

Politique linguistique et droits linguistiques aux Nations Unies

Marie-Josée de Saint Robert

Office des Nations Unies à Genève

La situation des langues à l'intérieur de l'ONU est peu connue du fait qu'on ne dispose pas à l'heure actuelle de rapport faisant régulièrement le point sur la question, tant en ce qui concerne les langues dans lesquelles les États Membres soumettent leurs documents au Secrétariat qu'en ce qui concerne les langues maîtrisées de manière active et passive par les fonctionnaires ou la langue dans laquelle ces fonctionnaires souhaitent que l'administration s'adresse à eux. Faute d'outils permettant d'évaluer la place des langues dans le travail de l'Organisation, on examinera le rôle que joue chacun des acteurs dans le respect du règlement linguistique à la lumière des rares indicateurs que nous fournit l'ONU.

Deux grands types d'acteurs ont, à leur niveau respectif, une incidence sur la situation linguistique qui prévaut au sein de l'instance internationale la plus universelle au monde. Les *missions permanentes* font connaître la politique linguistique que les États Membres souhaitent voir appliquer dans les organisations internationales et la mettent elles-mêmes en pratique par leur comportement linguistique dans les conférences et les réunions qui se tiennent à l'ONU, et par l'attention qu'elles accordent à la dimension linguistique des dossiers qui s'y traitent. Le *Secrétariat*, c'est-à-dire, d'une part l'*administration*, à savoir le corps de fonctionnaires qui assure la bonne marche des différents services qui composent l'Organisation, et qui applique, en les interprétant, les décisions de portée linguistique adoptées dans leurs grandes lignes par les États Membres; et, d'autre part, les *agents* de cette même Organisation, qui écrivent des rapports, préparent des réunions, y participent, s'adressent au public, communiquent entre eux – autant d'activités qui passent par le truchement d'une ou de plusieurs langues.

Les États Membres et les missions permanentes

Le poids joué par les États Membres et le personnel des missions permanentes qui les représente, peut être évalué dans le domaine linguistique à l'aide de plusieurs indicateurs: le statut des langues dans les organes de l'ONU, l'attachement que manifeste officiellement la communauté des nations au multilinguisme, les conditions linguistiques imposées aux candidats au poste de Secrétaire général, les choix linguistiques des États Membres, enfin, les témoignages sur les connaissances linguistiques des diplomates.

Le statut des langues, qu'il s'agisse des langues officielles ou des langues de travail, est arrêté par les États Membres. À l'ONU, l'article 111 de la Charte des Nations Unies, signée le 26 juin 1945, précise que les versions chinoise, française, russe, anglaise et espagnole du texte de la Charte font également foi. Ce sont ces cinq langues qui sont devenues langues de travail et langues officielles des organes principaux de l'ONU, dès l'adoption de la première résolution concernant le régime linguistique applicable en son sein – la résolution 2 (I) du 1er février 1946. L'arabe s'est ajouté à ces langues à partir de 1973. Ce sont également les États Membres et leurs représentants qui adoptent les règlements des divers organes directeurs et des conférences internationales de l'ONU dans lesquels figurent en règle générale des dispositions linguistiques. Comme le précise le point 4 de l'annexe à la résolution mentionnée ci-dessus, toutes les langues peuvent être choisies par les États Membres à la tribune de l'ONU, à condition que soit fournie une interprétation du texte prononcé dans une langue autre que les six langues désignées.

Les États Membres affirment régulièrement l'importance qu'ils accordent au maintien de la pluralité linguistique au sein de l'ONU. Nombre de résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies rappellent leur attachement au plurilinguisme et au respect de la parité des langues. La régularité avec laquelle les États Membres s'expriment sur la question des langues montre que ceux-ci sont conscients de ce que l'utilisation d'une seule langue dans les relations multilatérales, en l'occurrence l'anglais, entraînerait des conséquences graves pour la

communauté internationale: l'exclusion des partenaires qui maîtrisent mieux d'autres langues de communication internationale que l'anglais peut mettre en cause la représentativité des décisions adoptées en une seule langue, voire la légitimité d'institutions censées favoriser la communication et la coopération entre tous leurs États Membres. Nombre de délégations d'Afrique francophone avouent par exemple ne pas pouvoir participer aux débats préparatoires des conférences internationales – ces réunions se tiennent exclusivement en anglais – parce qu'elles ne maîtrisent pas suffisamment cette langue pour pouvoir apporter leur contribution, qui pourtant serait des plus précieuses pour l'avancement des travaux. En outre, du fait que les documents préparatoires des grandes conférences internationales n'existent bien souvent qu'en anglais, beaucoup de journalistes, travaillant dans les cinq autres langues officielles de l'Organisation, se trouvent démunis lorsqu'ils doivent parler de ces conférences au grand public. Il est plus difficile de réinventer des équivalents dans une langue officielle de l'Organisation que d'avoir à en créer de toutes pièces dans une langue qui n'a pas officiellement cours dans cette même Organisation⁹.

Les conditions posées par les États Membres quant aux connaissances linguistiques que doit posséder le détenteur de la plus haute charge à l'ONU sont également un signe de l'attachement dont font preuve les pays à l'égard de l'emploi de plusieurs langues dans les relations internationales. La France, qui est le seul pays francophone ayant un siège permanent au Conseil de sécurité – organe principal de l'ONU qui désigne le candidat à la charge suprême – et qui possède à ce titre un droit de veto, fait connaître régulièrement son intention de ne soutenir qu'un candidat capable de travailler en français.

Les missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève sont amenées à faire connaître au Service des publications la ou les langues dans lesquelles elles souhaitent correspondre avec l'Organisation et recevoir ses documents. On constate que les documents en langue française sont demandés non seulement par les pays traditionnellement considérés comme francophones mais également par de nombreux autres pays. Les témoignages concordent sur le fait que si les documents français étaient distribués en même temps que l'anglais, et non pas beaucoup plus tard comme c'est souvent le cas des documents de la conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, par exemple, les chiffres concernant la demande de l'anglais diminueraient de moitié.

L'indication de la langue originale qui figure sur la première page de tout document fournit un autre indice de la place de la langue française dans les textes de l'ONU. Des documents sont soumis en français par des pays tels que l'Albanie ou la Grèce. La langue française est bien une langue utilisée par la communauté internationale, au-delà du cercle des pays francophones.

Enfin, le choix de la langue par les représentants des États Membres à l'occasion du débat général qui a lieu chaque année au début de l'Assemblée générale de l'ONU constitue un indicateur précieux de la place des langues dans la vie internationale. En 1993, par exemple, près de 50% des délégations ont employé l'anglais, près de 15% le français, près de 12% l'espagnol, près de 10% l'arabe, près de 10% les langues nationales, un peu plus de 5% le russe. Un seul pays a utilisé le chinois. Depuis 1989, les chiffres concernant les langues officielles autres que l'anglais indiquent une tendance à la baisse, tandis que l'emploi de langues autres que les langues officielles de l'ONU se répand.

Les témoignages sur les connaissances linguistiques des représentants des États qui participent aux réunions internationales révèlent également que s'il est vrai que personne n'invite les francophones à s'exprimer en français, il n'en est pas moins vrai que lorsque les Français s'expriment dans leur langue, les autres participants les comprennent en règle générale¹⁰. Les locuteurs natifs des quatre autres langues s'attendent moins à ce que les représentants des autres États Membres pratiquent leur langue en plus de l'anglais et du français. La connaissance de plusieurs langues n'est cependant pas chose rare dans le monde diplomatique.

On peut conclure à partir des données que nous fournissent les États Membres et leurs représentants qu'il existe bien une demande en faveur du multilinguisme, défini comme

impliquant pour chaque État Membre de l'Organisation, «quelle que soit la langue officielle dans laquelle il s'exprime, le droit et le devoir de se faire comprendre et de comprendre les autres¹¹». Le régime linguistique de l'ONU, établi par les États Membres, suscite des attentes de leur part. Ainsi les documents de l'ONU doivent être disponibles dans les langues officielles et les langues de travail; les États Membres communiquent avec le Secrétariat en anglais ou en français et celui-ci est tenu de s'adresser à eux dans la langue de leur choix; il devrait être possible pour eux de s'exprimer en réunion dans la langue officielle ou de travail de leur choix sans mettre en péril la bonne marche des travaux. Or les prérogatives que les États Membres se reconnaissent dans le domaine linguistique ne correspondent pas toujours aux possibilités que leur offre le Secrétariat si l'on en juge par la manière dont ils caractérisent la situation linguistique qui prévaut à l'ONU dans la résolution sur le multilinguisme que les délégations francophones, avec l'appui des délégations hispanophones et arabophones, ont pu faire adopter le 2 novembre 1995. On peut y lire l'affirmation suivante: l'Assemblée générale constate «que le principe de l'égalité des langues officielles est de plus en plus fréquemment mis en cause par la tenue de réunions informelles dites "à coût réduit"¹².

12 A/50/11.

», c'est-à-dire sans interprétation. Les réunions qui se prolongent au-delà de l'heure prévue se terminent également en anglais, les interprètes ne pouvant pas toujours assurer leur service jusqu'à des heures indues.

On peut mentionner en dernier lieu que le suivi de la situation des langues dans les organisations internationales s'est institutionnalisé avec la création d'organisations internationales ou de groupements internationaux à vocation linguistique. C'est dans cet esprit qu'ont vu le jour divers groupes d'étude et d'action, surtout en milieu francophone. Ces nouveaux acteurs jouent un rôle moteur pour accroître la coordination et la solidarité francophones au sein des organisations internationales; ils peuvent également agir auprès de l'ONU en qualité d'observateurs aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale.

Le Secrétariat

La politique linguistique de l'ONU est donc respectueuse de la pluralité linguistique voulue par les États Membres de ces organisations. Ceux-ci se sont pourtant dans bien des cas contentés de préciser leur volonté quant au choix des langues, laissant au Secrétariat le soin de définir les modalités d'application de ces dispositions. Au niveau de l'*administration*, on peut dire qu'une vision étroite du bilinguisme institutionnel prévaut au sein du Secrétariat. On y considère que le monolinguisme en anglais, ou beaucoup plus rarement le monolinguisme en français, constitue une réponse suffisante à l'exigence qui est faite au Secrétariat de travailler en anglais ou en français. Une autre conception, plus conviviale, existe néanmoins. Elle prévoit non seulement que le fonctionnaire maîtrise une des deux langues de travail du Secrétariat mais qu'il ait une connaissance passive suffisante de l'autre langue de travail afin que l'émetteur ait réellement la possibilité d'utiliser la langue de son choix. Cette idée est notamment combattue par le Japon.

Les deux conceptions se rencontrent lorsqu'il s'agit des *fonctionnaires de l'ONU*. On estime qu'en 1995 un tiers des employés des Nations Unies étaient francophones; on retrouve à peu près cette même proportion dans d'autres organisations internationales. Le nombre de personnes capables de comprendre le français dépasse selon toute vraisemblance ce pourcentage: on peut avoir une connaissance active ou passive du français sans être considéré comme francophone; on peut comprendre le français tout en préférant communiquer avec l'administration dans une autre langue. Si l'on tient compte de cette dernière catégorie de fonctionnaires, on peut estimer que plus de la moitié des fonctionnaires de l'ONU sont à même de comprendre le français. Inversement, on peut dire que c'est en raison d'une importante minorité de personnes qui ne parlent pas français que les fonctionnaires internationaux choisissent l'anglais comme langue de travail.

En effet, il semble que progressivement la notion d'efficacité linguistique se soit imposé au

sein du Secrétariat et des autres organes de l'ONU. Il y a conflit de normes pour les fonctionnaires français entre le fait de considérer que l'anglais est la langue de l'efficacité et le fait de vouloir promouvoir l'usage du français dans les organisations internationales. Il est jusqu'au Secrétaire général pour déplorer que les Français aient recours à l'anglais alors que le statut de la langue française est établi dans les textes. Boutros Boutros-Ghali développe l'idée suivante: "C'est aux francophones eux-mêmes de veiller à la stricte application des règles linguistiques de l'Organisation. C'est à eux de défendre leur langue, d'en assurer la pérennité. Je ne veux critiquer personne, mais je pourrais vous donner des exemples de fonctionnaires francophones, certains à des niveaux très élevés, qui correspondent entre eux en anglais, qui s'expriment en anglais à des réunions où il y a pourtant interprétation. J'aime beaucoup la langue française, mais le secrétaire général ne peut pas faire la police linguistique."13_

La communication en milieu international se déroule alors dans le présence de nombreux éléments contraignants, souvent contradictoires: la conviction qu'a le fonctionnaire international qu'une langue unique faciliterait sa tâche ou non; le fait que dans une organisation internationale le fonctionnaire ne s'attende pas à parler sa propre langue mais qu'il cherche plutôt à se faire apprécier de ses collègues en montrant qu'il parle leur langue ou une autre langue que la sienne; le fait qu'il soit prêt à faire abstraction de ses propres préférences linguistiques au nom de l'idée qu'il se fait de la cause internationale qu'il veut servir; le fait qu'il prenne pour une brimade personnelle l'absence de choix réel de la langue de travail. Un grand nombre de fonctionnaires se retranchent néanmoins derrière l'usage pour justifier leur emploi de l'anglais. Cette attitude ne reflète pas une évolution de la vie internationale, dans la mesure où le multilinguisme y est largement valorisé, mais correspond à un certain fatalisme, nourri par une lecture de l'histoire des langues internationales selon laquelle une langue finit toujours par l'emporter sur les autres.

Une autre vision de la coprésence des langues sur la scène internationale est cependant possible. Loin de se livrer à une concurrence acharnée, les langues présentes garantissent l'expression de la diversité des modes de pensée, chaque langue privilégiant un mode de pensée dominant. On constate dans bien des cas que c'est l'absence de prise en compte de la diversité qui est génératrice de conflits et non la diversité elle-même. La recherche et le maintien de la paix n'impliquent pas l'uniformité dans l'expression mais une volonté commune.

Quelques recommandations

Le multilinguisme institutionnel ne va pas de soi. Pour qu'il fonctionne de manière satisfaisante, il importe que le droit linguistique qui le régit soit précisé, qu'il soit connu des acteurs, et en particulier des anglophones monolingues, et que ce droit soit appliqué sans que les employés aient l'obligation de demander qu'il le soit, afin d'éviter les situations où l'employé se trouverait pénalisé pour avoir voulu faire valoir ses droits linguistiques. Une déclaration de principes dans laquelle seraient énumérés les droits et les devoirs des fonctionnaires internationaux constituerait une première solution à ce problème. L'application d'un règlement linguistique, comme celle de tout autre règlement, dépend de la connaissance qu'ont les acteurs de l'existence du règlement, des conséquences de tout manquement à ce règlement et de la volonté qu'ont les acteurs de respecter et de faire respecter les règles du jeu. Il est par exemple essentiel que les fonctionnaires internationaux qui rédigent des rapports soient suffisamment sensibilisés à la nécessité de la traduction et aux délais nécessaires pour qu'elle se fasse dans de bonnes conditions14_

Les services de traduction du gouvernement canadien prévoient qu'on alloue à la traduction l'équivalent de 30 p. 100 du temps consacré à la rédaction du document à traduire.

À l'heure actuelle, ces délais ne sont que rarement respectés. Un autre moyen d'améliorer la qualité des textes serait de les rédiger parallèlement en plusieurs langues. Là encore, la rédaction parallèle requiert des délais suffisants.

Il importe également que les institutions internationales soient dotées de moyens leur permettant de mettre en œuvre ce droit et de répondre aux demandes de documentation

multilingue qui leur sont légitimement présentées. Les moyens mis en place pour l'indexation de la documentation des Nations Unies ne devraient pas uniquement concerner la langue anglaise mais l'ensemble des langues officielles et de travail de l'ONU. La création de banques de données documentaires et terminologiques dans toutes ces langues devrait être prioritaire. Une information plus complète sur l'offre de cours de perfectionnement et de rédaction dans les langues officielles de l'ONU devrait être fournie aux fonctionnaires. Les formulaires, les avis de vacance de poste de même que les circulaires de l'administration devraient être automatiquement disponibles dans les langues de travail du Secrétariat. Enfin, les fonctionnaires, les missions et les membres de la presse devraient avoir accès aux communiqués de presse et aux informations quotidiennes sur les activités de l'Organisation dans l'une et l'autre des langues de travail du Secrétariat.

En conséquence, les budgets de traduction et d'interprétation des services linguistique devraient être à la hauteur des besoins et à l'abri d'éventuelles restrictions budgétaires¹⁵. En d'autres termes, pour que la coexistence des langues au sein de l'ONU devienne une réalité, l'application du droit linguistique ne devrait plus relever de l'improvisation ou de la bonne foi. Les contingences pratiques ne devraient pas prévaloir sur le droit. Aucun tribunal n'accepterait qu'on lui présente comme excuse pour une infraction le manque de moyens ou l'absence de moyens. On sait que l'Organisation des Nations Unies mène un combat d'avant-garde contre la discrimination linguistique et ses conséquences pratiques. La Charte des droits de l'homme prévoit le droit à une défense pleine et entière de l'accusé parlant une autre langue que celle des témoins et de la Cour, mais également que la traduction qui lui est fournie corresponde à certaines normes de qualité; autrement son droit à une défense pleine et entière ne serait pas respecté, ce qui constituerait un motif d'appel. On peut dès lors espérer que les droits linguistiques soient reconnus au sein de l'ONU par l'ensemble des acteurs en présence, et notamment par l'administration internationale elle-même, en tant que partie intégrante du droit administratif international.

⁹ Constat de Jean-Paul Hoareau de Montrose, journaliste mauricien au Palais des Nations à Genève, juillet 1996.

¹⁰ D'après Henri Reynaud, membre de la Mission permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, communication personnelle, 18 février 1994.

¹¹ A/50/L.6 du 17 octobre 1995.

¹³ *Lire*, numéro 199, avril 1992.

¹⁵ Résolutions 42/207 C du 11 décembre et A/50/11 du 2 novembre 1995