equal participation by its students in the instructional programs ». Pour connaître les controverses et les litiges motivés par les programmes linguistico-scolaires, voir R.F. MORAN, « Bilingual Education as a Status Conflict », (1987) 75 *California Law Review*, pp. 321-362.

26. La circulaire n° 82-261 du 21 juin 1982 admettait que « certains enseignements puissent être dispensés à titre expérimental en langue régionale », ajoutant que « L'accueil en langue régionale à l'école maternelle ou élémentaire, diverses activités d'éveil, certains cours des disciplines telles que l'histoire-géographie, les enseignements artistiques ou l'éducation physique dans l'enseignement primaire ou secondaire peuvent servir de cadre à ces expériences qui devront toutefois respecter le principe du volontariat déjà évoqué ». Précisément, le fait que l'usage de la langue régionale doive se baser sur le volontariat des élèves et des enseignants a entraîné, dans la pratique, qu'il s'est très peu développé. Il convient de ne pas oublier que la récente Loi n° 94-665 du 4 août 1994, relative à l'emploi de la langue française, a établi dans son article 11, premier paragraphe, que : « La langue de l'enseignement, des examens et concours, ainsi que des thèses et mémoires dans les établissements publics et privés d'enseignement est le français, sauf exceptions justifiées par les nécessités de l'enseignement des langues et cultures régionales ou étrangères ou lorsque les enseignants sont des professeurs associés ou invités étrangers ». Dans sa décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, le Conseil constitutionnel ne s'est aucunement prononcé sur la portée de cet article 11 étant donné que les députés auteurs de la saisine ne questionnaient pas sa constitutionnalité.

27. Voir *supra*, note 1.

premiers, seront illégitimes du fait qu'ils comportent la négation ou la restriction de ces droits. Au contraire, si le droit au libre choix de la langue véhiculaire ou le droit à recevoir l'enseignement dans leur langue constitue un contenu étranger au noyau intangible des droits à l'instruction et à l'éducation, alors les modèles présentés seront, en principe, respectueux de ces droits.

Sur ce point, je coïncide pleinement avec l'opinion exprimée par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'arrêt célèbre *Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique »*, du 23 juillet 1968. Pour la Cour européenne, l'article 14 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, qui garantit le droit à l'égalité et interdit la discrimination, même combiné avec l'article 2 du premier Protocole additionnel²⁸ « n'a pas pour effet de garantir aux enfants ou à leurs parents le droit à une instruction dispensée dans la langue de leur choix »²⁹.

Dans une direction identique, la Cour affirme que l'obligation des États à assumer, en vertu de la seconde phrase de l'article 2 du Protocole lui-même, le respect du droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques, « n'impose pas aux États le respect dans le domaine de l'éducation ou de l'enseignement, des préférences linguistiques des parents, mais uniquement celui de leurs convictions religieuses et philosophiques »³⁰.

Cependant, il n'y a pas une opinion unanime sur cette question. La Cour suprême espagnole, ignorant le critère de la Cour européenne — qu'elle ne cite ni ne discute bien qu'elle y soit liée³¹ — a affirmé dans sa décision du 15 février 1994, dans laquelle elle présente une question d'inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle, que les articles 1.1 (la liberté comme valeur supérieure), 10 (dignité de la personne et libre épanouissement de la personnalité), 15 (droit à l'intégrité morale) et 27, paragraphes 2 et 5 (plein épanouissement de la personnalité humaine, et programmation de l'enseignement avec participation effective de tous les secteurs), tous de la Constitution espagnole, ainsi que l'article 26.3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, « configurent un authentique droit des parents et des enfants à choisir la langue dans laquelle ils veulent recevoir l'enseignement à n'importe quel niveau scolaire »³². La Cour constitutionnelle espagnole, interprète suprême de la Constitution, dont la doctrine lie tous les tribunaux y compris la Cour suprême espagnole, dans sa résolution de la

28. L'article 2 du premier Protocole dispose que : « Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'État, 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 ».

29. Cour Eur. D.H., *Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique »* (fond), arrêt du 23 juillet 1968, série A, n° 6, p. 35.

30. *Id.*, p. 32. Par la suite la Cour ajoute que : « Interpréter les termes "religieuses" et "philosophiques" comme couvrant les préférences linguistiques équivaudrait à en détourner le sens ordinaire et habituel et à faire dire à la Convention ce qu'elle ne dit pas ».

31. Sur le lien des Tribunaux espagnols avec la jurisprudence de la Cour européenne, voir E. GARCÍA DE ENTERRÍA, « Valeur de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme en Droit espagnol », in F. MATSCHER, H. PETZOLD (eds.), *Protecting Human Rights : The European Dimension. Studies in honour of Gérard J. Wiarda*, Köln/Berlin/Bonn/München, Karl Heyman, 1988, pp. 221 et suiv.

32. « [...] configuran un auténtico derecho de los padres y de los hijos a escoger la lengua en que estos han de ser enseñados en cualquier etapa educativa » (f.d. 13).

question d'inconstitutionnalité présentée par la Cour suprême, a nié le fait que la Constitution espagnole établisse un droit à la libre option de la langue véhiculaire d'enseignement ou un droit à recevoir l'enseignement dans une seule des deux langues co-officielles dans la Communauté autonome. Elle a en outre précisé que « les pouvoirs publics [...] ont faculté pour déterminer l'emploi des deux langues qui sont co-officielles dans une Communauté autonome [le catalan et l'espagnol en Catalogne] comme langues de communication dans l'enseignement [...] »³³.

Discuter ici en détail la question relative au contenu essentiel (noyau dur) des libertés et des droits fondamentaux, ainsi que leur détermination, dépasserait le propos de cette étude. De prestigieux juristes, y compris, ont nié son existence. De mon point de vue, extraire du droit à l'éducation un contenu essentiel aussi large que celui du droit à choisir la langue véhiculaire est une déduction *métajuridique* : la conclusion obtenue n'est pas déduite d'un concept pur et isolé d'« éducation », sinon qu'elle est extraite de la définition « généreuse » qui a été faite au préalable de ce même concept d'« éducation ».

Si ce qui est prétendu avec l'attribution au droit à l'éducation d'un contenu linguistique aussi généreux est de mettre un terme à la mise en place de politiques linguistico-scolaires abusives ou iniques, nous devons dire clairement qu'il n'est pas nécessaire d'avoir recours à cette extension du contenu linguistique pour empêcher la légalité de mesures inacceptables et arbitraires. Comme nous le verrons plus bas, le fait que l'enseignement doive être dispensé dans une langue compréhensible ainsi que les exigences qui découlent de certains principes et de certaines valeurs qui dérivent des ordres juridiques démocratiques eux-mêmes sont de magnifiques paramètres qui permettent aux tribunaux de contrôler de manière satisfaisante les modèles linguistico-scolaires.

À mon avis, le contenu linguistique du droit à l'éducation consiste au droit de l'élève à recevoir l'enseignement dans une langue compréhensible, sans que pour autant cette langue soit nécessairement la sienne. C'est ainsi que l'avait insinué la Cour suprême espagnole dans un arrêt du 21 avril 1980, dans lequel, de toutes manières, elle n'analysait pas de front la question de savoir si le droit à l'éducation comprend le droit au choix de la langue d'enseignement. Pour la Cour : « il ne semble pas que de nombreux raisonnements soient nécessaires pour conclure que [...] le droit fondamental à l'éducation est enfreint, on pourrait même

33. « [...] los poderes públicos [...] están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza [...] ». Arrêt 337/1994, du 23 décembre 1994, f.j. 9. La Cour suprême questionnait la Cour constitutionnelle quant à la constitutionnalité de la Loi de normalisation linguistique en Catalogne dans la mesure où elle ne garantit le choix de la langue d'enseignement (catalan ou espagnol) que dans la période du « premier cycle de l'enseignement primaire ». La Cour constitutionnelle a reconnu dans son arrêt 337/1994 la constitutionnalité de la Loi catalane. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle affirme la constitutionnalité du modèle de conjonction linguistique ou bilinguisme total implanté en Catalogne et reconnaît que « es legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo, siempre que ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma » (f.j. 10). Pour connaître en détail les précédents de l'arrêt, voir A. MILIAN i MASSANA, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación* [...], *op. cit.*, note 8, pp. 400-401, note 34, pp. 417-418 et pp. 433-438.

dire jusqu'à l'extrémité de le nier complètement, *lorsque l'enseignement est donné dans une langue [...] inconnue du destinataire de l'enseignement, [...] »*³⁴.

De ce point de vue, bien que basé sur le principe d'égalité et de non-discrimination, l'arrêt de la Cour suprême des États-Unis du 21 janvier 1974, prononcé dans l'affaire *Lau v. Nichols*³⁵, me paraît exemplaire. La Cour a déclaré que la pratique d'une école de quartier d'utiliser uniquement et exclusivement la langue anglaise est contraire au Titre VI du *Civil Rights Act* de 1974, qui garantit l'égalité des citoyens et la non-discrimination. Selon la Cour, les nombreux élèves de langue chinoise qui fréquentent l'école, du fait de leur méconnaissance de l'anglais, sont incapables de comprendre les explications fournies dans les classes (ou, pour reprendre ses propres termes, « les étudiants qui ne comprennent pas la langue anglaise demeurent effectivement exclus de la compréhension de l'enseignement dans sa totalité »³⁶), et sont, par conséquent, victimes d'une discrimination³⁷. La Cour, qui dans sa décision oblige à corriger la pratique de l'école de quartier, signale comme solutions, sans concrétiser le remède : « Enseigner l'anglais aux étudiants d'ascendance chinoise qui ne le parlent pas est une option. Délivrer l'enseignement à ce groupe en chinois en est une autre. Il peut en exister d'autres »³⁸.

La Cour supérieure de la Catalogne a déclaré dans un arrêt du 24 février 1994 que le droit à l'éducation consacré par l'article 27 de la Constitution espagnole « comporte une dimension linguistique associée à son essence même, qui articule le processus de communication, constituée par le droit à recevoir l'enseignement dans une langue *compréhensible* »³⁹.

Récemment, la Cour constitutionnelle espagnole, dans son arrêt sur la question d'inconstitutionnalité déjà mentionné ci-dessus, a précisé, après avoir nié l'existence d'un droit constitutionnel à la libre option de la langue véhiculaire, que les enfants, en vertu du droit à l'éducation, ont le droit de « recevoir l'éducation dans une langue dans laquelle ils puissent comprendre et assumer les contenus des enseignements qui leur sont dispensés »⁴⁰.

Cette idée de la compréhensibilité se retrouve aussi latente dans certaines dispositions. Par exemple, un arrêté du Département de l'Éducation de

34. « Que no parece sean menester muchos razonamientos para concluir que [...] *se quebranta el fundamental derecho a la educación*, incluso cabe decir que hasta el máximo límite de negarlo del modo más absoluto, *cuando la enseñanza se imparte en un idioma [...], desconocido aquél por el destinatario de la enseñanza [...]* » STS du 21 avril 1980 (RJ 1980, 1392) (Nos italiques).

35. 414 U.S. 563 (1974); 94 S.Ct. 786 (1974).

36. « [...] students who do not understand English are effectively foreclosed from any meaningful education »; 414 U.S. 563 (1974), 566; 94 S.Ct. 786 (1974), 788.

37. « It seems obvious that the Chinese-speaking minority receives fewer benefits than the English-speaking majority from [the] school system which denies them a meaningful opportunity to participate in the educational program [...] »; 414 U.S. 563 (1974), 568; 94 S.Ct. 786 (1974), 789.

38. « Teaching English to the students of Chinese ancestry who do not speak the language is one choice. Giving instructions to this group in Chinese is another. There may be others »; 414 U.S. 563 (1974), 565; 94 S.Ct. 786 (1974), 787.

39. « [...] incorpora una dimensión lingüística adherida a su propia esencia, que articula el proceso de comunicación, integrada en el derecho a recibir la enseñanza en una lengua *comprendible* » (Nos italiques).

40. « [...] han de recibir la educación en una lengua en la que puedan comprender y asumir los contenidos de las enseñanzas que se imparten ». Arrêt 337/1994, du 23 décembre 1994, f.j. 11 (Nos italiques).

Galice, du 1^{er} mars 1988, établit que : « pour rendre effectif le droit à l'éducation, les professeurs adopteront les mesures opportunes dans le but que les élèves qui n'auraient pas une connaissance suffisante du galicien puissent suivre avec profit les enseignements qui sont donnés dans cette langue » (art. 9)⁴¹.

La Cour européenne, en plus de déclarer que le droit de choisir la langue d'enseignement n'est pas garanti, fait une importante précision, dans son arrêt du 23 juillet 1968, sur la langue dans laquelle l'enseignement doit être dispensé pour que le droit à l'instruction soit respecté : « Toutefois, le droit à l'instruction serait vide de sens s'il n'impliquait pas, pour ses titulaires, le droit de recevoir un enseignement dans la langue nationale ou dans une des langues nationales, selon le cas »⁴². De cette manière la Cour veut empêcher qu'un État puisse organiser l'enseignement dans une langue qui soit complètement étrangère aux langues que parlent les citoyens qui habitent son territoire, étant donné qu'une pratique de ce type provoquerait de sérieuses contrariétés. Ainsi, afin que le droit à l'instruction soit satisfait de manière convenable, il n'est pas suffisant que la langue véhiculaire soit compréhensible pour les élèves; il est nécessaire, en plus, que cette langue soit une des langues nationales.

Le droit de l'élève à recevoir l'enseignement dans une langue compréhensible représente qu'il n'est pas indispensable de donner l'enseignement dans la langue de l'élève afin de satisfaire les droits à l'instruction et à l'éducation, bien que, logiquement, cela ne l'exclut pas. Bien évidemment, l'enseignement dans la langue même de l'élève satisfait la compréhensibilité. De plus, il y a des circonstances dans lesquelles seul l'enseignement (total ou partiel) dans sa langue rend profitable et compréhensible l'instruction, au moins dans les premiers niveaux. Dans ces cas-là le respect des droits à l'instruction et à l'éducation requiert forcément de dispenser (tout ou partie de) l'enseignement dans la langue de l'élève⁴³.

J'ai signalé auparavant qu'attribuer comme contenu linguistique des droits à l'instruction et à l'éducation le droit à recevoir l'enseignement dans une langue compréhensible n'empêche pas le contrôle des modèles linguistico-scolaires qui sont nocifs ou injustes. Pour le moment, nous venons de voir que ce contenu ne s'oppose pas à la langue maternelle et que, y compris, dans certains cas il la requiert. De plus, cela nous oblige à laisser de côté, en premier lieu, tous ces modèles visant l'homogénéisation qui empêche l'usage auxiliaire ou instrumental de la langue de l'élève même si celle-ci est indispensable à son intégration dans le

41. « En todo caso, para hacer efectivo el derecho a la educación, los profesores adoptarán las medidas oportunas con el fin de que los alumnos que no tengan el suficiente dominio de la lengua gallega puedan seguir con provecho las enseñanzas que en esta lengua se les imparten » (Nos italiques). Précisément avec cet ordre, l'arrêt du 1^{er} mars tente de consolider la constitutionnalité des deux articles de l'arrêt lui-même qui ordonnent qu'au moins un groupe de matières du même domaine (*área*) ou deux matières doivent être donnés en galicien à tous les élèves à partir du second cycle de l'éducation primaire.

42. Cour Eur. D.H., *Affaire « relative à certains aspects [...] », supra*, note 29, p. 31.

43. Il s'agit de ces cas dans lesquels le manque de moyens adaptés (qualité pédagogique des centres, matériels didactiques), les aptitudes des élèves, les circonstances d'ordre social, ou d'autres circonstances, empêchent que l'enseignement dans une langue distincte de celle de l'élève donne un résultat exigible conforme aux standards académiques du pays. Ces cas se présentent très crûment dans le cadre de l'alphabetisation des adultes, pour lesquels il est en général recommandé, au moins au début, l'usage de la langue maternelle. Voir, dans ce dernier cas, A. HAMADACHE, D. MARTIN, *Théorie et pratique de l'alphabetisation*, Paris/Ottawa, UNESCO/OCED, 1988, pp. 74-75.

réseau scolaire qui dispense l'enseignement dans une langue qui lui est étrangère. En second lieu, cela rend inadmissibles ces modèles qui ne prévoient pas, lorsqu'elles le sont nécessaires, des mesures auxiliaires de renforcement — par exemple, des cours supplémentaires de langue véhiculaire — pour les élèves qui doivent suivre leur scolarité dans une langue qui n'est pas la leur. Et, en troisième lieu, cela rend aussi illégitimes ces modèles qui développent l'immersion linguistique ou qui imposent une langue véhiculaire qui n'est pas celle des enfants sans prendre en compte les techniques pédagogiques et didactiques minimales qui garantissent aux enfants d'acquérir les contenus enseignés ou d'atteindre la pleine croissance cognitive et personnelle.

En même temps, le caractère licite ou illicite d'un modèle linguistico-scolaire dépend du respect des principes, parfois opposés, qui dérivent des textes constitutionnels et légaux. Des principes et des valeurs tels que la liberté avec son dérivé la liberté de langue, de société démocratique, de protection de la pluralité culturelle et linguistique, de protection des minorités ou des groupes linguistiques, d'interdiction de l'arbitraire, d'égalité et de non-discrimination, de territorialité linguistique, d'intérêt public, de proportionnalité, de liberté de circulation et d'établissement des personnes, etc., sont de magnifiques paramètres qui rendent possible l'examen, dans chaque cas, de la constitutionnalité et de la légalité des modèles linguistico-scolaires, et l'invalidation qui s'ensuit de ceux qui les contrarient ou qui sont iniques.

L'ensemble de ces principes, et le besoin de ce que l'enseignement soit dispensé dans une langue compréhensible, conditionnent l'adoption des modèles que nous avons énumérés, en même temps qu'ils les soumettent à l'accomplissement de certaines exigences.

Compte tenu de leur respect de la volonté et de la liberté des individus, le modèle du séparatisme linguistique avec choix ainsi que le modèle qui reconnaît aux membres appartenant aux minorités linguistiques ou aux groupes linguistiques le droit à recevoir l'enseignement dans leur langue n'ont besoin d'aucune prévision constitutionnelle spéciale pour être licites. En principe (cela dépend évidemment du contexte), afin d'éviter de possibles discriminations, les centres scolaires devront faciliter l'apprentissage de la langue de la majorité aux élèves qui suivent les cours d'enseignement dans la langue minoritaire.

À l'exception des cas où la Constitution l'institue expressément, le modèle du séparatisme linguistique sans choix, pour être légitime, doit poursuivre la préservation de l'intégrité des groupes linguistiques en contact et doit être la mesure idoine permettant d'atteindre cet objectif. À restreindre la liberté de choix et à développer la séparation des élèves en raison de la langue, le modèle requiert, de plus, que l'objectif raisonnable de préservation de l'intégrité des groupes linguistiques dispose du soutien du bloc de constitutionnalité. Dans tous les cas, il est toujours nécessaire d'assurer aux élèves scolarisés dans la langue de la minorité, l'apprentissage de la langue de la majorité⁴⁴.

44. Il s'agit avec ceci d'éviter les discriminations dont pourrait être à l'origine la séparation linguistique des élèves et qui pourraient placer dans une situation socialement désavantageuse les élèves de la langue minoritaire. Là où s'instaure le modèle du séparatisme linguistique sans choix, il faudra être vigilant afin que la séparation des élèves pour des raisons de langue ne poursuive pas d'intention de ségrégation, ce qui serait radicalement incompatible avec les principes constitutionnels qui guident les États démocratiques. Pour quelques exemples de ségrégations scolaires illégitimes, voir A.H. LEIBOWITZ, « The Imposition of English as the Language of Instruction in American Schools », [1970] *Revista de Derecho Puertorriqueño*, pp. 207-208.

Le modèle du bilinguisme total (ou de conjonction linguistique), en fournissant un espace aux deux langues en contact, ne restreint que partiellement la liberté de choix de la langue véhiculaire, du fait qu'une partie de l'enseignement est forcément dispensée dans la langue qui aurait été choisie. De là le fait que pour être implanté de manière légitime avec caractère général il suffit qu'une norme supérieure appartenant au bloc de constitutionnalité explicite (ou, y compris, de manière implicite, permette de déduire la volonté de *protéger* la pluralité linguistique ou la volonté de protéger les groupes linguistiques ou les minorités linguistiques [comme cela se passe pour le Val d'Aoste (art. 6 de la Constitution italienne : « La République *protège* les minorités linguistiques au moyen des normes adéquates », et les art. 38 à 40 du Statut spécial pour le Val d'Aoste), ou pour la Catalogne (art. 3.2 et 3.3 de la Constitution espagnole : « Les autres langues espagnoles seront aussi officielles dans les Communautés autonomes respectives [...] », et « La richesse des différentes modalités linguistiques de l'Espagne est un patrimoine culturel qui sera l'objet d'un respect et d'une *protection* spéciaux », et art. 3 du Statut d'Autonomie de la Catalogne)]. Lorsqu'il est appliqué uniquement dans une région et non dans l'ensemble de l'État, le modèle de bilinguisme total doit prévoir des mesures d'appui pour aider les enfants qui se déplacent vers celle-ci à s'intégrer dans les écoles bilingues⁴⁵. Dans le modèle du bilinguisme total, il est possible de donner la priorité à l'une des deux langues. Cependant, cette priorité doit laisser un espace suffisant à l'autre langue vu que, dans le cas contraire, le modèle du bilinguisme cacherait, en réalité, un modèle territorial pour lequel, probablement, il n'y aurait pas de couverture légale suffisante.

Le modèle territorial doit disposer, pour être légitime, d'une prévision constitutionnelle qui l'avale expressément ou, au moins, de manière implicite⁴⁶. Cette plus grande exigence par rapport aux modèles du séparatisme linguistique sans choix et du bilinguisme total a sa justification dans le fait que le modèle territorial empêche le choix de la langue véhiculaire en même temps qu'il nie l'enseignement dans sa propre langue à un secteur de la population. Au nom de la garantie de l'efficacité de l'enseignement, les modèles territoriaux doivent prévoir des mesures extraordinaires de renforcement qui tendent à assurer l'intégra-

45. Dans ce but, la Loi italienne du 16 mai 1978, n° 196, sur les normes d'exécutions du statut spécial du Val d'Aoste, établit à l'article 28.2, *in fine*, que : « Con la stessa procedura si provvede alla determinazione delle materie da insegnare in lingua francese, *con gli adempimenti necessari per consentire l'inserimento per gli alunni provenienti da altre parti del territorio* » (Nos italiques). C'est là un besoin qui naît aussi bien du droit à l'éducation que de la liberté de circulation et d'établissement dans n'importe quelle partie du territoire de l'État. Voir A. MILIAN i MASSANA, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación* [...], *op. cit.*, note 8, pp. 116-118, pp. 418-419 et p. 429. Le récent arrêt de la Cour constitutionnelle espagnole 337/1994 s'est aussi référé à cette exigence.

46. En Belgique la territorialité linguistique des régions unilingues de langue néerlandaise et de langue française s'appuie sur l'article 3*bis* de la Constitution qui dispose que : « La Belgique comprend quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, [...] ». Le soutien juridique au modèle territorial des cantons unilingues suisses doit être recherché dans le principe de territorialité que le Tribunal fédéral déduit du paragraphe premier de l'article 116 de la Constitution (Arrêt *Association de l'École française*, du 31 mars 1965. ATF 91 I 480).

tion des élèves qui proviennent d'autres régions de l'État ayant une langue distincte⁴⁷.

Finalement, en ce qui concerne le modèle qui impose une seule langue d'enseignement pour tout le territoire de l'État, sans tenir compte du fait qu'il existe des zones territoriales linguistiquement différenciées ou que, sur l'étendue du territoire, habite un nombre respectable de citoyens d'une ou de plusieurs autres langues, il faut dire qu'il sera légitime uniquement s'il remplit, entre autres, les conditions suivantes : qu'il prévoit des facilités afin de pouvoir faire un usage instrumental ou auxiliaire de la langue de l'élève, lorsque celle-ci ne coïncide pas avec la langue d'enseignement et que cela soit nécessaire pour rendre l'enseignement compréhensible et, en plus, qu'il n'y ait aucune disposition de rang supérieur qui garantisse la protection des minorités ou des groupes linguistiques. D'autre part, les politiques linguistiques visant l'uniformisation ou l'assimilation qui déprécient ou poursuivent la langue de l'enfant lorsqu'elle est distincte de la langue d'enseignement, allant y compris jusqu'à des pratiques vexatoires (se rappeler le *symbole*), ne résistent pas aux paramètres issus des principes et des valeurs mentionnés ci-dessus, en même temps qu'elles enfreignent le contenu linguistique du droit à l'éducation.

À cet ensemble de limites et de conditions juridiques nous ajouterons encore, avec caractère général, que dans les États où la Constitution consacre la liberté d'enseignement il serait discutable d'imposer la langue d'enseignement aux écoles non agréées ni subventionnées.

L'ensemble des limites et des conditions juridiques exposées mettent en évidence le fait qu'il n'est pas nécessaire d'attribuer un contenu linguistique large au droit à l'éducation — droit à choisir la langue d'enseignement ou à recevoir l'enseignement dans sa langue propre — pour garantir une éducation conforme aux exigences d'une société démocratique. Les principes et les valeurs mentionnés constituent des limites effectives, sont pour les tribunaux un formidable moyen de contrôle des modèles linguistico-scolaires et permettent leur annulation lorsqu'ils sont iniques.

La défense du contenu linguistique large du droit à l'éducation, bien qu'il soit non nécessaire, acquiert un sens plus idéologique que juridique. Une manifestation de ce caractère idéologique — que le contenu linguistique plus modeste de la langue compréhensible évite justement — apparaît, par exemple, lorsque les partisans acharnés du libre choix le défendent pour éviter tout contact avec la ou les autres langues du pays, plus que pour protéger leur propre langue.

D'autre part, l'attribution au droit à l'éducation d'un contenu linguistique plus restreint — droit à recevoir l'enseignement dans une langue compréhensible —

47. C'est pour cette raison que la Loi scolaire du canton du Tessin, du 1^{er} février 1990, dispose dans son article 72.1 que : « Nelle scuole elementari e nelle scuole medie possono essere organizzati corsi di lingua italiana per allievi di altra lingua che non sono in grado di seguire normalmente l'insegnamento ». L'article 10 de la Loi scolaire du canton de Saint-Gall, du 10 avril 1985, quant à lui, établit dans ses deux premiers paragraphes que : « Die Primarschulgemeinde kann neben den Normalklassen und den Sonderklassen besondere Übergangsklassen für fremdsprachige Kinder führen. / Die Übergangsklassen bereiten durch Vermittlung der notwendigen Kenntnisse der deutschen Sprache auf den Eintritt in eine ordentliche Klasse vor ». (Pour une meilleure compréhension du sens du texte, il faut avoir présent à l'esprit que les langues nationales de la Confédération qui ne sont pas officielles dans les cantons sont considérées comme des langues étrangères).

autorise les pouvoirs publics à choisir, en principe, parmi un plus grand nombre de modèles linguistico-scolaires (ne pas oublier qu'en revanche le libre choix de la langue d'enseignement généralisé est incompatible avec les autres modèles), ce qui permet de fournir une réponse plus satisfaisante aux différentes nécessités que présentent les différentes réalités sociolinguistiques (par exemple, éviter la séparation des enfants en raison de leur langue en implantant le modèle de bilinguisme total là où il est recommandable).

Les dispositions des traités et des accords internationaux multilatéraux conditionnent à peine l'adoption des modèles sur la langue véhiculaire. Rares sont les clauses qui prévoient expressément l'enseignement *dans* une langue, et lorsqu'elles le stipulent, elles le font en termes disjonctifs par rapport à l'enseignement *de* la même langue (art. 5.1.c de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement : « l'emploi *ou* l'enseignement de leur propre langue »⁴⁸, et art. 4.3 de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques : « d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir une instruction dans leur langue maternelle »), en dissipant ainsi leur caractère contraignant déjà rare ou douteux⁴⁹. De la clause qui proclame que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine, que de nombreux traités comprennent, je ne pense pas qu'il soit admissible de déduire le droit des enfants à recevoir l'enseignement *dans* leur langue. Dans le cas contraire, quel sens aurait l'article 5.1.c de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, s'il résulte que la clause « l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine » de l'article 5.1.a couvre déjà le droit des membres des minorités nationales à employer leur propre langue dans l'enseignement?

Certains auteurs déduisent de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques un droit des personnes appartenant aux minorités linguistiques à recevoir un enseignement *dans* leur langue⁵⁰. Cependant, l'absence de reconnaissance expresse et l'inexistence d'une unanimité doctrinale permettent de l'ignorer impunément.

Afin de protéger efficacement les minorités linguistiques qui ont demeuré de manière historique sur un territoire déterminé et y demeurent encore aujourd'hui face aux modèles territoriaux purs qui ne prennent en compte que la

48. Dans mon ouvrage *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación* [...], *op. cit.*, note 8, pp. 59-61, j'ai fait remarquer que la version espagnole, aussi authentique, diffère des versions authentiques française, anglaise et russe en stipulant : « employer *et* enseigner leur propre langue » (les versions officielles française, anglaise, espagnole et russe peuvent être consultées respectivement dans 429 *U.N.T.S.* 93, pp. 101, 100, 114 et 115). Y compris dans le cas, peu probable, où la version espagnole prévaudrait, l'article 5.1.c de la Convention serait quasiment sans effets conditionnels remarquables étant donné que, comme nous l'avons vu, la tutelle linguistico-scolaire que la Convention dispense se limite au domaine des écoles privées sans prévoir, de plus, aucun type d'obligation « positive » pour les pouvoirs publics.

49. Nous trouvons aussi l'aspect disjonctif dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales préparée au sein du Conseil de l'Europe : « [...] d'apprendre la langue minoritaire *ou* de recevoir un enseignement dans cette langue » (art. 14.2).

50. B. DE WITTE, *The Protection of Linguistic Diversity through Fundamental Rights*, Thèse de doctorat non publiée, European University Institute, Firenze, 1985, p. 672, et surtout F. CAPOTORTI, *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Nueva York, Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, 1979, p. 106, paragraphe 604.

langue majoritaire de l'État et afin de sauvegarder des langues qui peuvent être en voie d'extinction, il serait souhaitable qu'un traité ou une convention internationale a) établisse le droit des enfants de ces minorités à recevoir l'enseignement de leur langue, avec l'engagement correspondant des États à le garantir; b) consacre le droit des enfants de ces minorités à recevoir une partie de l'enseignement dans leur langue, avec l'engagement correspondant des États à le garantir; et c) attribue aux enfants de ces minorités le droit à acquérir une connaissance suffisante et correcte de la langue majoritaire, afin d'éviter toute velléité discriminatoire⁵¹.

III. LA DÉTERMINATION DE LA SECONDE LANGUE ET SON INTRODUCTION DANS LE SYSTÈME ÉDUCATIF

Une question qui demeure particulièrement complexe et conflictuelle est la décision quant à la seconde langue que doivent apprendre les élèves et, surtout, la détermination du moment auquel son apprentissage doit commencer.

Lorsqu'il existe deux ou plusieurs langues en contact, il faudra décider si la seconde langue doit être l'autre (ou une des autres) langue(s) en contact ou, au contraire, une langue externe, dont l'apprentissage est considéré prioritaire à cause du prestige international reconnu à cette langue.

Lorsque la seconde langue est une des langues en contact, c'est alors la détermination de l'âge scolaire auquel son étude doit commencer qui est difficile, son introduction précoce ou tardive se heurte à des intérêts opposés. Cette question a été, par exemple, l'une des plus débattues en Belgique au cours de l'élaboration de la Loi du 14 juillet 1932, concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen : dans la région unilingue néerlandaise (alors appelée flamande), une introduction excessivement précoce de la langue française pouvait devenir dangereuse pour la consolidation du néerlandais; une introduction excessivement tardive, au contraire, pouvait rendre plus difficile l'atteinte d'un niveau de connaissance acceptable de la langue française, y compris pour ceux dont c'était la langue maternelle ou habituelle. Pour leur part, les députés wallons s'opposaient à l'étude de la seconde langue pendant l'enseignement primaire en alléguant le manque de professeurs capables, et certains d'entre eux pensaient qu'une mesure semblable permettrait aux flamingants de créer en Wallonie des îlots linguistiques⁵². En Suisse, à l'alarmante constatation de la baisse de connaissance d'une seconde langue nationale de la part de la majorité des citoyens suisses — qui favorise l'incompréhension et l'indifférence entre la Suisse allemande et la Suisse romande — s'oppose la préoccupation pour garantir la stabilité de la langue maternelle. Alors que le premier élément conseille de commencer l'enseignement de la seconde langue le plus tôt possible, le second, en revanche, peut conseiller d'entamer cet apprentissage plus tard. Dans la province de Québec, au Canada, l'étude du français comme seconde langue dans les écoles de langue anglaise est obligatoire dès le premier cours. L'anglais, en revanche, ne peut être étudié dans les écoles de langue française qu'à partir de la quatrième année. L'introduction plus tardive de l'anglais n'est pas sans raison : elle prétend éviter qu'une introduction

51. Voir A MILIAN i MASSANA, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación* [...], *op. cit.*, note 8, pp. 451-453.

52. Voir J.D. RYCK D'HUISNACHT, « L'opinion parlementaire et la réforme du régime linguistique de l'enseignement en 1932 », (1970) 4 *Res publica*, pp. 544-550.

trop précoce affaiblisse la connaissance correcte de la langue française, déjà suffisamment menacée par l'origine migratoire de nombre des élèves.

Le caractère inévitablement conflictuel de cette matière, du fait des intérêts contradictoires dont elle est à l'origine, favorise les initiatives populaires et la présentation de recours judiciaires dans le but de modifier les règles en vigueur. Ainsi en est-il des initiatives populaires soumises au vote au cours des années 1988 et 1989 dans les cantons de Zurich et de Saint-Gall respectivement⁵³. Il en est de même pour le recours interposé dans la province de Québec contre le *Règlement concernant le régime pédagogique du primaire et l'éducation préscolaire*, du 25 février 1981, qui était la disposition qui interdisait l'enseignement de l'anglais avant la quatrième année⁵⁴.

La considérable discrétion dont jouissent les pouvoirs publics en dictant des dispositions relatives à la seconde langue — il s'agit de décisions éminemment politiques — n'empêche pas qu'un certain contrôle juridique puisse s'exercer. D'un côté, le choix de la seconde langue et la détermination de l'âge scolaire auquel il serait souhaitable d'entamer son apprentissage seront plus ou moins conditionnés juridiquement selon le degré de protection que l'ordre juridique accorde aux langues du pays. D'un autre côté, l'interdiction de l'arbitraire oblige à ce que les décisions, même lorsqu'elles sont discrétionnaires, soient rationnelles et suffisamment motivées.

IV. LES CONNAISSANCES LINGUISTIQUES REQUISES POUR L'EXERCICE DE LA FONCTION ENSEIGNANTE

L'instauration des modèles linguistico-scolaires a besoin de maîtres et de professeurs linguistiquement capables. Un enseignement multilingue a besoin de maîtres et de professeurs multilingues ou, selon le modèle scolaire, de maîtres et de professeurs unilingues des différentes langues qui doivent être enseignées et avec lesquelles ils doivent enseigner. En conséquence, il est logique et impérieux que les autorités introduisent des contrôles linguistiques dans la couverture des postes d'enseignement afin de garantir que les maîtres et les professeurs possèdent bien les connaissances que requiert la tâche d'enseignement dans chacun des cas.

Si nous référons au Droit comparé, nous pourrions vérifier que les contrôles de connaissances linguistiques représentent une pratique normale et habituelle. Nous pouvons citer quelques exemples : dans le Val d'Aoste, il est exigé une pleine connaissance du français dans les concours permettant d'accéder au corps des maîtres de la région⁵⁵; dans la province de Bolzano, l'enseignement en alle-

53. Les deux initiatives, la *Volksinitiative gegen verfrühten Fremdsprachenunterricht* du canton de Zurich, et la *St. Gallische Volksinitiative für eine Primarschule ohne Fremdsprachenunterricht*, tentaient d'empêcher l'enseignement des langues étrangères — et par conséquent de la seconde langue — au sein des écoles primaires. Les deux ont été repoussées par le référendum populaire correspondant.

54. En date du 16 mars 1989, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *C.É.P.S.M. c. Québec (P.G.)*, [1989] 1 R.C.S. 377, statuait définitivement sur le conflit en déclarant que le *Règlement concernant le régime pédagogique du primaire et l'éducation préscolaire*, ainsi que d'autres dispositions contestées dans le même recours, étaient conformes à l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En conséquence, les Commissions scolaires qui offraient des cours d'anglais à partir du niveau préscolaire, en désobéissant délibérément au *Règlement*, ont dû rectifier cette pratique et obéir aux directives du gouvernement provincial.

55. Article 5 du d.P.R., n° 861, du 31 octobre 1975.

mand ou en italien doit être dispensé par des maîtres dont la langue maternelle coïncide avec la langue d'enseignement⁵⁶; dans les régions de Belgique, pour exercer l'enseignement on doit faire preuve d'une connaissance approfondie de la langue véhiculaire de l'établissement⁵⁷; dans le Pays Basque espagnol, on exige de faire preuve de la connaissance de l'euskera (langue basque) afin de pouvoir occuper un poste d'enseignement en euskera; en Catalogne, la Loi de normalisation linguistique dispose que les professeurs doivent connaître les deux langues officielles (le catalan et le castillan) conformément aux exigences de leur tâche d'enseignement⁵⁸.

Il est courant aujourd'hui dans les États démocratiques de considérer que les exigences linguistiques n'impliquent pas une pratique discriminatoire contraire au principe d'égalité, ou à l'égalité d'accès aux emplois publics, dans tous les cas où les niveaux de connaissance requis sont raisonnables, et proportionnels aux besoins qui dérivent de la tâche d'enseignement qu'il correspond d'exercer⁵⁹. Cela constitue l'opinion généralisée de la doctrine et le critère jurisprudentiel de la majorité des tribunaux⁶⁰, qui considèrent que les connaissances linguistiques font partie de la *capacité* requise pour occuper le poste vacant.

Dans le domaine communautaire, dans la mesure où elles pourraient représenter une barrière, on a mis récemment en doute le fait de savoir si les exigences linguistiques étaient compatibles avec le principe de la libre circulation des travailleurs que le traité instituant la Communauté européenne consacre. L'unique mesure du Droit communautaire qui relie les connaissances linguistiques avec la libre circulation des travailleurs se trouve dans le règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Selon l'article 3, paragraphe 1, deuxième tiret, de ce règlement, sont contraires à la libre circulation les dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou les pratiques administratives d'un État membre « qui, bien qu'applicables sans acception de nationalité, ont pour but ou effet exclusif ou principal d'écarter les ressortissants des autres États membres de l'emploi offert ». Le

56. Article 19 du statut spécial pour le Trentin-Haut-Adige.

57. Article 13 de la Loi, du 30 juillet 1963, concernant le régime linguistique dans l'enseignement.

58. Article 18(1).

59. Voir B. DE WITTE, « Linguistic Equality [...] », *loc. cit.*, note 10, pp. 77-83; A. MILIAN i MASSANA, « La ordenación estatutaria de las lenguas españolas distintas del castellano », (1983) 6 *Revista Vasca de Administración Pública*, pp. 243-245, notes 21 et 22. Pour la Suisse, la Belgique et l'Italie, voir les travaux de R. COMET i CODINA, C. WILWERTH et P. CARROZZA, respectivement, (1989) 12 *Revista de Llengua i Dret*, pp. 67-87, 89-111 et 113-134.

60. En Espagne, la Cour suprême a été particulièrement réticente à accepter la compatibilité des connaissances linguistiques avec le principe d'égalité. Malgré tout, après que la Cour constitutionnelle eut admis cette compatibilité dans l'arrêt 46/1991, du 28 février, la Cour suprême a dû rectifier son opinion. Sur la jurisprudence de la Cour suprême, voir E. COBREROS MENDAZONA, *El régimen jurídico de la oficialidad del euskara*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, pp. 79-85; I. AGIRREAZKUENAGA, « La exigencia del euskara en el acceso a la función pública : jurisprudencia y planificación normativa », (1989) 25 *Revista Vasca de Administración Pública*, pp. 105-114; L. TOLÍVAR ALAS, *Las libertades lingüísticas*, Alcalá de Henares/Madrid, INAP, 1987, pp. 219-222; J.M. BAÑO LEÓN, « El ejercicio del pluralismo lingüístico en la Administración Pública », (1987) 54 *Revista Española de Derecho Administrativo*, pp. 234-239; J. PRIETO DE PEDRO, *Lenguas, lenguaje y derecho*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 74-82; J. VERNET i LLOBET, *Normalització lingüística i accés a la Funció Pública*, Barcelona, Fundació Jaume Callís, 1992.

dernier alinéa de cette disposition précise cependant que celle-ci « ne concerne pas les conditions relatives aux connaissances linguistiques requises en raison de la nature de l'emploi à pourvoir ». C'est-à-dire que si l'État démontre que les exigences linguistiques sont nécessaires étant donnée la nature de l'emploi à pourvoir, il n'existe alors aucune objection à leur établissement. En conséquence, la limite imposée à l'établissement de contrôles linguistiques par les États n'a pas une grande portée : pour que les contrôles soient légitimes, il suffit qu'ils soient nécessaires en raison de la nature de l'emploi à pourvoir. De plus, l'article 3 se réfère uniquement aux dispositions *publiques* qui régissent l'emploi *privé*⁶¹.

L'absence, apparente, de l'emploi *public* dans le règlement est la conséquence de l'article 48, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne, qui stipule que le principe de la libre circulation des travailleurs ne s'applique pas « aux emplois dans l'administration publique ». En conséquence, les exigences linguistiques paraissent dans le cas des emplois publics parfaitement légitimes⁶². Cependant, à l'heure actuelle, avec l'interprétation restrictive que successivement la Cour de justice des Communautés européennes a donnée à l'expression « emplois dans l'administration publique », la limite de l'article 3 du règlement 1612/68 — selon lequel la nature de l'emploi doit justifier les connaissances linguistiques requises — est devenue applicable pour de nombreux emplois publics des États membres⁶³, et parmi ces emplois, il y a celui de professeur dans un centre public⁶⁴.

61. À son tour, l'article 3 du règlement ne comprend pas les exigences linguistiques que l'employeur pourrait imposer de sa propre initiative. Voir B. DE WITTE, « Surviving in Babel? Language Rights and European Integration », in Y. DINSTEIN, M. TABORY, *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, p. 293.

62. *Id.*, p. 293.

63. Parmi les emplois qui selon la Cour de justice ne constituent pas des « emplois dans l'administration publique » au sens du paragraphe 4 de l'article 48 du traité instituant la Communauté européenne, nous pouvons citer : les emplois permanents d'infirmier ou d'infirmière dans les hôpitaux publics [CJ CE 3 juin 1986 (*Commission des Communautés européennes c. République française*, 307/84, Rec. 1986, p. 1725)], les emplois de professeur dans les centres d'enseignement de caractère public [stage de formation préparatoire à la profession d'enseignant, CJ CE 3 juillet 1986 (*Deborah Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg*, 66/85, Rec. 1986, p. 2121)]; les emplois de lecteur de langue étrangère auprès d'une université, CJ CE 30 mai 1989 (*Pilar Allué et Carmel Mary Coonan c. Università degli studi di Venezia*, 33/88, Rec. 1989, p. 1591); les emplois de professeur de l'enseignement secondaire, CJ CE 27 novembre 1991 (*Annegret Bleis c. Ministère de l'Éducation nationale*, C-4/91, Rec. 1991, p. I-5627)] ou chercheur dans des centres publics [CJ CE 16 juin 1987 (*Commission des Communautés européennes c. République italienne*, 225/85, Rec. 1987, p. 2625)]. L'exclusion de ces emplois des « emplois dans l'administration publique » de l'article 48, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne a été possible parce que la Cour de justice envisage le concept d'administration publique au travers d'un critère *fonctionnel* au lieu de suivre un critère *institutionnel* ou *organique*. Afin de surmonter la casuistique à laquelle donne lieu le critère fonctionnel, la Commission a adopté une communication (*Journal officiel*, 1988, n° C 72/2) dans laquelle sont spécifiés les secteurs publics qui sont exclus de l'expression « administration publique » du paragraphe 4 de l'article 48.

64. En plus des arrêts cités dans la note précédente, il ne faut pas oublier que la communication de la Commission inclut « l'enseignement dans les établissements publics » parmi les emplois auxquels ne s'applique pas l'exception de l'article 48, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne.

L'affaire *Groener*⁶⁵ a été, à ce jour, le seul cas dans lequel la Cour de justice a dû décider si l'exigence de connaissances linguistiques pour couvrir des postes dans les institutions publiques d'enseignement d'un État membre enfreint ou non la libre circulation des travailleurs. Dans les termes de la Cour, « un poste permanent de professeur exercé à plein temps dans les institutions publiques d'enseignement professionnel *est un emploi de nature à justifier l'exigence de connaissances linguistiques*, au sens de l'article 3, paragraphe 1, dernier alinéa, du règlement n° 1612/68 du Conseil, *pour autant que l'exigence linguistique en cause s'inscrive dans le cadre d'une politique de promotion de la langue nationale qui est, en même temps, la première langue officielle, et que cette exigence soit mise en œuvre de façon proportionnée et non discriminatoire* »⁶⁶.

Cependant, la décision de la Cour de justice suscite quelques doutes dans la mesure où celle-ci se fonde sur la particularité de la langue exigée, l'irlandais, qui en Irlande est langue nationale en même temps que première langue officielle. Les exigences de connaissance des langues officielles qui ne remplissent pas exactement les deux conditions mentionnées résisteraient-elles à l'examen auquel les oblige l'article 3, paragraphe 1, dernier alinéa? Et, qu'en est-il des langues minoritaires qui n'atteignent pas la reconnaissance de langues officielles?

À mon avis, il convient d'affirmer que les exigences de connaissance de n'importe quelle langue officielle (même si elle n'est officielle que dans le cadre d'une région), lorsqu'elles satisfont les autres conditions pour être légitimes, seront sans aucun doute respectueuses du principe de la libre circulation des travailleurs si ce caractère officiel est reconnu dans une norme faisant partie du bloc de constitutionnalité. Pour les autres cas (les langues dont le caractère officiel est reconnu dans des normes de rang inférieur ou les langues minoritaires qui n'atteignent pas la reconnaissance de langues officielles), la Cour de justice devra aussi admettre les exigences de connaissance raisonnables et proportionnées lorsque les langues minoritaires exigées sont utilisées normalement et de manière naturelle dans l'activité scolaire⁶⁷. Rappelons que dans les États multilingues démocratiques l'établissement de contrôles linguistiques dans la couverture de certains postes de travail — parmi lesquels se trouvent les postes d'enseignement — est une pratique pleinement acceptée et considérée comme compatible avec l'interdiction, que de

65. CJ CE 28 novembre 1989 (*Anita Groener — Minister for Education and the City of Dublin Vocational Education Committee*, C-379/87, Rec. 1989, p. 3967).

66. *Id.*, dispositif, p. 3995 (Nos italiques). Dans l'arrêt, la Cour n'analyse pas si la notion d'« ordre public » qui figure à l'article 48, troisième paragraphe, du traité instituant la Communauté européenne devait être interprétée comme s'appliquant à la politique de l'État irlandais visant à soutenir et stimuler la position de la langue irlandaise. La Commission s'était manifestée contre cette interprétation, alors que certains auteurs lui étaient favorables. Voir C. PICO LORENZO, « La lengua como cuestión de orden público en el ámbito de la libre circulación de trabajadores en la Comunidad Económica Europea », (1989) 13 *Revista de Llingua i Dret*, pp. 105-111.

67. Ces langues minoritaires devront être utilisées normalement et de manière naturelle au niveau d'enseignement de l'emploi offert pour que l'exigence de leur connaissance soit légitime. Il est donc proposé un examen ou contrôle plus sévère pour elles, en ce qui concerne l'usage scolaire. Dans le cas de l'irlandais, la Cour de justice, au vu du fait que « la plupart des [...] matières enseignées dans les écoles publiques d'enseignement professionnel, est prodigué essentiellement, voire exclusivement en langue anglaise » (*Id.*, p. 3992), doit recourir à la situation juridique particulière de l'irlandais (langue nationale, première langue officielle) pour soutenir que son exigence est justifiée « en raison de la nature de l'emploi à pourvoir », au sens de l'article 3, paragraphe 1, dernier alinéa, du règlement n° 1612/68, précité.

nombreuses constitutions établissent *expressis verbis*, d'adopter des mesures qui, directement ou indirectement, posent des obstacles à la liberté de circulation et d'établissement des personnes dans le territoire même de l'État. Il n'y a donc aucune raison qui permette de penser que cette opinion, acceptée au sein des États, ne puisse pas être reçue dans le domaine communautaire. Pour le reste, il est facile de comprendre qu'un professeur qui ignore la langue de ses élèves pourra difficilement satisfaire leur droit *fondamental* à l'éducation⁶⁸.

V. LES INTERVENTIONS RELATIVES AUX LIVRES SCOLAIRES

Un autre domaine d'intervention linguistique des pouvoirs publics dans le secteur de l'enseignement est celui qui concerne les livres scolaires. L'enseignement *dans* une langue donnée a besoin logiquement de livres scolaires dans cette langue. Certaines dispositions, afin d'éviter des violations quant au modèle linguistique au travers des livres scolaires, ont établi expressément l'obligation d'utiliser des livres rédigés dans la langue d'enseignement⁶⁹. En ce qui concerne ces ouvrages, il convient de commenter deux questions.

La première est liée à leur autorisation. Normalement l'utilisation des livres scolaires est sujette à une autorisation administrative préalable. En ce qui concerne la langue, l'autorité administrative, pour procéder à l'autorisation du livre, vérifiera qu'il respecte la norme linguistique de la langue, préalablement fixée par l'institution ayant l'autorité reconnue à cet effet ou, le cas échéant, par l'autorité publique compétente⁷⁰. Les conflits surgiront lorsque la langue scolaire

Il convient d'observer que, dans l'affaire *Groener*, la Cour ne se prononce pas avec un caractère général sur les conditions que doivent satisfaire les exigences de connaissances linguistiques pour être compatibles avec le principe communautaire de la libre circulation des travailleurs. La Cour de justice se limite à répondre à une question concrète préjudicielle déférée par la High Court, Dublin, dans laquelle celle-ci reconnaît que l'exigence de connaissance de la langue irlandaise « n'est pas nécessaire pour s'acquitter des devoirs attachés à ce poste ». La formulation de la question préjudicielle à laquelle la Cour de justice répond était exactement la suivante : « Lorsqu'on examine la signification de l'expression "la nature de l'emploi à pourvoir" qui figure à l'article 3 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, faut-il prendre en considération une politique de l'État irlandais qui veut que des personnes occupant le poste aient une connaissance adéquate de la langue irlandaise lorsqu'une telle connaissance n'est pas nécessaire pour s'acquitter des devoirs attachés à ce poste ? » (*Id.*, p. 3991, paragraphe 10). D'où le fait qu'il ne soit pas correct d'affirmer que, pour la Cour de justice, ne sont compatibles avec le principe de la libre circulation des travailleurs que les exigences de connaissances linguistiques relatives aux langues nationales qui sont en même temps la première langue officielle.

68. Une chose est que le droit à l'éducation puisse être satisfait au travers d'une langue distincte de celle des élèves et une autre, bien différente, est que le professeur ignore la langue de ses élèves.

69. Par exemple, l'arrêté du Département de l'Éducation de la Catalogne, du 8 septembre 1983, dispose dans son article 6(2) que : « A les àrees o assignatures que s'imparteixin en llengua catalana s'emprará aquesta en totes les activitats orals i escrites : l'exposició del professor, el material didàctic o llibres de text, els exercicis de l'alumne i els d'avaluació » (Nos italiques).

70. Voir, par exemple, le décret du gouvernement galicien 173/1982, du 17 novembre, concernant les normes d'usage et d'enseignement du galicien. Selon son article 5 : « Los libros y material didáctico que deban ser autorizados conforme a la normativa vigente deberán ajustarse a las normas aprobadas por el presente Decreto ». Ces normes approuvées par le décret structurent la norme de base pour l'unité orthographique et morphologique du galicien et sont conformes à l'Accord de la *Real Academia Gallega* et de l'*Instituto da Lingua Galega*.

aura différentes variétés dialectales. Tous les livres rédigés dans l'ensemble des variétés ou bien seulement ceux rédigés dans une variété donnée doivent-ils être autorisés? En principe, devraient être autorisés au moins ceux qui sont rédigés dans l'une quelconque des variétés dialectales dont la normativité est officiellement reconnue et dont l'usage dans l'activité scolaire est permis. Malgré cela, il arrive parfois que les normes linguistiques officiellement approuvées, qui sont celles qui doivent régner à l'école (et c'est à celles-ci que doivent se limiter les livres scolaires), se basent sur des niveaux standardisés dans lesquels les locuteurs se reconnaissent à peine et les refusent. Dans tous les cas, le droit a peu à dire sur ces questions, sauf lorsqu'il y a une évidence que les dispositions ou les décisions adoptées sont arbitraires.

La deuxième question que posent les livres scolaires concerne la possibilité d'établir des mesures d'encouragement de nature économique en leur faveur. Cet aspect a un intérêt spécial dans le cas des livres scolaires rédigés dans des langues moins répandues, habituellement régionales ou minoritaires. Le nombre plus réduit d'élèves qui étudient dans ces langues comporte, du fait du marché plus réduit, un inévitable enchérissement de l'édition de ces livres, dont le coût devient ainsi supérieur à celui des livres scolaires rédigés dans la langue majoritaire. Afin de pallier cette circonstance qui place désavantageusement les élèves qui suivent leurs études dans une langue moins répandue, les pouvoirs publics prévoient parfois des aides publiques directes (des subventions) ou indirectes (des déductions ou des exemptions fiscales) destinées à abaisser les coûts d'édition.

Dans la perspective juridique, ces aides obligent à faire deux précisions intéressantes. En premier lieu, leur compatibilité avec le principe d'égalité; en second lieu, leur compatibilité, dans l'Union européenne, avec le traité instituant la Communauté européenne. En ce qui concerne la première, il faut se rappeler que de nos jours il est majoritairement accepté que le principe d'égalité obéit à la classique définition aristotélicienne de la justice, selon laquelle l'égalité implique de traiter de manière égale ce qui est égal et de manière différente ce qui est différent. En conséquence, le principe d'égalité n'exige pas un traitement uniforme et admet l'adoption de mesures de *pluralistic equality*, ou d'*affirmative equality*, qui comportent des traitements différenciés. Les aides destinées à corriger le coût plus élevé des livres scolaires qui sont édités dans des langues moins répandues constituent un exemple typique de mesures d'*affirmative equality*. Cependant, les aides, pour être respectueuses du principe d'égalité, doivent conserver une proportionnalité raisonnable par rapport au but qu'elles poursuivent. De ce point de vue, une Résolution du 26 mai 1982, dictée au Pays Basque, par laquelle il a été fait appel à subventions pour l'élaboration de livres scolaires en euskera « En prenant en compte le besoin qui existe de matériel scolaire élaboré en euskera, et afin que le prix de vente de ces livres soit analogue à celui des livres en castillan »⁷¹ me paraît exemplaire.

En ce qui concerne la compatibilité avec le traité instituant la Communauté européenne, les aides aux livres scolaires n'enfreignent pas l'interdiction d'octroyer des aides « qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions », que l'article 92.1 du traité impose aux États membres de l'Union européenne dans le but de sauvegarder

71. « Teniendo en cuenta la necesidad existente de material escolar elaborado en euskera, y al fin de que el precio de venta de dichos libros sea análogo al que tienen los de castellano ». E.H.A.A.-B.O.P.V., n° 77, du 17 juin 1982 (Nos italiques).

le marché commun. En réalité, en vertu du même article 92.1, ces aides qui faussent la concurrence ne sont incompatibles avec le marché commun que « dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres ». S'il est déjà difficile d'imaginer que le soutien économique à l'édition de livres en langues moins répandues puisse affecter « les échanges entre États membres »⁷², il n'y a pas le moindre doute que les aides aux livres scolaires — compte tenu des limites de diffusion de ceux-ci — ne les affecteront en aucun cas. En conséquence, l'interdiction des aides de l'article 92.1 est sans effet en ce qui concerne les livres scolaires. Enfin, s'il demeurerait encore le moindre doute, on peut se souvenir, de plus, que parmi les aides que l'article 92 lui-même déclare compatibles avec le marché commun figurent, grâce au point inséré par le traité sur l'Union européenne, « les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun », aides au sein desquelles, malgré l'ambiguïté de la mesure, les aides aux livres scolaires pourraient être incluses.

CONCLUSION

L'analyse de la législation des États multilingues met en évidence le fait que les formes d'intervention des pouvoirs publics en matière linguistico-scolaire sont très hétérogènes et que, par conséquent, les modèles linguistico-scolaires appliqués sont eux aussi très variés.

Dans la perspective des valeurs et des principes qui façonnent l'ordre juridique des sociétés démocratiques, de nombreux modèles sont conformes au Droit. En réalité, ces principes et ces valeurs laissent une zone importante à la discrétion des pouvoirs publics. Cette discrétion, cependant, ne signifie pas que tous les modèles potentiellement légitimes le soient dans n'importe quel contexte légal. Nous avons vu comment certains d'entre eux, en restreignant la liberté des individus, requièrent des habilitations expresses, ou implicites mais non équivoques, pour être conformes au Droit. C'est, par exemple, le cas du modèle territorial pur qui, pour pouvoir être implanté, a besoin d'une habilitation constitutionnelle; ou bien le cas du modèle de bilinguisme total ou de conjonction linguistique qui requiert, pour être légitime, qu'une norme du bloc de constitutionnalité explicite la volonté de protéger la pluralité linguistique.

De même, dans le cadre d'une société libre et démocratique la discrétion dans les déterminations linguistico-scolaires est toujours soumise à deux limites infranchissables. En premier lieu, l'enseignement doit être donné d'une manière qui soit compréhensible pour l'élève. Il s'agit là de l'exigence linguistique dérivée du noyau dur du droit à l'éducation. Par conséquent, lorsque l'enseignement est véhiculé dans une langue différente de celle de l'élève, sa compréhensibilité devra être garantie, quand cela sera nécessaire, au moyen de techniques auxiliaires afin que cet enseignement puisse être profitable. En second lieu, il doit être reconnu aux élèves le droit à recevoir l'enseignement *de* leur langue lorsqu'ils étudient dans une école située sur le territoire où la communauté linguistique à laquelle ils appartiennent a demeuré de manière traditionnelle et historique, et qu'elle y demeure encore aujourd'hui.

72. Voir B. DE WITTE, « Surviving in Babel [...] », *loc cit.*, note 61, p. 299.

Nous ajoutons, en outre, que l'interdiction de l'arbitraire oblige à ce que les décisions, même lorsqu'elles sont discrétionnaires, soient rationnelles et suffisamment motivées et que le principe d'égalité empêche d'utiliser la langue comme moyen de discrimination dans les écoles.

Il correspond aux tribunaux de contrôler les modèles linguistico-scolaires pour éviter des velléités discriminatoires et des pratiques iniques. De ce point de vue, les principes et les valeurs qui sont inférés des systèmes juridiques pluriels et démocratiques, ainsi que les deux limites infranchissables signalées ci-dessus sont de formidables moyens de contrôle. En revanche, il est interdit aux tribunaux de contrôler les aspects qui résultent des options politiques adoptées par les autorités scolaires dans l'exercice légitime de la discrétion que le système juridique leur attribue. Évidemment, les magistrats ne pourront pas non plus décider en fonction de leurs préférences personnelles, étant donné qu'il ne leur correspond pas de se substituer à l'administration scolaire dans les espaces de décision politique.

Antoni Milian-Massana
Departament de Dret Públic, Edifici B
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra, (Barcelona) Espagne
Tél. : (3) 581-13-00
Télec. : (3) 581-20-65