

RECHT IN KORT BESTEK

La question linguistique en Norvège et ses solutions juridiques

Rolf Einar Fife (*)

Deze bijdrage is de eerste in een reeks van artikels ons bezorgd door buitenlandse studenten.

INTRODUCTION (1)

Pour un pays avec une population de quatre millions d'habitants et d'une rare homogénéité (2), il est presque paradoxal de dire qu'il y a une division linguistique en Norvège. Et pourtant il y a bien un clivage au niveau des langues, même si celui-ci a sans doute provoqué ses remous politiques les plus importants pendant la période 1880-1963. Grosso modo nous pouvons constater aujourd'hui que la paix linguistique est rétablie, grâce à d'importantes réformes législatives. L'aboutissement de ce clivage est l'existence de deux langues norvégiennes officielles, le bokmaal et le nynorsk.

Ce qui différencie la Norvège d'autres pays ayant plusieurs langues officielles est que ses deux langues sont proches l'une de l'autre. Cette similarité est en même temps la source de difficultés particulières. Si le problème ne se situe pas au niveau de la compréhension entre les deux groupements, il réside en effet dans le risque que l'une des langues influence unilatéralement, et donc domine, l'autre à cause de la similarité. Les expériences récoltées en Finlande, en Belgique, en Suisse et au Canada ne sont donc pas directement transposables en Norvège. Tout d'abord il est nécessaire de tracer les principales lignes historiques pour comprendre les données du problème linguistique norvégien et l'originalité de ses solutions juridiques (3).

(*) Norvège.

(1) Je remercie M. Gudmund Sandvik, professeur d'histoire du droit à l'Université d'Oslo, pour avoir lu l'article et donné de précieux conseils. L'article reste cependant de la responsabilité entière de l'auteur.

(2) ROGOFF RAMSOY, N., *Norwegian society* (anglais version), Oslo, Universitetsforlaget, 1974, 108-158. Voir aussi : *Aperçu de la Norvège*, édité tous les deux ans par Schibsteds forlag, Oslo.

(3) HAUGEN, E., *Language conflict and language planning—the case of modern Norwegian*, Boston, Harvard U.P. Ce sujet a notamment été traité dans les articles suivants : MODEEN, T., *Norwegisches Sprachenrecht*, Université d'Helsinki, 1984 ; LAUREN, C., "Norsk språkfred?", Vasa / Finlande, *Horisont*, 1983 :6, 22-26 ; SANDVIK, G., *Problèmes linguis-*

I. LE DEVELOPPEMENT HISTORIQUE

1. La situation en 1814

De 1380 à 1814, la Norvège resta unie au Danemark.

La situation linguistique du royaume danois était caractérisée par le fait que Danois, Norvégiens, Islandais, habitants des îles Faéroé et de quelques provinces allemandes, etc. avaient tous une seule langue officielle, à savoir le *danois*. Ceci valait même si tous avaient leurs propres langages, appartenant à la même racine linguistique nordique.

En Norvège on n'avait pas en ce moment là une langue unifiée, une norme nationale. Par contre existaient les *dialectes* régionaux, très différents du danois. Parmi les paysans et les pêcheurs on parlait donc le dialecte "pur". Dans les villes était utilisé le danois, qui était la seule langue reconnue officiellement, mais aussi considérée comme la langue cultivée. Même ici, toutefois, on prononçait les mots danois différemment qu'au Danemark. Tout ceci enfin n'impliquait pas qu'il y avait davantage de problèmes de communication en Danemark-Norvège qu'en d'autres pays contemporains. On se comprenait tant bien que mal, puisqu'on appartenait à la même famille linguistique.

En Islande et aux îles Faéroé la situation n'était pas du tout comparable, vu la conservation des particularités linguistiques anciennes, due à l'isolation de ces îles. Le danois y était cependant maîtrisé par les habitants instruits.

2. Nationalisme et élaboration du *landsmaal*

En 1814 la Norvège se sépara du Danemark. A la cession de celle-ci par le Danemark au roi de Suède, après les guerres napoléoniennes, la Norvège s'était déclarée indépendante. Une courte guerre l'obligea à accepter un Acte d'union avec la Suède. La Norvège fut donc en union personnelle avec la couronne suédoise de 1814 à 1905. Sur le plan intérieur les Norvégiens avaient cependant acquis une indépendance quasi-totale qui fut respectée par les Suédois. La langue suédoise n'eut par conséquent pas d'influence directe en Norvège. Le danois garda au contraire sa position dominante.

Après l'acquisition de l'indépendance en 1814, le problème de la langue ne tarda pas à se poser : on n'avait pas une langue écrite nationale qui répondît aux besoins spécifiques des Norvégiens. A partir des années 1840-50 on voulut donc établir une langue écrite norvégienne qui constituerait une nouvelle base pour la langue orale. C'est là que na-

tiques en Scandinavie: la Norvège, Copenhague, Humanisme africain - culture scandinave, 1967.

quirent les deux positions opposées qui par la suite allaient provoquer les plus âpres débats. D'un côté il y avait ceux qui voulaient modifier le danois et en faire la "langue nationale" (*riksmaal* - plus tard appelé "langue livresque", ou *bokmaal*). Ceci concernait surtout la classe dirigeante des villes, pour qui le danois ne posait pas de problèmes. De l'autre côté il y avait ceux qui voulaient prendre les dialectes locaux comme point de départ : ceux-ci étant les plus proches des, et exprimant le mieux les, vraies racines culturelles de la nation. A partir de ces dialectes fut ainsi construite une nouvelle langue artificielle, le *landsmaal* ("langue des campagnes", plus tard : *nynorsk*, ou néonorvégien). L'architecte de celle-ci s'appelait Ivar Aasen (1813-1896) et il publia en 1853 "Prøver af Landsmaalet i Norge". Aasen avait d'ailleurs écrit en 1848 une grammaire et en 1850 un dictionnaire. Pendant près de trente ans après la publication de ces livres, le *landsmaal* n'eut pas de grande importance. Mais ceci allait vite changer.

3. Vers deux langues officielles

L'autonomie des communes rurales fut pendant ces années en plein essor. Les paysans et les pêcheurs se trouvèrent alors dans une situation où il fallait écrire des documents officiels. Certains d'entre eux avaient appris le *landsmaal* et voulaient l'appliquer dans leurs écrits. Le parti politique Venstre (littéralement : "la gauche") soutint les revendications pour donner au *landsmaal* un statut officiel. Au Storting (le parlement) fut ainsi voté en 1878 que l'enseignement primaire devait, dans la mesure du possible, être tenu dans le langage des enfants. Ceci était une victoire pour le *landsmaal*. De même le Storting décida en 1885 (par 78 voix contre 31) que le gouvernement devait prendre des mesures permettant à la "langue populaire norvégienne" (le *folkesprog*) d'être utilisée parallèlement à la langue officielle. La portée concrète de cette déclaration nu fut pas très claire. Pendant ce temps le *landsmaal* gagnait du terrain dans les campagnes, mais, dans l'Administration, il était laissé à la discrétion de l'agent public compétent d'employer celui-ci. En 1928 fut décidé que chaque commune aurait la compétence de choisir elle-même la langue qui devrait être utilisée dans ses affaires.

Le 6 juin 1930 fut votée une première loi sur l'emploi des langues dans le service public. Cette loi fut appliquée sur certains groupes de fonctionnaires, qui furent enjoins d'utiliser le *landsmaal*. Un arrêt de la Cour suprême en 1938 (Rt 1938 p. 245) statua cependant que les autres fonctionnaires n'étaient pas exemptés de suivre cette loi. Des raisons politiques essentiellement expliquent le fait qu'on vota une loi, au lieu d'utiliser le pouvoir d'instruction du supérieur hiérarchique sur ses subordonnés. Cette loi et la réglementation qui la suivit ne furent toutefois pas jugées satisfaisantes par les deux parties. En effet il y eut en

1938 le troisième de trois changements successifs de l'orthographe officielle. En 1907 il y avait ainsi eu une réforme du riksmåal, tendant à l'éloigner de l'orthographe danoise. Elle fut suivie en 1917 par une réforme touchant (pour la première fois) les deux langues. Celle-ci provoqua de violentes protestations, qui eurent comme conséquence une augmentation explosive des adeptes du nynorsk. Ce dernier changement d'orthographe permettait l'utilisation de plusieurs formes dans les deux langues, entraînant une confusion dans les écoles. En 1938 une troisième réforme voulut donc réduire le nombre de formes permises et rapprocher en même temps les deux langues. Les résultats ne furent cependant pas tout à fait satisfaisants.

En 1963 fut réunie une commission spéciale pour faire le point de la situation. Ceci eut un effet très positif sur l'opinion. Un des résultats de ce travail fut la création d'un nouveau Conseil linguistique norvégien (voir plus bas) et d'une nouvelle loi sur l'emploi des langues dans l'Administration. Cette loi du 11.4.1980 (promulguée le 1.1.1981) statue l'égalité de principe des deux langues dans le service public. Selon elle les fonctionnaires se trouvent dans l'obligation d'employer les deux langues. L'administré a par contre la prérogative de s'en tenir à sa propre langue et d'exiger que les autorités emploient celle-ci dans les affaires le concernant.

4. La situation actuelle

L'emploi du nynorsk écrit est maintenant limité à une minorité de la population, à savoir *environ 20%*. Les politiciens sont cependant d'accord pour ne pas demander l'emploi exclusif du bokmaal et de laisser à la minorité du nynorsk ses droits. Il est ici important de souligner que le nynorsk, lui-même langue écrite, n'est généralement pas parlé suivant une norme nationale. L'expression orale suit quelques traits du nynorsk, mais elle est toujours fort marquée par les dialectes, sur lesquels Ivar Aasen s'était basé pour construire son landsmaal (nynorsk). Nous avons déjà mentionné que bokmaal et nynorsk sont proches l'un de l'autre. Les norvégiens se comprennent donc (à l'exception du lapon - voir plus bas). Les deux langues sont matières obligatoires dans les écoles.

De même les deux langues se sont rapprochées d'une manière non négligeable pendant les deux derniers siècles. La langue écrite danoise constitue toujours la base du bokmaal, mais celui-ci a notamment été réformé par Knud Knudsen (1812-1895) pour devenir une langue de conversation véritablement norvégienne.

II. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'EMPLOI DES LANGUES

1. Généralités

Si on regarde le droit international public, l'art. 27 de la convention des Nations Unies de 1966 sur les droits civils et politiques, déclare le droit à une certaine protection des langues de minorités. Or il est possible que cet article implique pour les autorités norvégiennes un devoir de mettre en oeuvre des mesures réelles permettant la préservation et le développement du nynorsk. En tout cas ceci est soutenu en ce qui concerne le lapon (voir plus bas).

Pour le droit norvégien, il y a plusieurs secteurs où il est important de garantir l'égalité de principe des deux langues. J'en ai relevé quatre principaux : l'Administration, l'enseignement, la radiodiffusion et la télévision, et la toponymie.

2. L'emploi des langues dans l'Administration (4)

Il y a lieu ici de citer quelques extraits de la loi nr. 5 du 11.4.1980(5).

Art. 1 : Le bokmaal et le nynorsk sont deux langues sur pied d'égalité et qui doivent être considérées comme telles dans tous les organes de l'Etat et des collectivités territoriales. ...

Art. 2 : Pour les organes de l'Etat valent les art. 3-11 concernant l'utilisation du bokmaal et du nynorsk. Ces règles ne valent cependant pas pour :

a/ le parlement, la cour des comptes, le médiateur pour les affaires administratives, et les autres organes dépendant du parlement,

b/ la procédure interne d'élaboration des actes et l'expression orale.

Cette loi ne concerne que la partie administrative des activités de l'Eglise norvégienne, du secteur de l'éducation et de la Justice.

Art. 5 : Chaque conseil municipal peut décider s'il veut l'emploi exclusif d'une des langues dans la correspondance entre les organes de l'Etat et la commune, ou s'il veut que la commune soit linguistiquement neutre. Chaque conseil général (départemental) peut faire de même. ...

(4) GRAMSTAD-LILLEHOLT, *Lov om maalbruk i offentleg teneste med kommentarer*, Oslo, Univesitetsforlaget, 1983.

(5) Le texte original est en nynorsk et porte le titre : lov om maalbruk i offentleg teneste. Traduction de l'auteur non certifiée.

Les décisions prises suivant cet article seront communiquées au ministère, qui est tenu d'en informer à son tour les différents organes et établissements publics.

Art. 6: Les services publics de l'Etat doivent répondre aux lettres des administrés dans la langue utilisée dans la lettre. S'il n'y a pas lieu de savoir quelle langue est employée par l'administré, l'organe est libre de choisir.

Chaque particulier peut exiger d'un organe de l'Etat qu'une langue déterminée soit employée dans toutes les autorisations et les actes concernant directement celui-ci. ...

Art. 8: Les organes de l'Etat dont le domaine des activités concerne tout le pays, doivent s'assurer que les directives, les avertissements, et autres documents ne soient rédigés en une seule des langues sans qu'il y ait une distribution quantitativement juste entre elles. Si l'organe trouve bon de le faire, il peut rédiger ces documents dans les deux langues. ...

Les formulaires employés dans l'Administration doivent être disponibles dans les deux langues. ...

Art. 9: Si un administré estime qu'un organe de l'Etat contrevient à cette loi, il peut porter un recours hiérarchique devant l'Administration. Les organisations linguistiques peuvent aussi utiliser un tel recours administratif dans ce cas. ...

Art. 10: Le Roi (c. à d. ici le Ministère de l'éducation et des affaires religieuses) doit tous les deux ans soumettre au parlement un rapport sur l'emploi des langues dans l'Administration.

(...)

A part l'article 1, qui fixe l'objectif à atteindre, les articles les plus intéressants sont sans doute les 5, 6 et 8. Selon l'*art. 5*, les différentes communes (et départements) peuvent décider elles-mêmes leur statut linguistique, ou plus exactement leur langue administrative. D'après une enquête du 1.10.1982 (6), 169 communes avaient choisi le bokmaal, 113 le nynorsk, tandis que 172 s'étaient déclarées linguistiquement neutres ou n'avaient pas pris de décision (et étaient donc à considérer comme neutres). De même, sur les 20 départements norvégiens, 2 avaient choisi le bokmaal, 3 le nynorsk (ils se trouvent dans le sud-ouest du pays). Les autres sont linguistiquement neutres.

En ce qui concerne l'*art. 6*, sur la correspondance et les actes adressés aux administrés, ce principe d'égalité a des répercussions sur les nominations aux différents postes dans l'Administration. En effet dans les offres d'emploi dans l'Administration, on souligne souvent l'impor-

(6) Voir *Statistical Yearbook 1983*, Central Bureau of Statistics of Norway.

tance du fait que le candidat connaît une seule ou les deux langues. Ceci varie naturellement un peu en fonction des districts.

Pour l'*art. 8* il faut noter que tous les formulaires doivent être imprimés dans les deux langues. Ceci a évidemment une certaine importance pour les budgets étatiques. La règle qui toutefois est la plus intéressante dans cet article, est formulée dans le premier alinéa. L'expression-clé ici est "distribution quantitativement juste entre elles". Mais que veut donc dire "juste"? Est-ce une proportion de 50% sur chaque langue, ou est-ce plutôt un pourcentage qui équivaut à celui des utilisateurs du nynorsk par rapport à celui du bokmaal? La loi ne donne pas de clarification. Les avis sont ici très partagés. Le parlement et le ministère s'en sont ici remis à la procrastination.

3. L'enseignement

Le principe de l'égalité des deux langues s'applique aussi à l'enseignement primaire et secondaire, ainsi que dans l'enseignement supérieur. Bokmaal et nynorsk sont matières obligatoires dans les écoles secondaires. On y choisit une des deux comme langue principale, et les livres de texte etc. doivent être en celle-ci. Dans les universités les textes des questions d'examen sont généralement écrits dans les deux langues.

4. Le Conseil linguistique norvégien (7)

En 1971 le parlement vota une loi instituant un conseil linguistique central, pour les deux langues. Je cite de l'*art. 1*: ... (le Conseil devra :) b/ suivre l'évolution du norvégien et sur cette base favoriser la coopération sur le plan de la culture et l'établissement de normes pour nos deux langues et soutenir les tendances rapprochant celles-ci à long terme.

5. La télévision et la radio

25% des émissions radiophoniques et télévisées de la NRK (l'office national de la radiodiffusion-télédiffusion) doivent, après décision du parlement, être tenues en nynorsk. Il est donc clair qu'en ce qui concerne la NRK, la distribution quantitativement "juste" entre les deux langues est interprétée comme étant le pourcentage réel d'utilisateurs du nynorsk.

(7) Norsk språakraad (loi du 18.6.1971 nr. 79).

6. Toponymie

Les autorités norvégiennes ont longtemps mené un travail pour établir l'écriture officielle des *noms de lieux* (les toponymes). Récemment une commission spéciale (8) a soumis un projet de loi à ce sujet au gouvernement. Les noms de lieux sont en effet soit d'origine norvégienne, lapone ou finlandaise. Le but de la toponymie est, partant, de fixer une orthographe conséquente pour tout le pays, en préservant néanmoins l'héritage des particularités régionales et dialectales. Dans un pas qui se trouve dans une telle situation linguistique il faut, selon l'avis de la commission spéciale, une législation qui établisse les principes à suivre.

La commission se base sur le principe de l'orthographe phonétique (de la prononciation locale). Les deux langues officielles doivent en principe se trouver sur un pied d'égalité, ce qui correspond d'ailleurs aux objectifs énoncés dans l'art. 1 de la loi sur l'emploi des langues dans l'Administration. Toutefois l'orthographe devra être conforme à l'*usage local*. Ceci implique par exemple que les noms de lieux ne devront pas dépendre de la langue choisie par la commune pour ses affaires administratives. La Norvège n'a pas non plus choisi la solution consistant à donner pour plusieurs endroits deux noms officiels (un pour chaque langue), comme cela a été fait par ex. en certaines régions de la Belgique et du Canada.

Certains ont reproché à la toponymie d'avoir "pris le parti du nynorsk". Ceci est toutefois en pratique une conséquence du système linguistique constitué par Ivar Aasen au siècle dernier.

En effet, le landsmaal (devenu plus tard le nynorsk) était basé sur l'étymologie, c. à d. sur les différents dialectes dérivés de l'ancien norrois.

III. QUELQUES REMARQUES SUR LES DEVELOPPEMENTS RECENTS DU STATUT DU SAMI (LAPON)

J'ai précédemment mentionné la rare homogénéité de la population norvégienne et le peu de problèmes de compréhension entre les groupements linguistiques. Les minorités ethniques sont en effet peu importantes. La plus importante est celle des samis (lapons), qui compte environ 30.000 membres, c. à d. les deux-tiers de tous les samis dans les pays nordiques. Les Samis font exception à ce qui a été dit ci-dessus.

Les Samis ont une culture très ancienne et une langue propre.

Celle-ci, le *sami*, diffère profondément du norvégien et des autres langues scandinaves. Elle appartient à la famille finno-ougrienne de la

(8) Noregs offentlege utgreiingar (NOU) 1983:6 om Stadnamn.

racine linguistique ouralo-altaïque, de même que par exemple le finlandais et le hongrois.

Toutefois, on ne peut pas vraiment dire qu'il y a une langue commune à tous les Samis, ou peut-être faut-il diviser le sami en différents dialectes. La classification traditionnelle comporte ainsi *sept* groupes différents. En simplifiant, on peut dire qu'un Sami venant des régions les plus septentrionales a des difficultés pour comprendre le Sami vivant le plus au sud.

La culture samie, longtemps négligée par les Norvégiens, est naturellement étroitement liée à la langue. Il est donc primordial de protéger celle-ci pour pouvoir, plus généralement, garantir une survie de cette culture. Ce travail n'a malheureusement commencé que récemment. Nous n'avons pas encore de lois spéciales comme pour le nynorsk et le bokmaal dans l'Administration. On peut cependant s'attendre à une législation comparable pour le sami dans les temps à venir.

En ce qui concerne l'enseignement et les émissions radiophoniques et télévisées, quelques pas ont été faits dans la bonne direction. La possibilité d'enseigner le sami dans les écoles fut introduite en 1967. Le droit à un enseignement du sami comme première ou deuxième langue dans les districts samis fut instauré par une loi de 1975.

Une station de radio samie fut créée en 1976 à Karasjok, dans le Finnmark. De même les émissions de la NRK qui touchent à des sujets intéressant spécialement les samis, sont soit en sami, soit portent des sous-titres en cette langue.

En guise de conclusion nous pouvons dire que l'emploi du sami repose sur d'autres données historiques que le nynorsk ou le bokmaal, et soulève par conséquent d'autres problèmes.

IV. CONCLUSION : UNE "PAIX LINGUISTIQUE" ?

Précédemment, j'ai utilisé l'expression "paix linguistique". En ce qui concerne le bokmaal et le nynorsk, ceci est sans doute le cas maintenant. Les proportions actuelles entre les deux groupements linguistiques sont d'environ 80% pour le bokmaal et de 20% pour le nynorsk. Le nynorsk était à l'origine surtout influencé par les dialectes de l'ouest du pays, et c'est là que la majorité des utilisateurs de cette langue se trouve aujourd'hui. En chiffres absolus s'est par conséquent le nynorsk qui est le "perdant". Il n'est pas question ici d'analyser les raisons qui ont mené à ce résultat. Au contraire, il y a lieu de souligner que la terminologie "gagnant-perdant" n'est pas adéquate. Il semble en effet que l'apparition du nynorsk a, autant que le bokmaal, enrichi la culture norvégienne. La valeur intrinsèque, linguistiquement parlant, du nynorsk n'est ni discutée, ni discutable. Une littérature très riche, entre autres, en témoigne. Sur un plan sociologique, le nynorsk a sans doute aussi contribué à donner aux habitants des régions rurales

une identité *culturelle et politique*. Il est clair toutefois que les très puissants sentiments nationaux et sociaux, qui se cachent derrière le clivage linguistique, sont restées. On a essayé, en vain, de fondre progressivement les deux langues en une langue unique (le samnorsk). On ne craint cependant plus l'influence du danois. D'un point de vue culturel, et plus spécialement linguistique, au contraire la "menace" de l'anglais s'avère être un souci commun aux deux groupes. La discussion sur le statut des langues n'est pourtant pas terminée. L'émergence de la question du sami semble avoir donné une sorte de second souffle à ces débats en Norvège.