

ARTICLE DE LA REVUE JURIDIQUE THÉMIS

On peut se procurer ce numéro de la Revue juridique Thémis à l'adresse suivante :

Les Éditions Thémis

Faculté de droit, Université de Montréal

C.P. 6128, Succ. Centre-Ville

Montréal, Québec

H3C 3J7

Téléphone : (514)343-6627

Télécopieur : (514)343-6779

Courriel : themis@droit.umontreal.ca

© Éditions Thémis inc.

Toute reproduction ou distribution interdite
disponible à : www.themis.umontreal.ca

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : le cas français

Dominique BREILLAT*

Résumé

Longtemps, la France a ignoré l'existence de minorités nationales sur son territoire. Ceci était lié au principe de l'unité du peuple français qui induit que « le peuple français est composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion », comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel en 1991 (décision sur la Corse). Cela a eu naturellement des conséquences sur la situation des langues des minorités. Aucune ne pouvait être reconnue à côté de la langue française. Chaque fois que la France ratifiait des traités internationaux, elle formulait une réserve sur les droits des minorités afin de les écarter.

Néanmoins, il y avait quelques exceptions et, sous l'influence des organisations internationales, particulièrement le Conseil de l'Europe, ces exceptions se sont accrues.

La décision française d'adhérer à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires en est un signe. Mais, en dépit de la grande

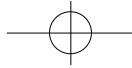
Abstract

For a long time, France ignored the existence of national minorities on its territory. This attitude was linked to the principle of unity of the French people which signifies that "the French people is made up of all the French citizens without distinction as to origin, race or religion", as the Conseil constitutionnel asserted in 1991 (The Corsica decision). It had of course consequences on the situation of the languages of minorities. None could be recognized beside the French language. Every time France ratified an international convention on human rights, it added a reservation about the minorities rights in order to exclude their application.

Nevertheless, there were some exceptions and, under the influence of international organizations, especially the Council of Europe, these exceptions have become more important.

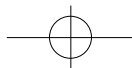
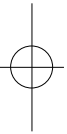
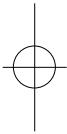
The French decision to ratify the European Charter for Regional or Minority Languages is representative of this evolution. However, in

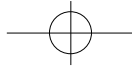
* Professeur à la Faculté de droit et des sciences sociales de l'Université de Poitiers.



prudence du gouvernement français, le Conseil constitutionnel a décidé qu'en raison des dispositions constitutionnelles, il n'était pas possible de ratifier la Charte sans réviser la Constitution. L'opposition entre le président et le premier ministre français sur l'opportunité de réviser la Constitution montre qu'il y a toujours un débat aigu, exacerbé par la question corse.

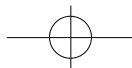
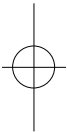
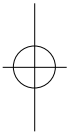
spite of the great precautions taken by the French government, the Conseil constitutionnel decided that it was not possible to ratify the Charter without first amending the Constitution. The opposition between the French President and the French Prime Minister on the opportunity to adopt the necessary amendments to the Constitution shows that this question is still controversial, the debate being aggravated by the Corsican question.

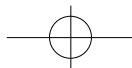
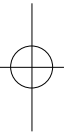
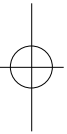
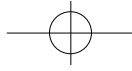


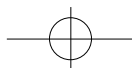


Plan de l'article

Introduction	701
I. Le refus de reconnaissance des langues régionales ou minoritaires	706
A. La France et l'ordre interne	706
B. La France face à l'ordre international	711
1. Après la Première Guerre mondiale	711
2. Après la Seconde Guerre mondiale	711
3. L'ère post-soviétique	715
II. L'acceptation limitée des langues régionales ou minoritaires	719
A. Les innovations en droit interne	720
1. La différenciation des territoires	720
2. La timide reconnaissance des langues régionales	723
B. La France et la ratification de la <i>Charte européenne des langues régionales ou minoritaires</i>	726
1. L'engagement prévu de la France	726
2. L'incompatibilité constitutionnelle de la Charte ..	732
Conclusion	736







« Il n'y a pas de place pour les langues et cultures régionales dans une France destinée à marquer l'Europe de son sceau », affirmait Georges Pompidou le 14 juin 1972 à Sarre-Union¹, dans une Alsace où pourtant le dialecte est toujours très vivace et riche. Moins de dix ans plus tard, le président Mitterrand déclarait à Lorient, haut lieu de la culture bretonne et de la celtitude avec, notamment, son festival interceltique : « Le temps est venu d'un statut des langues et cultures de France qui leur reconnaisse une existence réelle. Le temps est venu de leur ouvrir les portes de l'école, de la radio et de la télévision permettant leur diffusion, de leur accorder la place qu'elles méritent dans la vie publique »².

Le tournant dans la reconnaissance des langues régionales était enfin pris.

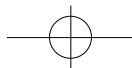
La France, dans sa construction d'un État unitaire, centralisé, a toujours, contre toute évidence, voulu ignorer ses langues régionales ou minoritaires. À cet égard, la France présente une certaine originalité en Europe, même si d'autres États comme la Grèce, la Turquie ou la Bulgarie affichent la même position.

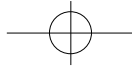
À l'évidence, il y a en France des minorités, mais celles-ci peuvent difficilement être évaluées car bien évidemment il n'y a pas de recensement à cet effet. Les estimations sont souvent très subjectives et tendent à surestimer le nombre de locuteurs³ ou à les

¹ Cité dans Guy HÉRAUD, *L'Europe des ethnies*, Paris, Bruylant, Bruxelles/LGDJ, 1993, p. 101.

² Cité dans Jean-Marie PONTIER, *Droit de la langue française*, Paris, Dalloz, 1997, p. 48.

³ Les données fournies par exemple par le *Britannica Book of the Year* sont très certainement exagérées, même s'il est précisé qu'il s'agit d'« *approximate numbers* » : *2000 Britannica Book of the Year*, p. 771 (2000). Ainsi sont mentionnés 80 000 locuteurs pour le basque, 500 000 pour le breton, 260 000 pour le catalan, 260 000 pour le corse, 90 000 pour le flamand, 1 510 000 pour l'alsacien ou alsacien-mosellan et 920 000 pour l'occitan. Des données plus exactes ont été mentionnées à l'occasion des débats sur la Corse et indiquent 150 000 locuteurs pour le corse (60% de la population), 140 000 pour le catalan (49%), 800 000 pour l'alsacien (50 à 60%), 85 000 pour le basque (34%), 4 600 000 pour l'occitan (34%), 320 000 pour le breton (21%). Les données manquent pour le flamand (Centre Presse, 1^{er} mars 2001). Bien entendu nous ne nous attachons qu'aux langues régionales « officiellement » reconnues. La





sous-estimer. À la différence d'autres pays⁴, les questions posées à la population lors des recensements excluent toute référence à la langue, à la religion ou à tout autre élément susceptible d'identifier une minorité. Il faut donc s'en tenir à des estimations.

En outre, des distinctions devront être faites entre les minorités issues de la France et celles venues en France. Pour les premières, on mentionnera les Bretons, les Catalans, les Basques, les Alsaciens, les Flamands, les Occitans, les Corses. Mais on pourrait peut-être en déterminer d'autres. Tout dépend des critères utilisés. Les autres seront celles locutrices des « langues en France sans être des langues de France » : « arménien, yiddisch, voire tzigane »⁵. On y ajoutera l'arabe et peut-être quelques autres encore.

La question de la définition de la minorité est toujours sans réponse. Tous ceux qui ont tenté de la définir y ont renoncé. On ne peut trouver dans les textes internationaux une « définition générale qui permette d'identifier dans l'abstrait les groupes (et leurs membres) »⁶.

Les textes visant expressément à la protection des minorités éludent la question. On ne trouve rien dans la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* du 18 décembre 1992 de l'ONU, ni dans la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* du Conseil de l'Europe du 10 novembre 1994.

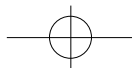
La seule tentative de définition se trouve dans le projet de protocole additionnel à la *Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, mais ce texte n'a pas été

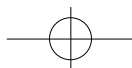
diversité linguistique de la France peut être plus vaste. Le rapport de Bernard Poignant, qui se garde bien d'apporter des indications chiffrées, ajoute aux langues ci-dessus évoquées, les créoles des départements d'outre-mer, les langues polynésiennes et mélanésiennes du Pacifique, les langues d'oïl (picard, gallo, poitevin, saintongeais, normand, morvandiau, champenois) et le franco-provençal (ou savoyard). Voir : Bernard POIGNANT, *Langues et cultures régionales*, Rapport au premier ministre, Documentation française, 1998, p. 11 et 12.

⁴ Nous pensons par exemple à l'Australie.

⁵ J.-M. PONTIER, *op. cit.*, note 2, p. 49.

⁶ Florence BENOÎT-ROHMER, *La question minoritaire en Europe : vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Institut international de la démocratie, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1996, p. 12.





retenu par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Ce projet de protocole disposait que l'expression « minorité nationale » désigne :

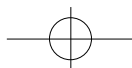
un groupe de personnes dans un État qui

- a. résident sur le territoire de cet État et en sont citoyens,*
- b. entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet État,*
- c. présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques,*
- d. sont suffisamment représentatifs tout en étant moins nombreux que le reste de la population de cet État ou d'une région de cet État,*
- e. sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.*

Cette tentative est sans doute louable mais elle prête bien sûr très facilement le flanc à la critique dans la mesure où les éléments objectifs sont limités.

Si le premier élément ne présente pas de difficulté, sauf que, bien sûr il élimine les populations immigrées qui peuvent très bien constituer un groupe ayant des caractéristiques propres, le deuxième pose déjà problème. Comment pourra-t-on évaluer l'ancienneté des liens? Depuis combien d'années, de siècles doivent-ils exister? Comment évaluer la solidité des liens? La subjectivité trouve très vite sa place ici. Quant au caractère durable, il fait appel à l'idée de continuité mais peut aussi être un pari sur l'avenir.

Le troisième point sera également difficile à définir. Qu'entend-on par « caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques »? L'expression « caractéristiques ethniques » est chargée d'ambiguïté, évoquant peut-être l'idée de « caractéristiques raciales ». Les caractéristiques culturelles peuvent, elles aussi, être discutées. Chaque région d'un pays considéré sans minorité peut avoir des caractéristiques culturelles. Il serait facile d'opposer en France, à cet égard le normand au provençal, le poitevin au bourguignon. Les caractéristiques religieuses peuvent être décelables, mais dans un pays comme la France qui ignore – officiellement – les religions, elles ne sauraient être retenues et pourraient parfois nous entraîner dans des débats théologiques. Enfin nous reviendrons sur les caractéristiques linguistiques.



Le quatrième point lui aussi laisse place à l'incertitude. À partir de quand sommes-nous « suffisamment représentatifs », le seul fait d'être moins nombreux n'apparaissant pas significatif. De plus, certains États se heurteront peut-être à des refus d'être considérés comme une minorité. Doit-on considérer les Wallons comme une minorité en Belgique, les Suisses romands comme une minorité en Suisse⁷?

Enfin le dernier point, lui aussi, laissera la place à la subjectivité. Comment évaluer la volonté de préserver « ce qui fait leur identité commune »⁸?

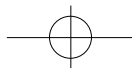
Si nous insistons sur cette définition, c'est parce qu'elle s'inscrit dans la lignée de la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*⁹. La recommandation qui accompagne ce projet de protocole souligne que la Charte « devra être à la base de la législation dans nos États » et pourra « également guider d'autres États dans une matière difficile et délicate ».

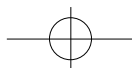
Mais la Charte n'est pas plus à l'aise dans ses définitions alors qu'on pourrait sans doute penser qu'il y a plus de possibilité de trouver ici des éléments objectifs. L'article 1 de la Charte essaie de définir les « langues régionales ou minoritaires » (LRM) comme d'une part, les langues « pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un État par des ressortissants de cet État qui constituent un

⁷ La Belgique n'ayant pas ratifié la Charte, il est difficile de répondre. En revanche, dans sa déclaration, la Suisse considère comme langues régionales ou minoritaires le romanche et l'italien.

⁸ P. Kovacs mentionne la définition de Capotorti : « Le terme "minorité" peut être interprété comme désignant un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres – ressortissants de l'État – possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue » : P. KOVACS, « La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités », R.G.D.I.P. 1993.413, note 9.

⁹ Pour une analyse de ce texte outre le rapport explicatif, voir : Jean-Marie WOEHLING, « La *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* », (2001) 95 et 96 *Terminogramme* (Revue de recherche et d'information en aménagement linguistique et en terminologie de l'Office de la langue française du Québec) 159.





groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'État » et, d'autre part, des langues « différentes de la/des langue/s officielle/s de cet État ».

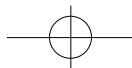
Les langues régionales sont les « langues parlées dans une partie limitée du territoire d'un État, dans laquelle elles peuvent, par ailleurs être parlées par la majorité des citoyens »¹⁰ tandis que les langues minoritaires font référence aux « situations où soit la langue est parlée par des personnes qui ne sont pas concentrées sur une partie déterminée d'un État, soit elle est parlée par un groupe de personnes qui, bien que concentrée sur une partie du territoire d'un État, est numériquement inférieur à la population de cette région qui parle la langue majoritaire de l'État »¹¹.

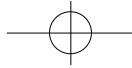
La Charte précise, ce qui suscitera sans doute des polémiques chez les linguistes, que cette définition « n'inclut ni les dialectes de la (des) langues officielle(s) de l'État ni les langues des migrants ». Cependant, elle devrait obliger à un travail d'inventaire puisque l'État ne peut choisir les LRM auxquelles il applique la Charte. S'il peut le faire pour la partie III, concernant les mesures spécifiques, puisqu'il y a un caractère volontariste, en revanche la partie II fixant les dispositions à portée générale s'applique à toutes les LRM pratiquées sur le territoire. En France, cette mission a été confiée au directeur de l'Institut national de la langue française, le professeur Cerquiglini.

Les principes de refus de reconnaissance des minorités et des langues régionales et minoritaires ont été posés à l'époque révolutionnaire et ont été fermement maintenus jusqu'à aujourd'hui, tant sur le plan interne que sur le plan international (I). Cependant, même si les principes restaient affirmés, des ouvertures ont pu se faire jour qui ont sans doute expliqué que la France a cru le moment venu pour une timide reconnaissance du fait minoritaire à l'occasion de la *Charte des langues régionales ou minoritaires* (II).

¹⁰ *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, rapport explicatif, Strasbourg, Éd. du Conseil de l'Europe, 1993, p. 7.

¹¹ *Id.*





I. Le refus de reconnaissance des langues régionales ou minoritaires

Ce refus de la reconnaissance a bien sûr été affirmé d'abord dans l'ordre interne. Mais il ne pouvait pas ne pas avoir de conséquences dans les relations internationales de la France, dans la mesure où la question des minorités intéressait l'ensemble des États, que ce soit parce que certaines minorités avaient un lien de rattachement linguistique, culturel avec d'autres États, ou bien encore parce que s'est développé et perfectionné un droit international des droits de l'Homme.

A. La France et l'ordre interne

C'est à l'époque révolutionnaire que la France a affirmé son refus des minorités en s'appuyant sur des fondements divers qui, pour certains d'entre eux, n'étaient pas dénués de valeur.

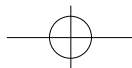
Il faut voir, tout d'abord, qu'il n'y avait pas de revendication forte en ce sens à la veille de la Révolution. Les cahiers de doléances pour les États Généraux ne formulent pas ce type de demande. Les langues, dialectes, patois ne sont que des outils, « un moyen particulier à une communauté de sujets ou de citoyens »¹².

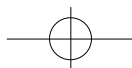
Tout d'abord, on pourrait imaginer que le refus va à l'encontre des droits de la personne humaine. En fait, telle n'était pas la vision des révolutionnaires de 1789.

Il y a, à cette époque, une vision individualiste des droits de l'Homme. Aucun droit à caractère collectif n'est reconnu. Bien mieux, on veut lutter contre toutes formes d'organisations collectives de la société, telles que les corporations. Même la micro-cellule que constitue la famille est absente de la Déclaration. Comme le souligne Danièle Loschak, il y a une « impossibilité intellectuelle de penser juridiquement la notion de minorité, et pas seulement le refus – politique – de reconnaître les minorités »¹³.

¹² C. COURVOISIER, « Minorités et différences dans les cahiers de doléances : quelques exemples », dans Alain FENET et Gérard SOULIER, *Les Minorités et leurs droits depuis 1789*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 24.

¹³ Danièle LOSCHAK, « Les minorités et le droit public français : du refus des différences à la gestion des différences », dans A. FENET et G. SOULIER, *op. cit.*, note 12, p. 112.





La Révolution prône l'unité du peuple français. La Constitution de 1791 l'affirme dans son Préambule : « Il n'y a plus, pour aucune partie de la Nation, ni pour aucun individu, aucun privilège, ni exception au droit commun de tous les Français ». Cette unité passe par l'unité linguistique. Lorsque l'abbé Grégoire présente, le 16 prairial an II, son « Rapport sur la nécessité et le moyen d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française », il évoque « ces idiomes grossiers qui prolongent l'enfance de la raison et la vieillesse des préjugés »¹⁴. Les termes utilisés sont éloquents.

Il y avait aussi cette obsession de l'unité nationale causée par la crainte du séparatisme. La Bretagne, notamment, avait été l'un des foyers majeurs de l'insurrection dite vendéenne et la République fera tout pour « éradiquer » la langue bretonne des esprits et des cœurs.

Mais il y a aussi certains principes posés dans la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789 qui interdisent une telle reconnaissance et, plus particulièrement, le principe d'égalité, principe fort et « à valeur constitutionnelle » aujourd'hui¹⁵.

Sans doute, ce principe d'égalité n'est-il pas appliqué de façon absolue. Il est plus nuancé. On prend en considération l'égalité dans une situation identique.

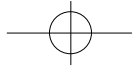
Mais on se refuse à créer des groupes distincts en fonction de tel ou tel critère qui pourrait disposer de droits particuliers. L'idée d'« *affirmative action* », de discrimination positive est difficilement admise et considérée comme contraire à la Constitution.

L'illustration en a été fournie par le Conseil constitutionnel en 1982¹⁶ à propos de ce qu'on a appelé les « quotas de femmes ». La loi électorale municipale avait prévu que, dans les communes où s'applique la représentation proportionnelle, les listes devaient

¹⁴ Cité dans J. LAROCHE, « Internationalisation des droits de l'Homme et protection des minorités », dans A. FENET et G. SOULIER, *op. cit.*, note 12, p. 79.

¹⁵ Cons. constit. 73-51 DC, 27 déc. 1973, Taxation d'office, *Rec. Cons. constit.*, p. 25; Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 9^e éd., Paris, Dalloz, 1997, p. 282.

¹⁶ Cons. constit. 82-146 DC, 18 nov. 1982, *Rec. Cons. constit.*, p. 66; R.D.P. 1983.333, chr. L. Favoreu; *Act. jur. dr. adm.* 1983.74, note J. Boulouis; J.C.P. 1983.II.19946, note J.M. Marchand; Danièle LOSCHAK, « Les hommes politiques, les sages (?)... et les femmes », *Dr. Soc.* 1983.131; 25 *Pouvoirs*, 1983.190, chr. P. Avril et J. Gicquel.



comporter au moins 25% de candidats de l'un ou l'autre sexe. En fait, il s'agissait de promouvoir la place des femmes dans les assemblées municipales. La loi a été censurée sur ce point, le Conseil considérant qu'elle était contraire au principe d'égalité et, plus précisément, à l'article 6 de la Déclaration de 1789 qui pose l'égal accès de tous les citoyens aux fonctions publiques, les seules distinctions à être faites étant celles « de leurs vertus et de leurs talents ». Pour contourner cet obstacle il a fallu réviser la Constitution en 1999 afin de rendre possible l'idée de parité aux élections municipales exigeant que les listes comportent un nombre égal d'hommes et de femmes¹⁷.

Sans doute la jurisprudence du Conseil constitutionnel est plus nuancée et diverses décisions ont montré qu'elle pouvait adapter ce principe à propos de certaines catégories en fonction de critères sociaux, économiques ou géographiques pour, par exemple, des raisons d'aménagement du territoire. Mais il est certain que les discriminations positives sont exclues, notamment « chaque fois que ces discriminations font appel à l'un des "critères prohibés par la Constitution comme la race, l'origine, la religion, les croyances ou le sexe" »¹⁸.

Mais l'unité de la France n'est pas seulement juridique. Elle est aussi linguistique. La volonté d'organiser, de réglementer la langue est sans doute une originalité française. Le *Dictionnaire de l'Académie française* en est peut-être le symbole extérieur.

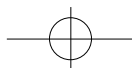
Depuis l'Ordonnance de Villers-Cotterêts d'août 1539¹⁹, vaste texte de cent quatre-vingt-douze articles touchant à plusieurs domaines, le français est langue officielle en matière de justice. François I^{er} y affirmait « Nous voulons que dorénavant tous arrêts, ensemble toutes autres procédures [...] soient prononcés, enregistrés et délivrés aux parties en langage maternel français et non autrement ». Ce principe n'a pas varié depuis. « À peine de nullité, les jugements doivent être motivés en français »²⁰. Il s'agissait de

¹⁷ *Loi constitutionnelle du 8 juillet 1999* : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. »

¹⁸ Voir : L. FAVOREU et L. PHILIP, *op. cit.*, note 15, p. 296.

¹⁹ Voir, sur cette évolution de la place de la langue française : Isabelle de LAMBERTERIE et Dominique BREILLAT, « Rapport introductif », dans Isabelle de LAMBERTERIE et Dominique BREILLAT (dir.), *Le français langue du droit*, Publication de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, P.U.F., 2000.

²⁰ Civ. 2^e, 11 janv. 1989, *Rev. trim. dr. civ.* 1989.619, obs. Perrot; D. 1989.Somm. 181, obs. Julien; *Petites Affiches* 1991.61.11, obs. C. Vandebussche. C'est



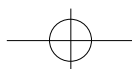
remplacer le latin²¹. En fait, indirectement, ce texte agira contre les dialectes et patois. Un décret du 2 thermidor an II (20 juillet 1794) imposant la rédaction en français des actes publics et des actes sous seing privé destinés à l'enregistrement sur tout le territoire français et l'arrêté napoléonien du 24 prairial an XI imposant la rédaction en français des seuls actes publics sur le territoire français²² confirmeront cela et seront, jusqu'à la loi Pierre Bas et la loi Toubon et bien sûr la révision constitutionnelle de 1992, les seules dispositions de ce type.

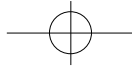
Dans l'éducation, le monopole de la langue française sera posé dès la Révolution française, également en l'an II²³, et même avant²⁴, et solidifié continuellement²⁵. Une circulaire de 1851 pour l'application de la loi Falloux posera que « le français sera seul en usage dans l'école ». Lors de l'adoption des lois scolaires sous l'impulsion de Jules Ferry avec l'arrêté du 18 janvier 1887, on posera que seul le français est en usage. Cependant l'objectif de Jules Ferry n'était pas « d'anéantir les langues régionales »²⁶.

Le souci de la langue se fera plus pressant à partir des années 1970, non plus dans la crainte des LRM mais face au rôle international croissant de l'anglais. Devant l'invasion de termes d'origine anglaise dans notre langue, on s'efforcera de réagir par un enrichissement, souvent artificiel, du français en créant des commissions de terminologie²⁷. Puis en 1975, à l'initiative de parlementaires, une première loi sur l'emploi de la langue française,

l'anglais qui était en cause dans cette affaire. Les juges du fond avaient reproduit une clause en anglais. Pour les juridictions administratives, voir : Cons. d'Ét., S, 22 nov. 1985, Quillevere, *Act. jur. dr. adm.* 1985.751 et 716, chr. S. Hubac et M. Azibert.

- 21 « Et pour ce que de telles choses sont souvent advenues sur l'intelligence des mots latins contenus esdits arrests. »
- 22 Pour ce dernier texte, il s'agissait de lutter contre l'emploi de la langue italienne en Corse. Note C. Vandebussche, sous Civ. 2^e, 11 janv. 1989, précité, p. 20.
- 23 Voir : Philippe MALAURIE, « Le droit français et la diversité des langues », *Clunet* 1966.574.
- 24 M. GIACOMO, *La politique à propos des langues régionales : cadre historique, Langue française (Larousse)* (numéro spécial sur l'enseignement des « langues régionales »), février 1975, p. 18.
- 25 Voir le tableau dans : Serge BOULOT et Danielle BOIZON-FRADET, « Un siècle de réglementation à l'école », dans Geneviève VERMES et Josiane BOUTET, *France, pays multilingue*, t. 1, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 165 et suiv.
- 26 B. POIGNANT, *op. cit.*, note 3, p. 14.
- 27 D. 72-19 du 7 janv. 1972. Voir : Cons. d'Ét., 5 fév. 1975, Soc. « La Jardinerie », *Rec. Cons. d'Ét.* 85.





dite loi Pierre Bas du nom de l'un de ses principaux initiateurs, tentera de traduire cette réaction²⁸. Le champ d'application de cette loi sera élargi et ses dispositions renforcées par la loi du 4 août 1994, loi Toubon, qui se veut « la traduction du principe constitutionnel reconnu en 1992 »²⁹. Mais la loi Toubon montre elle aussi par ses dispositions que la préoccupation des LRM est très secondaire par rapport aux langues étrangères, ainsi qu'en témoigne la référence fréquente à l'expression « langue étrangère ». On notait déjà ces indices dans la loi Pierre Bas qui utilisait aussi les mots « terme étranger ou toute expression étrangère », « langue étrangère ». La loi Toubon fait même référence aux langues régionales en précisant dans son article 21 que ses dispositions « s'appliquent sans préjudice de la législation et de la réglementation relatives aux langues régionales de la France et ne s'opposent pas à leur usage ».

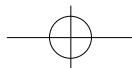
Le refus de toute reconnaissance des minorités s'étendra aux minorités religieuses. La séparation de l'Église et de l'État, qui met à bas le système napoléonien qui reconnaissait officiellement les confessions catholique, protestante et israélite peut trouver un support dans cette idée de reconnaître tout groupement. En fait, on ne peut dire que les groupes religieux soient totalement ignorés. Les autorités ne peuvent ignorer l'abattage rituel musulman ou israélite. Dans le passé, elles ont pris en considération l'état ecclésiastique d'un candidat au concours d'agrégation pour lui refuser le droit de concourir³⁰. Enfin, l'affaire des « foulards islamiques » a montré qu'on ne pouvait ignorer les minorités religieuses³¹.

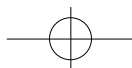
²⁸ Loi n° 75-1349 du 31 décembre 1975, J.O. 4 janv. 1976, p. 189.

²⁹ Circulaire du premier ministre du 19 mars 1996, J.O. 20 mars 1996.

³⁰ Cons. d'État. 10 mai 1912, *Abbé Bouteyre*, *Rec. Cons. d'État*. 553, concl. Helbronner; Marceau LONG, Prosper WEIL, Guy BRAIBANT, Pierre DELVOLVÉ et B. GENEVOIS, *Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 11^e éd., Paris, Dalloz, 1996, p. 142. En fait, l'interprétation de la décision mérite d'être nuancée.

³¹ Voir notamment l'avis du Conseil d'État n° 346 893 du 27 nov. 1989, *Act. jur. dr. adm.* 1990.39, note J.P.C.; *Rev. fr. dr. adm.* 1990.1, note J. Rivero, et la Circulaire de M. Jospin, ministre de l'Éducation nationale, du 12 décembre 1989, J.O. 15 déc. 1989, p. 15 577 et *Rev. fr. dr. adm.* 1990.10, comm. Cl. Durand-Prinborgne.





B. La France face à l'ordre international

Chaque fois que des initiatives ont été prises dans l'ordre international, l'attitude de la France a été une réaction de méfiance, quand ce n'était pas de défiance. Il est vrai que la société internationale a souvent balancé entre une reconnaissance des minorités dans un certain souci de justice et le refus d'une telle reconnaissance, car cela était porteur de germes d'instabilité dans les relations internationales.

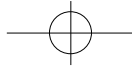
1. Après la Première Guerre mondiale

Les traités de paix de 1919 avaient essayé de prévoir des garanties internationales. Des pétitions étaient possibles auprès du Comité de la SDN. Mais le système, en fait, était discriminatoire car seuls certains États s'étaient vus imposer un traitement spécifique des minorités. Il s'agissait des États nouveaux ou fortement agrandis. Cela concernait avant tout la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, la Roumanie et la Grèce, et dans une moindre mesure, l'Autriche, la Bulgarie, la Hongrie et la Turquie. En revanche, aucune grande puissance ne se voyait imposer de contraintes. Ce n'était pas le cas de la France, à laquelle l'Alsace-Lorraine a été rattachée grâce au *Traité de Versailles*. Mais cela n'était pas non plus le cas de l'Allemagne, pourtant dans le camp des vaincus³². Pourtant l'Alsace-Lorraine avait une originalité linguistique et culturelle indéniable. Son retour se fera sans régime international protecteur de son particularisme, sans consultation non plus des populations intéressées, contrairement à la tradition depuis la Révolution.

2. Après la Seconde Guerre mondiale

Peut-être parce que la question des minorités avait été un facteur d'instabilité, avait été une des justifications bellicistes de certains États – on pense, par exemple, à la question des Sudètes en Tchécoslovaquie –, la solution qui sera apportée en 1945 sera des plus brutales et des plus dramatiques, mais aussi, paradoxalement, des plus efficaces. On a estimé que « mieux vaudrait [...] ne

³² Charles ROUSSEAU, *Droit international public*, t. II, Paris, Sirey, 1974, p. 741 et suiv. Certains États adopteront des déclarations unilatérales. La France n'en fera pas plus partie bien évidemment.



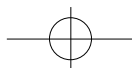
plus imposer au niveau international, ni la reconnaissance, ni la protection de groupes minoritaires »³³. Les transferts de populations qui auront lieu à la faveur de l'avancée des troupes soviétiques supprimeront certaines minorités. Il y aura une « purification ethnique » de fait. Les traités de 1947 intéressant l'Italie, la Bulgarie, la Finlande, la Hongrie et la Roumanie ne prévoient rien en ce qui concerne les minorités. Tout juste y a-t-il une clause commune par laquelle les États « s'engagent à assurer à toutes les personnes relevant de sa juridiction, sans distinction de race, de langue ou de religion la jouissance des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté d'expression de la pensée, la liberté de la presse et de publication, la liberté de culture, d'opinion et de réunion ». Il n'y a rien touchant les droits linguistiques et on se gardera d'utiliser le mot minorité. La France, qui recevra de l'Italie les territoires de Tende et de la Brigue, les intégrera cette fois-ci après « consultation des populations intéressées » comme le prévoit la Constitution, mais il n'est nullement question de dispositions spéciales pour ces nouveaux Français.

Cette pratique se retrouvera sur d'autres continents. C'est ainsi que l'Inde et le Pakistan, au moment de leur création, connaîtront des « transferts » de population.

Cela explique sans doute l'extrême réticence en 1945 à évoquer les minorités. La Charte de l'ONU ne s'y intéresse pas. Il en va de même pour la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*. Un article sera proposé par le Danemark, l'URSS et la Yougoslavie, discuté et bien vite écarté, notamment sous l'influence des États-Unis. Cela était trop dangereux. On renverra la question au Conseil économique et social, car on juge « difficile d'adopter une solution uniforme de cette question complexe et délicate qui revête des aspects particuliers dans chaque État où elle se pose ». La seule façon sans doute d'envisager la question est l'affirmation de l'idée de non-discrimination. C'est probablement ce principe qui peut ouvrir une possibilité de reconnaissance des minorités. Mais on peut penser qu'il s'agira d'une reconnaissance individuelle et non pas d'une reconnaissance collective.

C'est à partir du Conseil de l'Europe que le mouvement de reconnaissance va pouvoir se faire. Privée de la moitié centrale et

³³ B. de WITTE, « Minorités nationales : reconnaissance et protection », 57 *Pouvoirs* 1991.115.



orientale de l'Europe dans laquelle se trouvaient les minorités qui avaient suscité les difficultés internationales de l'entre-deux-guerres, il était plus facile de reconnaître l'existence de groupes manifestant certains particularismes. Certains États avaient d'ailleurs pris des dispositions, pour faciliter la protection de droits comme l'Allemagne à l'égard des Danois du Schleswig du Sud, l'Italie avec la mise en place des régions à statut spécial, même si la question des Tyroliens du Sud ne trouvera sa solution ultime qu'avec l'accord austro-italien du 11 juin 1992³⁴.

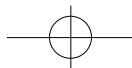
La *Convention européenne des droits de l'Homme*, dans son article 14³⁵, va pouvoir constituer une première forme de reconnaissance indirecte. En aucun cas il ne s'agit d'une reconnaissance collective. En outre, cela a eu peu d'influence sur la France puisque ce pays avait refusé de ratifier ce texte. Il faudra attendre jusqu'en 1974 pour que la ratification survienne, mais de façon quasi inopérante puisque le droit de recours individuel en a été exclu. Il ne sera admis qu'en 1981, soit trente et un ans après la signature de la Convention. Pourtant, la France n'y voit aucune menace à sa position traditionnelle à l'égard des minorités. Les déclarations ou réserves formulées lors de la ratification ne s'y réfèrent absolument pas.

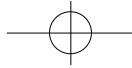
La France n'avait pas de craintes à avoir à cet égard. La Cour européenne a su manier avec prudence la question des minorités, surtout lorsque les implications politiques pouvaient être immédiates. On en aura un excellent exemple, bien sûr, avec l'affaire de la *Question linguistique belge*. Elle montrera que l'article 2 du protocole 1 sur l'enseignement ne peut « servir d'assise » à « l'utilisation, à l'école, des langues des minorités »³⁶. La Cour y écarte le droit

³⁴ Accords Gruber-De Gasperi complétés par les accords du 2 décembre 1969 et du 17 juillet 1971.

³⁵ « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur et la langue. »

³⁶ P.M. DUPUY et L. BOISSON de CHAZOURNES, « V Protocole additionnel », art. 2, dans Louis-Edmond PETTITI, Emmanuel DECAUX et Pierre-Henri IMBERT, *La Convention européenne des droits de l'Homme : commentaire par article*, 2^e éd., Paris, Economica, 1999, p. 1009. Voir : C.E.D.H. 23 juill. 1968, A n° 6, *Question linguistique belge*, dans : Vincent BERGER, *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme*, 5^e éd., Paris, Sirey, 1996, p. 433; *Ann. fr. dr. int.* 1967.205 et 1968.201, chr. Pelloux. Voir aussi, dans le même volume, p. 459 : C.E.D.H., 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerffayt c. Belgique*, A n° 113.





à un enseignement dans sa langue maternelle quand celle-ci n'est pas la langue du pays.

L'attention aux minorités sera plus explicite sur le plan mondial avec le *Pacte de 1966 sur les droits civils et politiques*, dont l'article 27 dispose :

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue.

La rédaction donne une reconnaissance plus collective à l'idée de minorité, mais elle reste très prudente. D'ailleurs, la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* se réfère « aux principes contenus dans le Pacte » alors qu'elle ne peut viser que « l'esprit » de la *Convention européenne des droits de l'Homme*. Pourtant, cette rédaction du Pacte sera suffisante pour effrayer le gouvernement français puisque, lorsqu'il ratifiera ce texte, il l'assortira d'une déclaration-réserve affirmant que « le gouvernement déclare, compte tenu de l'article 2 de la Constitution de la République française [devenu aujourd'hui article 1], que l'article 27 n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République »³⁷. On aurait pu être plus précis encore en ajoutant « puisqu'il n'y a pas de minorités en France ».

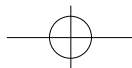
L'ONU ne deviendra guère plus audacieuse avec la *Déclaration des droits et des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, adoptée sans vote le 18 décembre 1992 par l'Assemblée générale des Nations unies³⁸ car, s'inspirant des dispositions de l'article 27 du Pacte, elle n'a qu'une portée « limitée »³⁹.

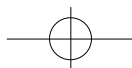
La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) portera attention aux minorités. L'Acte final d'Helsinki, dans son principe VII, les évoque, mais là encore de façon prudente,

³⁷ Pierre-Henri IMBERT, « La France et les traités relatifs aux droits de l'homme », A.F.D.I. 1980.31.

³⁸ Isse Omanga BOKATOLA, « La Déclaration des Nations Unies sur le droit des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques », R.G.D.I.P. 1993.745.

³⁹ Paul TAVERNIER, « L'Année des Nations Unies, 21/12/91623/1/292. Questions juridiques! », *Ann. fr. dr. int.* 1992.715.





affirmant que « les États participants sur le territoire desquels existent des minorités nationales respectent le droit des personnes appartenant à des minorités à l'égalité devant la loi, leur donnent l'entière possibilité de jouir effectivement des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et, de cette manière, protègent leurs intérêts légitimes dans ce domaine ». On se garde bien d'affirmer des droits collectifs. Ce sont les droits des individus appartenant aux minorités qui doivent être respectés et non pas les droits des minorités.

3. L'ère post-soviétique

Avec la « réunification de l'Europe », la Déclaration de Copenhague⁴⁰, dans le cadre de la CSCE, consacra, par un chapitre spécifique, des développements importants aux minorités. Mais ce texte n'a pas de valeur contraignante et en outre les droits se voient opposer les limites du droit international qui peuvent les limiter⁴¹. La France fait partie des pays qui ne s'estiment pas « concernés » par ce texte⁴². Cependant, il y aura une concrétisation avec la création par la conférence d'Helsinki, le 10 juillet 1992 d'un haut-commissaire pour les minorités nationales, dont Max Van Der Stoel, ancien ministre des Affaires étrangères, sera le titulaire. Pourtant, la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, dans son préambule, vise « le travail réalisé dans le cadre de la CSCE », mentionnant plus particulièrement l'Acte final d'Helsinki de 1975 et la Déclaration de Copenhague.

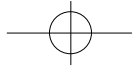
À partir de 1990, le Conseil de l'Europe ira plus loin dans son oeuvre conventionnelle. Sans doute le Comité des ministres refusera-t-il un protocole additionnel évoqué plus haut. Il se contentera, le 4 novembre 2000, du Protocole n° 12 relatif à l'interdiction de la discrimination⁴³. Vingt-cinq États l'ont signé : il manque la France.

⁴⁰ Emmanuel DECAUX, « La Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (5-29 juin 1990) », R.G.D.I.P. 1990.1019.

⁴¹ Marc GJIDARA, « Cadres juridiques et règles applicables aux problèmes européens des minorités », *Ann. fr. dr. int.* 1991. 361.

⁴² B. de WITTE, *loc. cit.*, note 33, 116.

⁴³ Art. 1 : « La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »



Le Conseil de l'Europe proposera un texte partiel ne s'appliquant qu'à la protection des minorités sur le plan linguistique : la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* adoptée par le Comité des ministres le 5 novembre 1992⁴⁴.

Ce texte vise deux types de situations : les langues régionales, soit celles parlées dans une partie limitée de l'État et en principe par la majorité de la population de cette aire, et la langue minoritaire, soit celle dont on ne peut délimiter un territoire ou bien qui est parlée par une minorité d'habitants dans la zone de cette langue⁴⁵. On omet la question des langues sans territoire, car elles laissent supposer une moins grande ou une absence d'intégration dans l'État. Et pourtant, on voulait être prudent. Le rapport explicatif le précise : « la Charte vise à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires, non les minorités linguistiques »⁴⁶. La Charte a voulu « protéger les langues plutôt que les personnes »⁴⁷.

Le système proposé est un système « à la carte ». La formule n'est pas nouvelle. On l'a, par exemple, connue avec la *Charte sociale européenne* du 18 octobre 1961 que la France avait ratifiée le 9 mars 1973 – avant la *Convention européenne des droits de l'Homme* – et dont elle avait accepté la quasi-totalité des dispositions. Elle est allée plus loin avec la Charte modifiée qu'elle a ratifiée le 7 mai 1999. Elle en a accepté toutes les dispositions étant le seul État à être engagé intégralement sur ce texte. La France est capable d'aller plus loin sur les droits de la deuxième génération que sur ceux de la première.

D'autre part, le Conseil de l'Europe proposera la signature de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du 10 novembre 1994⁴⁸. Mais, bien évidemment, la France ne l'a

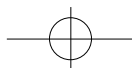
⁴⁴ Actuellement, dix États (Allemagne, Croatie, Danemark, Hongrie, Liechtenstein, Norvège, Pays-Bas, Slovénie, Suède, et Suisse) l'ont ratifiée et treize, dont la France, l'ont seulement signée.

⁴⁵ P. KOVACS, *loc. cit.*, note 8, 414.

⁴⁶ *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, rapport explicatif, *op. cit.*, note 10, p. 5.

⁴⁷ J.-M. WOEHLING, *loc. cit.*, note 9, 165.

⁴⁸ Paul TAVERNIER, « À propos de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales », R.G.D.I.P. 1995.385; Georges MALINVERNI, « La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection



pas ratifiée, pas plus que la Bulgarie, la Grèce ou la Turquie, c'est-à-dire les États qui traditionnellement refusent de reconnaître l'existence de minorités. À ce sujet, la France a demandé un avis au Conseil d'État qui a opiné dans un sens négatif :

Les principes fondamentaux du droit français, tels qu'ils sont inscrits dans la Constitution interdisent toute distinction entre les citoyens en fonction de leur origine, de leur race ou de leur religion. L'existence de droits exercés collectivement fondés sur de telles considérations, ne saurait être reconnue en France où le respect des caractéristiques de chaque groupe – religieux, culturel, linguistique ou autre – est assuré par la protection des droits des individus membres de ces groupes.⁴⁹

Tout est dit!

Dans l'esprit de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, le système devait comporter trois étapes dont ces textes étaient les deux premières, la troisième étant l'institution « d'un outil de médiation approprié ».

Si le troisième volet reste toujours à l'état de projet, si la France refuse à s'engager dans le deuxième, elle a, contre toute attente, accepté de s'engager dans le premier projet qui, bien que contraignant, permet beaucoup d'échappatoires.

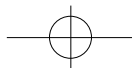
Tout État ratifiant la Charte n'est pas tenu par l'intégralité des dispositions qu'elle propose. L'article 2 dispose que l'État s'engage à appliquer les dispositions de la partie II à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires (LRM) et pas seulement à celles indiquées dans l'instrument de ratification. D'autre part, il s'engage à accepter au moins trente-cinq paragraphes ou alinéas sur quatre-vingt-dix-huit possibles, dans la partie III, qui est la partie la plus concrète.

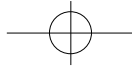
La partie II a plus un caractère politique, les engagements étant formulés de façon relativement imprécise, en termes très généraux. C'est beaucoup plus la partie III qui correspond à des engagements concrets. Les États ont un très large choix parmi les trente-cinq dispositions au moins qu'ils sont tenus d'accepter. Les seules

des minorités nationales », dans *Ann. suisse dr. int.* 1995.521.

Actuellement, trente-trois États l'ont ratifiée. On notera l'absence de la France, bien sûr, mais aussi de la Belgique, de la Grèce (qui a cependant signé), de la Turquie...

⁴⁹ Avis n° 357 466, Rapport annuel, p. 397.





contraintes consistent à accepter trois mesures dans le domaine de l'enseignement et des activités et équipements culturels, ce qui pose peu de problèmes juridiques aux États, et une seule mesure dans les domaines de la justice, des autorités administratives et des services publics, des médias et de la vie économique et sociale. Rien ne doit être obligatoirement retenu en ce qui concerne les échanges transfrontaliers.

Enfin, un contrôle de l'application est prévu selon un mécanisme à caractère très politique. Les États devront présenter « périodiquement » un rapport sur la politique menée et les mesures prises. La périodicité est de trois ans, sauf pour le premier rapport qui doit être présenté dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la Charte à l'égard de l'État. Ces rapports seront examinés par un comité d'experts qui ne pourra faire que des recommandations.

Face à ces avancées en matière de protection des minorités et notamment de leurs droits linguistiques, la France avait toujours eu une attitude de refus.

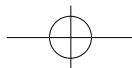
La pratique de la France était de recourir aux techniques du droit international écartant partiellement certaines dispositions d'un traité que la France ratifie.

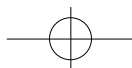
Elle utilisera les possibilités offertes par les déclarations ou les réserves, même si le caractère de déclaration masque parfois une réserve. Nous avons évoqué la mise à l'écart de l'article 27 dans le Pacte sur les droits civils et politiques. Cette attitude est constante.

Elle agira de même à propos de la *Convention sur les droits de l'enfant*⁵⁰. Elle formulera des réserves sur les dispositions visant les droits culturels, religieux et linguistiques des minorités. Il en est de même pour la *Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, lors de sa ratification.

L'ordre international a même pu susciter des craintes, ce qu'expliquera la constitutionnalisation de la langue à l'occasion de la ratification du *Traité de Maastricht*.

⁵⁰ Voir : Jean CHARPENTIER et E. GERMAIN, « Pratique française du droit international », *Ann. fr. dr. int.* 1990.0122.





Jusqu'alors, on n'avait pas constitutionnalisé la place de la langue française parce que cela semblait évident⁵¹. C'était sans doute le réflexe des langues dominantes. On sait que, quand apparaît la concurrence possible d'une autre langue, sur le plan interne ou international, les États se dotent de dispositions législatives ou constitutionnelles. On le voit actuellement aux États-Unis où une vingtaine d'États ont adopté des lois faisant de la langue anglaise, la langue officielle⁵². L'insertion de ce « cavalier constitutionnel » en 1992 semblait plus tendre à protéger la situation internationale de la langue française qu'être une machine de guerre contre les langues régionales. Dans sa circulaire sur l'emploi de la langue française par les agents publics, suite à la révision constitutionnelle, le premier ministre insistera sur ce point. « La présente circulaire n'entend en rien porter atteinte à la pratique des langues régionales. »⁵³ En effet, la révision de 1992 veut « affirmer la volonté de notre pays de préserver au sein de l'Europe la diversité culturelle et linguistique, face aux risques d'uniformisation déjà observés lors des phases précédentes de la construction communautaire et qu'aggraverait les nouvelles adhésions au bénéfice d'une seule ou de quelques langues »⁵⁴.

On ne peut dire que la France ait été enthousiaste à l'égard de la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*. En 1992, le ministre des Affaires étrangères « n'envisage pas pour le moment de signer ce texte ». Il est vrai que seize États ont refusé de la signer pour des raisons constitutionnelles⁵⁵. Et pourtant, la signature de la Charte sera une sorte de révolution que pouvaient pourtant annoncer quelques signes avant-coureurs.

II. L'acceptation limitée des langues régionales ou minoritaires

Les hussards de la République avaient peut-être trop bien travaillé. Non seulement ils avaient affermi, par l'enseignement, la place du français dans le pays, mais ils avaient entraîné les langues régionales, dialectes et patois vers une disparition quasi inéluctable.

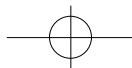
51 P. MALAURIE, *loc. cit.*, note 23, 567.

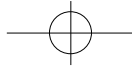
52 L'Utah est le dernier État à s'être lancé dans ce cycle le 7 novembre 2000.

53 Circ. 12 avril 1994, J.O. 20 avril 1994, p. 5773.

54 Rép. Question n° 7870, Ch. Ginesy, J.O. Sénat Questions 25 juin 1998, p. 2057.

55 *Le Monde*, 7 nov. 1992.





La richesse de ce patrimoine méritait sans doute d'être sauvegardée et le droit allait offrir des possibilités à cet égard. Mais également, la prise de conscience allait se faire que la défense de la langue française, cette fois-ci menacée de l'extérieur, passait peut-être par une acceptation des LRM.

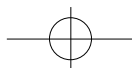
A. Les innovations en droit interne

Afin de sauvegarder l'Empire colonial menacé par des mouvements centrifuges, l'unité de la République allait connaître des adaptations pour permettre à certains territoires de disposer d'une organisation particulière permettant d'affirmer une identité qui pourrait éventuellement se placer sur le terrain linguistique.

1. La différenciation des territoires

– Le régime des colonies et autres territoires sous souveraineté française n'obéissait pas à l'uniformité dans son régime, allant de certains protectorats qui relevaient du ministère des Affaires étrangères, comme le Maroc ou la Tunisie, aux « vieilles colonies » qui avaient droit à une représentation au Parlement. Mais l'idée d'une différenciation, notamment linguistique, à l'intérieur même de la Métropole avait connu un précédent avec le régime de l'Alsace-Lorraine lors de son retour à la France. Après la Première Guerre mondiale, l'Alsace-Lorraine (ou Alsace-Moselle, selon l'appellation d'aujourd'hui) avait été une sorte de terrain d'expérience. Sans doute les Alsaciens-Mosellans souhaitaient-ils redevenir français, mais on ne pouvait d'un trait de plume éliminer près de cinquante ans de régime allemand et ignorer le particularisme très fort de cette région. C'est pourquoi les dispositions de droit local entrées en vigueur avant le 11 novembre 1918 seront maintenues en vigueur sans nouvelle publication. L'Alsace-Moselle connaîtra et connaît encore, dans de nombreux domaines, des dispositions spécifiques. Cela va de la chasse au régime religieux en passant par... les jours fériés.

Sur le plan linguistique, une grande tolérance se manifeste. Si la loi du 1^{er} juin 1924 a prévu la rediffusion des textes de la période



allemande maintenus avec une traduction, cette mesure ne conditionne pas le maintien en vigueur⁵⁶.

Dans le domaine judiciaire, un arrêté du Président du Conseil du 2 février 1919, après avoir affirmé que « la langue judiciaire est la langue française en laquelle doivent être rédigés les procédures et être prononcées les plaidoiries, jugements, ordonnances et arrêts », précise que devant les tribunaux, les débats pourront avoir lieu en dialecte local ou en allemand au cas où il en serait ainsi décidé par le Président de l'audience et lorsque toutes les personnes y prenant part déclarent connaître le dialecte local ou l'allemand et ne pas posséder suffisamment le français⁵⁷. Sans doute aujourd'hui, cette disposition est-elle tombée en désuétude mais elle était une défiance à l'égard de Villers-Cotterêts...

Enfin, dans l'enseignement, un régime spécifique pour l'allemand avait été mis en place. Il ne sera pas repris après la Seconde Guerre mondiale.

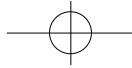
Ce régime a très bien résisté au temps et convient parfaitement aux Alsaciens-Mosellans, ce que les Français jacobins de « l'Intérieur » ont parfois du mal à comprendre. Le gouvernement du cartel des Gauches, en 1924, avait tenté de remettre en cause ce régime particulier, notamment sur le plan religieux. Les réactions furent plus que vives et favorisèrent sans doute un autonomisme alsacien qui inquiéta suffisamment le pouvoir pour qu'il revienne à plus de sagesse.

Après la Seconde Guerre mondiale des dispositions furent prises par l'Ordonnance du 13 septembre 1945 prorogée par la loi du 1^{er} mars 1951 à propos des publications bilingues⁵⁸.

⁵⁶ Crim. 10 mars 1988, Proc. gén. C. Appel, *Colmar c. Henka* (4 arrêts), *Rev. jur. Alsace Lorraine* 1988.76. Voir : Jean-Marie WOEHLING, *V° Droit alsacien-mosellan, J.-Cl. Adm.*, fasc. 122-1.

⁵⁷ Jean-Marie WOEHLING, *V° Matières régies par le droit alsacien-mosellan, J.-Cl. Adm.*, fasc. 122-2, n° 148.

⁵⁸ J. FALCH, *Contribution à l'étude du statut des langues en Europe*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1973, p. 69 et 70. Voir : Jean-Marie WOEHLING, « V° Bilinguisme; Langue judiciaire régionale », traduction officielle dans Jean-Luc VALLENS (dir.), *Le guide du droit local*, Publ. de l'IDL, Paris, Economica, 1997, p. 52-54, 143, 144 et 211-213.



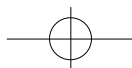
– Les *DOM-TOM*

La Constitution de la IV^e République, en créant l'Union Française, établissait une diversité qui donnait naissance à divers types de structures territoriales. Certaines ont vécu comme les États associés. Aujourd'hui, nous connaissons les départements et territoires d'outre-mer, auxquels on pourrait ajouter des catégories plus « *sui generis* » dénommées simplement collectivités territoriales.

Cet outre-mer est marqué par la diversité linguistique, avec les langues canaques en Nouvelle-Calédonie, sans compter les langues d'autres populations immigrées comme le wallisien, le tahitien et une trentaine de langues mélanésiennes en Polynésie française, le wallisien à Wallis et Futuna, les créoles des îles d'Amérique ou de la Réunion, les langues mahoraises à Mayotte, les langues locales de la Guyane. Il y a une variété d'une extraordinaire richesse.

La Constitution a prévu que le « régime législatif et l'organisation administrative des départements d'Outre-Mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière » (art. 73). Ce n'est qu'une éventualité. La conséquence en est que lorsqu'une loi est adoptée par le Parlement, elle s'applique aux départements d'Outre-mer, sauf mention expresse contraire. En revanche, les territoires ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble de ceux de la République. Le dernier membre de phrase essaie de sauvegarder ce qui reste de l'unité de la République. L'organisation spécifique pour les territoires d'Outre-mer est donc une obligation. La conséquence est que lorsque le Parlement adopte une loi, celle-ci ne s'applique pas aux territoires d'Outre-mer, sauf mention expresse.

Il est évident que ces innovations apportées en 1946 peuvent offrir un champ plus ou moins large à l'innovation ou l'expérimentation dans le domaine linguistique. Ces collectivités en ont peu profité, sauf la Polynésie Française qui, d'ailleurs, est certainement le territoire jouissant de l'autonomie la plus vaste, avec la Nouvelle-Calédonie. Mais en Nouvelle-Calédonie, la situation est rendue plus complexe par l'existence d'une minorité européenne d'importance égale aux habitants autochtones.



2. La timide reconnaissance des langues régionales

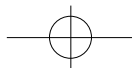
Il a fallu attendre la IV^e République pour voir une timide reconnaissance des langues régionales par la loi du 11 janvier 1951 dite loi Deixonne, suggérée par un député originaire de l'Île Maurice, creuset de langues, de cultures et de religions, ce qui explique peut-être son initiative. Mais cette loi était timide. Elle ignorait par exemple le corse et le flamand. La loi Deixonne prévoyait d'enseigner plusieurs langues locales (on utilise l'adjectif « locales » car la région avait été discréditée par le régime de Vichy) énumérées par la loi (breton, basque, occitan et catalan⁵⁹) à l'école primaire et secondaire, l'existence d'une épreuve facultative au baccalauréat (aujourd'hui quatorze options sont possibles), des stages pour les élèves des écoles normales qui, à cette époque, formaient les instituteurs, et enfin un enseignement en faculté. On notera des absences notables. La proposition était plus ambitieuse, mais l'alsacien sera exclu. On ne souhaitait pas, en 1951, que cela puisse permettre la résurgence d'un autonomisme alsacien qui avait été assez vivace pendant l'entre-deux-guerres. Cependant, un décret du 18 décembre 1952 instituera l'enseignement de l'allemand dans les classes terminales de l'enseignement élémentaire. Il ne sera d'ailleurs pas appliqué. Mais à partir de 1970, le particularisme pourra à nouveau se faire jour⁶⁰. Le corse était également ignoré, mais les mouvements autour de cette culture et langue étaient peu dynamiques. Enfin, le flamand, parent pauvre de nos langues régionales, n'était pas envisagé. Un décret du 16 janvier 1974 viendra introduire le corse. En 1981, on l'étendra au tahitien. Sans doute la loi Deixonne voulait-elle viser avant tout des langues qui n'étaient pas langues nationales d'États étrangers, considérant le corse comme une forme d'italien.

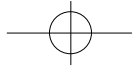
Des écoles privées se sont créées aussi comme celles suscitées par l'association Diwan (Le germe, en Bretagne), les calendrettas en Occitanie... constituant sans doute un moyen de pression.

La loi Haby (75-620) du 11 juillet 1975 relative à l'éducation ira dans ce sens et prévoira l'enseignement des langues et cultures

⁵⁹ Loi n° 51-48 du 11 janvier 1951 relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux, art. 10 : « [L]es articles 2 à 9 inclus de la présente loi seront applicables dès la rentrée scolaire qui en suivra la promulgation, dans les zones d'influence du breton, du basque, du catalan et de la langue occitane ».

⁶⁰ J.-M. WOEHRLING, *loc. cit.*, note 57, n° 62.





régionales. Son article 12 dispose qu'« un enseignement des langues et cultures régionales peut être dispensé tout au long de la scolarité »⁶¹. Il « peut » et non pas « doit ». Ce sont surtout l'alsacien, l'occitan, le corse, le catalan, le breton et le basque qui font l'objet de cet enseignement. La mise en place se heurte souvent à de fortes résistances de l'administration et la jurisprudence du Conseil d'État encourage peu de son côté⁶².

L'arrivée de la gauche, en 1981, a pu susciter des espoirs. Parmi les 110 propositions du candidat Mitterrand figuraient des dispositions relatives aux langues et cultures régionales, ainsi d'ailleurs que la formation d'un département basque. Celui-ci ne verra pas le jour. En revanche, en 1982, le ministre de l'Éducation nationale, Alain Savary prendra une circulaire sur « l'enseignement des cultures et langues régionales dans le service public de l'éducation nationale »⁶³. Celle-ci n'avait rien d'audacieux puisque cet enseignement restait sur la base du volontariat.

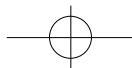
Elle trouvera son extension à l'enseignement supérieur en 1984 avec la loi du 26 janvier 1984, dont l'article 7 pose que le service public de l'enseignement supérieur « veille à la promotion et à l'enrichissement de la langue française et des langues et cultures régionales ». Il est intéressant de constater – et cela sera désormais l'orientation – qu'on considère que la défense de la langue française et celle des langues et cultures régionales relèvent du même combat. On note dans ces textes la reprise de la formulation utilisée dans le domaine des médias, avec la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, dont l'article 5 a lancé l'innovation en affirmant que « le service public [...] a pour mission, de défendre l'intérêt général [...] en défendant et en illustrant la langue française et en assurant l'expression des langues régionales ». Un Conseil national des langues régionales au dynamisme vite essoufflé sera créé par le décret du 23 septembre 1985.

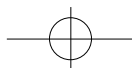
Mais ce sont surtout les lois organisant certains territoires de la République qui vont relancer la question des LRM.

⁶¹ Cons. d'Ét., S, *Association « Défense et promotion des langues de France »*, Rec. Cons. d'Ét., p. 252, concl. Mme Hagelsteen.

⁶² Par exemple : Cons. d'Ét. 15 avril 1996, *Association des parents d'élèves pour l'enseignement du breton*, Req. n° 165 114; Cons. d'Ét. 1^{er} avril 1996, *Le Borgne*, Req. 157 146.

⁶³ Circ. 82-261 du 21 juin 1982.





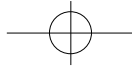
En France métropolitaine ce sera le cas avec la loi du 30 juillet 1982 sur la Corse, adoptée dans la foulée des lois sur la décentralisation.

Les lois organisant les territoires d'outre-mer prendront en considération les langues locales. C'est le statut de la Polynésie française qui va le plus loin. La *Loi du 6 septembre 1984 portant statut de la Polynésie française* avait déjà, en 1984, fait de la langue tahitienne « une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelle et primaire », cet enseignement étant facultatif dans le second degré. En outre, l'Assemblée territoriale peut substituer les autres langues polynésiennes – chacun a ses langues régionales – dans les écoles maternelle et primaire. Le nouveau statut issu de la loi organique du 12 avril 1996 franchira un pas supplémentaire, tout en étant en même temps peut-être un pas de cleric. L'article 115 de la loi affirme, dans une formule de compromis : « le français étant la langue officielle, la langue tahitienne et les autres langues polynésiennes peuvent être utilisées ». Puis il reprend, presque à l'identique, les dispositions de la loi de 1984 relatives à l'enseignement. Le Conseil constitutionnel a été amené à se prononcer sur ce point. Cela a été l'occasion de préciser quelle devait être la place de la langue française : « Langue officielle » doit s'entendre « comme imposant en Polynésie Française l'usage du français aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics ». Il précise, en matière d'enseignement, que l'enseignement de la langue tahitienne ne saurait, « sans méconnaître le principe d'égalité, revêtir un caractère obligatoire pour les élèves ». Cette réserve d'interprétation ne nous semble certainement pas être conforme à ce que souhaitaient les auteurs de la loi.

En revanche, pour un autre territoire d'outre-mer à l'autonomie forte, la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, le statut ne mentionne aucune disposition pour les langues locales.

L'utilisation par les étrangers de leur langue ne sera pas admise, pouvant conduire à des difficultés graves, par exemple pour les réfugiés⁶⁴. Les seules possibilités sont, en droit processuel, la possibilité de traduction ou de recours à un interprète, ce qui en

⁶⁴ Cons. d'Ét., 24 oct. 1984, *Sauthakumar*, *Rec. Cons. d'Ét.* 335.



outre est une obligation au regard de la *Convention européenne des droits de l'Homme*⁶⁵.

Il n'y a pas de reconnaissance des langues minoritaires non issues d'une partie du territoire (arménien, berbère, tzigane, yiddish, arabe...).

B. La France et la ratification de la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*

1. L'engagement prévu de la France

De façon assez novatrice, la France a décidé de signer et ratifier la Charte.

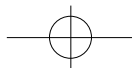
Sans doute a-t-elle pris son temps puisqu'elle ne l'a fait que le 7 mai 1999 et après en avoir minutieusement examiné les implications juridiques. Le ministre de la Culture du gouvernement Balladur, Jacques Toubon, qui attachera son nom à une loi sur l'emploi de la langue française, refusait un engagement de la France car il considérait que la Charte « est manifestement impraticable en raison de sa complexité et des obligations qu'elle crée »⁶⁶. Le gouvernement Juppé manifestait la même réticence. Il avait saisi le Conseil d'État qui rendit un avis, le 24 septembre 1996⁶⁷, mentionnant certaines contradictions par rapport à la Constitution, principalement à l'égard des dispositions sur la justice et l'administration. Mais cette haute instance n'avait pas été sollicitée pour procéder à un examen détaillé de la Charte. Le gouvernement Jospin a confié une mission d'expertise au professeur Guy Carcassonne afin de préciser les engagements susceptibles d'être souscrits. Pour cet universitaire, la Charte est compatible avec la Constitution, sous réserve de deux conditions. D'une part, il estime que quarante-six dispositions sont compatibles et qu'il convient de déterminer avec minutie les alinéas susceptibles d'être retenus. D'autre part, s'agissant de la notion de « groupe pratiquant une

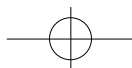
⁶⁵ Art. 6(3)c) : « Tout accusé a droit notamment à : [...] c) se faire assister gratuitement d'un interprète s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience. »

Art. 686-6 du NCPC, décret du 28 novembre 1983 en procédure administrative; art. 102-2, 121, 272-4 et surtout 344 du *Code de procédure pénale*.

⁶⁶ J.O. Déb. Sén. 13 avril 1994, p. 983.

⁶⁷ Avis n° 359 461 du 24 septembre 1996, rapport annuel, p. 303.





LRM », il convient d'assortir l'engagement de la France d'une déclaration interprétative précisant que le terme « groupe » s'entend « comme une addition d'individus et non comme une entité distincte de ceux qui le composent »⁶⁸.

D'autre part, des missions ont été confiées à des parlementaires – Mme Pery, députée des Pyrénées-Atlantiques (département abritant la minorité basque française) puis, après la nomination de Mme Pery au gouvernement, M. Bernard Poignant, maire de Quimper (département breton)⁶⁹, c'est-à-dire de régions de LRM –, afin de faire un bilan de l'enseignement des langues régionales. Leur rapport a conclu à la signature et la ratification de la convention.

À cet effet, les États qui ratifient doivent faire deux déclarations.

D'une part ils doivent indiquer « chaque langue régionale ou minoritaire, ou chaque langue officielle moins répandue sur l'ensemble ou une partie de son territoire » visée par les paragraphes constituant l'engagement de l'État. N'ayant pas encore ratifié la convention, nous ignorons quelles sont les LRM françaises.

D'autre part, ils doivent indiquer les trente-cinq paragraphes ou alinéas, au minimum, choisis parmi les dispositions relatives aux mesures favorisant l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique.

La France a adopté une attitude minimaliste.

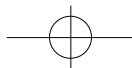
Tout d'abord, elle a cherché à limiter la portée de son engagement par une déclaration interprétative portant sur quatre points. Elle ne pouvait formuler de réserves, la Charte ne permettant celles-ci qu'à l'égard de certaines dispositions limitativement énumérées concernant les objectifs et principes de la partie II. Dans cette déclaration, elle reprend les termes de la décision du Conseil constitutionnel de 1996 sur la Polynésie française⁷⁰.

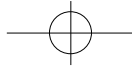
Elle interprète la Charte dans un sens compatible avec le Préambule de la Constitution, notamment en ce qui concerne

⁶⁸ C. Trautmann, J.O. Déb. Sénat 9 mars 1999, p. 1339.

⁶⁹ B. POIGNANT, *op. cit.*, note 3.

⁷⁰ J.E. SCHOETTL, *chron. sur Cons. constit.* 99-412 DC, 15 juin 1999, *Ann. jud. dr. adm.* 1999, p. 574.





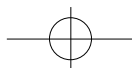
l'égalité de tous les citoyens devant la loi et en considérant que le peuple français est composé de « tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion », considérant que la Charte ne vise pas à la reconnaissance et à la protection des minorités.

Elle interprète l'objectif de faciliter ou encourager l'usage des LRM, les dispositions relatives à la justice et celles relatives aux autorités administratives et aux services publics comme compatibles avec l'article 2 de la Constitution qui dispose que « [l]e français est la langue de la République ». Elle interprète aussi les dispositions relatives à l'enseignement comme conférant un caractère facultatif à l'enseignement et l'étude des LRM. Enfin, elle considère que l'accessibilité des textes législatifs nationaux les plus importants dans les LRM ne s'oppose pas à ce que « seule la version officielle en langue française des textes puisse être utilisée par les personnes morales de droit public et les usagers dans les relations avec l'administration et les services publics ».

Quelle est la portée de cette déclaration? Le Conseil constitutionnel⁷¹ a tenté d'apporter une réponse en considérant qu'elle « n'a d'autre force normative que de constituer un instrument en rapport avec le traité et concourant, en cas de litige, à son interprétation ». Elle sera sans doute à être considérée au regard de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*⁷².

⁷¹ Cons. constit. 99-412 DC, 15 juin 1999, *Rec. constit.*, p. 71, J.O. 18 juin 1999, p. 8964; Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « La République contre Babel. À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* », *Rev. dr. public* 1999.985; *Rev. fr. dr. const.* 1999.594, chr. M. Verpeaux; *Ann. jud. dr. adm.* 1999.573, chr. J.E. Schoettl; Marc FRANGI, « Les collectivités locales face aux langues régionales », *Ann. jud. dr. adm.* 2000.300; Jean-Manuel LARRALDE, « La France et les langues régionales ou minoritaires : sept ans de réflexion... pour rien », *D.* 1999.598; Florence CHALTIEL, « Le pouvoir constituant, marque contemporaine de souveraineté – À propos du refus présidentiel de révision constitutionnel », *D.* 2000.225; J.C.P. 1999.II.10198, note R. Debbasch; Roger PINTO, « La *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* – Examen des procédures constitutionnelles permettant à la France de devenir partie », *J. dr. intern.* 2000.35; *Les Cahiers du Cons. constit.*, 1999-7, p. 21; Jean-Manuel LARRALDE, « La France et les langues régionales ou minoritaires », *Rev. belge dr. const.* 1999.307; *Petites affiches* 1999.188.18, chr. M. Verpeaux; *Petites affiches* 2000.3.8, note R. Piastra; Michel CLAPIE, « Le Français restera la langue de la République », *Petites affiches* 2000.3.14.

⁷² Art. 31(2)b) : « Aux fins de l'interprétation d'un traité le contexte comprend outre le texte, préambule et annexes inclus : [...] b) tout instrument établi par une ou



La deuxième caractéristique d'une attitude minimaliste apparaît dans le nombre de dispositions acceptées. Il en fallait au minimum trente-cinq. La France ne force pas la mesure en en acceptant trente-huit.

Enfin, chaque fois qu'il y avait une application large ou une application étroite, la France a choisi l'application étroite.

En ce qui concerne l'enseignement, dix mesures, soit plus du quart des dispositions retenues, sont acceptées. Dans l'enseignement préscolaire, l'éducation ou une partie substantielle d'entre elle ne sera assurée dans les LRM qu'« au moins aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant ».

Dans l'enseignement primaire, dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement technique et professionnel, les mesures possibles s'appliqueront dans les mêmes conditions.

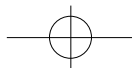
Dans l'enseignement supérieur, la France accepte de « prévoir un enseignement supérieur » dans les LRM. Également, elle proposera les LRM comme disciplines dans l'éducation permanente. Elle assurera l'enseignement de l'histoire et de la culture des LRM.

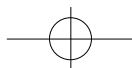
Pour toutes ces formes d'enseignement, elle assurera la formation des enseignants et elle créera un organe de contrôle chargé du suivi. En outre, la France adaptera ces mesures aux territoires autres que ceux sur lesquels les LRM sont pratiquées.

Le deuxième domaine, celui de la justice, était le plus sensible. La France ne retient qu'une seule mesure – la moins contraignante de celles proposées – : rendre accessible dans les LRM les textes législatifs nationaux les plus importants, ce qui engage bien peu.

La question des autorités administratives et services publics posait aussi des difficultés au regard de l'article 2 de la Constitution. C'est pourquoi la France ne retient que trois dispositions. D'une part, elle exclut toute mesure concernant les autorités administratives de l'État et « les services publics assurés par les autorités administratives ou d'autres personnes agissant pour le compte de celles-ci ». D'autre part, elle ne retient pas toutes les possibilités visant les « autorités locales et régionales sur le territoire »

plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité. »



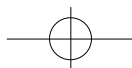


desquelles réside un certain nombre de locuteurs des LRM. Elle se contente de la publication des textes officiels dont les collectivités régionales sont à l'origine dans les LRM. Il en va de même pour les collectivités locales. Enfin, elle encouragera l'emploi ou l'adoption des formes de la toponymie dans les LRM, ce qui est souvent déjà effectué de fait dans certaines régions françaises.

L'encouragement aux LRM dans les médias était plus facilement acceptable. C'est pourquoi la France retient neuf mesures, mais là encore, chaque fois qu'il y avait le choix entre une mesure large et une mesure étroite, la France a choisi la mesure étroite. Néanmoins, elle souhaite s'engager, pour l'audiovisuel de service public, à ce que des « dispositions appropriées » soient prises pour que soient programmées des émissions dans les LRM, pour faciliter des programmes de radio, des programmes de télévision dans les LRM, la production et diffusion d'œuvres audiovisuelles dans les LRM, encourager et/ou faciliter la publication d'articles de presse dans les LRM, à appliquer les mesures d'assistance financière aux productions en LRM, à « soutenir » la formation des personnels utilisant les LRM. Également, la France s'engage à garantir la liberté de réception et d'émission des émissions de radio et télévision dans les LRM en provenance et vers les pays voisins, ainsi qu'à éliminer les restrictions à la liberté d'expression et de circulation de l'information dans les LRM. Cela posera sans doute des problèmes avec l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse qui permet d'interdire les publications étrangères ou en langue étrangère. Or, la jurisprudence du Conseil d'État considère qu'est réputée langue étrangère, toute langue qui n'est pas la langue française. Cela a pu permettre d'interdire les publications en arabe lorsque l'Algérie était française⁷³. Enfin les intérêts des locuteurs des LRM devront être sauvegardés dans les institutions de régulation des médias.

Le même libéralisme semble prévaloir pour les activités et équipements culturels, la France retenant huit mesures. Elle encouragera l'expression et les initiatives dans les LRM, facilitera

⁷³ Cons. d'Ét. 8 fév. 1935, *Bouchemal Ahmed Ben Smain*, *Rec. Cons. d'Ét.* 164; D.H. 1935.290. L'article 14 avait été étendu aux publications en langue étrangère, par la loi du 22 juillet 1895, modifiant la loi du 29 juillet 1881, afin de lutter, à la fin du XIX^e siècle contre le séparatisme niçois. Sous la IV^e République, l'arabe sera reconnu langue de l'Union française (loi 20 septembre 1947) mais ne sera qu'une langue étrangère.



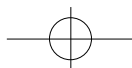
les moyens d'accès dans d'autres langues des œuvres en LRM et l'inverse, veillera à ce que les organismes intervenant dans les activités culturelles intègrent la connaissance et la pratique des LRM dans leurs actions, favorisera la mise à disposition dans ces organismes d'un personnel maîtrisant la LRM, encouragera et/ou facilitera la création d'organismes de collecte, de réception et de publication des œuvres en LRM. En revanche, la France ne retient pas la participation directe de locuteurs des LRM dans les équipements et programmes d'activités culturelles et refuse de mettre en place des services de traduction et de recherche terminologique. Cependant, elle accepte de prévoir des mesures pour les territoires autres que ceux où sont traditionnellement pratiquées les LRM et elle donnera une place aux LRM dans sa politique culturelle à l'étranger.

Cinq mesures sont retenues dans la vie économique et sociale. La France interdira les clauses excluant ou limitant l'usage des LRM dans les règlements intérieurs, s'opposera aux pratiques dissuasives à l'égard des LRM et facilitera par d'autres moyens l'usage des LRM.

Dans le secteur public, elle réalisera des actions encourageant l'emploi des LRM et rendra accessibles dans les LRM les informations relatives aux droits des consommateurs. La France n'a pas voulu apporter trop de contraintes aux entreprises privées car il est évident que les autres mesures prévues par la Charte pourraient constituer des charges lourdes, notamment pour les PME. Elle exclut par exemple la rédaction des ordres de paiement dans les LRM ou la possibilité de soigner dans leur langue les locuteurs des LRM.

Le dernier volet de la Charte porte sur les échanges transfrontaliers, seul volet sur lequel les États ne sont pas tenus de s'engager. La France accepte pourtant les deux dispositions possibles permettant les accords bilatéraux ou multilatéraux et la coopération transfrontière lorsque des locuteurs des LRM se trouvent sur les territoires de la France et d'autres États.

Cette énumération un peu fastidieuse, nous en convenons, montre cependant que les engagements de la France étaient les plus limités possibles afin d'éviter toute difficulté constitutionnelle. Pourtant, celles-ci n'ont pu être totalement écartées comme en témoigne la décision du Conseil constitutionnel.



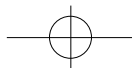
2. L'incompatibilité constitutionnelle de la Charte

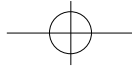
Dès le lendemain de la signature de la Charte, le président de la République, Jacques Chirac, a saisi le Conseil constitutionnel conformément à l'article 54 de la Constitution. Celui-ci dispose que « [s]i le Conseil Constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre, par le Président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution ». Il s'agit d'éviter que la France ne ratifie des conventions contraires à la Constitution. Si le Conseil constitutionnel considère que des clauses du traité sont contraires à la Constitution, celui-ci ne pourra être ratifié sans qu'au préalable la Constitution n'ait été révisée. Cet article a connu une certaine évolution tant dans sa rédaction, puisque la saisine a été étendue en 1992 – et non en 1974⁷⁴ – aux parlementaires, que dans sa pratique. Surtout utilisé pour les engagements communautaires (1970, 1976, 1992 et 1997), il a été utilisé pour des textes intéressant le Conseil de l'Europe (6^e protocole additionnel à la *Convention européenne des droits de l'Homme* sur la peine de mort) ou la Cour pénale internationale (1999). Il n'y a cependant pas de caractère systématique dans la saisine. C'est ainsi qu'il n'y a pas eu de saisine pour l'Acte unique européen en 1986.

Parmi les autorités susceptibles de saisir le Conseil dans ce cadre, seuls les présidents des assemblées et les députés n'ont pas utilisé l'article 54. Le Conseil a été saisi par le premier ministre (1970), le président de la République (1976, 1985, 1992, 1999), les sénateurs (1992) et conjointement le président de la République et le premier ministre (1997 et 1999).

La saisine conjointe par le président de la République et le premier ministre est l'une des marques de la cohabitation, mais elle est aussi le signe, en principe, d'une convergence de ces deux autorités. Il n'en a pas été de même pour la Charte puisque, alors que nous étions en période de cohabitation, seul le Chef de l'État en

⁷⁴ En 1974, une révision constitutionnelle avait permis aux parlementaires de saisir le Conseil pour l'examen des lois ordinaires après leur adoption et avant leur promulgation.





a saisi le Conseil. Cela expliquera sans doute les suites de la décision du Conseil constitutionnel.

Le Conseil a rendu sa décision le 15 juin et a considéré que la Charte était contraire à la Constitution.

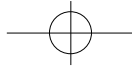
En 1991, un projet de loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse avait été adopté, qui comportait une disposition très controversée garantissant au « peuple corse, composante du peuple français », des droits « à la préservation de son identité culturelle et à la défense de ses intérêts économiques et sociaux spécifiques », tout en précisant qu'ils s'exerçaient « dans le respect de l'unité nationale ». Le Conseil⁷⁵ a considéré que, si des distinctions pouvaient être faites, c'était entre le peuple français – concept juridique qui a une valeur constitutionnelle – et les peuples d'outre-mer. Il ne saurait en être à l'intérieur du peuple français car celui-ci « est composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion ». Depuis deux siècles, notamment depuis la *Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen*, les textes constitutionnels se réfèrent au « peuple français ». Ce caractère unique du peuple français se déduit notamment de l'article 1 de la Constitution qui dispose que la France est « une République indivisible ». Il en tire l'idée de l'unicité du peuple français.

Dans cette même décision relative à la Corse, le Conseil avait en revanche admis la possibilité du développement de l'enseignement de la langue corse, cette possibilité n'étant pas contraire au principe d'égalité puisque ne revêtant aucun caractère contraire à la Constitution dès lors qu'il n'y avait pas de caractère obligatoire pour les élèves. Cependant, il convient de souligner que cette décision était intervenue avant la loi constitutionnelle de 1992 qui avait constitutionnalisé la place de la langue française.

En 1994, le Conseil⁷⁶ a eu l'occasion de se prononcer sur la portée de cette disposition à propos de ce qu'« il est convenu d'appeler

⁷⁵ Cons. constit. 91-290 DC, 9 mai 1991, *Rec. constit.*, p. 50, J.O. 14 mai 1991, p. 6350; L. FAVOREU et L. PHILIP, *op. cit.*, note 15, p. 756.

⁷⁶ Cons. constit. 94-345 DC, 29 juil. 1994, *Rec. constit.*, p. 106, J.O. 2 août 1994, p. 11 240; Jean-Pierre CAMBY, « Le Conseil et la langue française », *Rev. dr. pub.* 1994.1663; *Rev. fr. dr. const.* 1994.811, Chr. M. Verpeaux; Roland DEBBASH, « La Constitution, la langue française et la liberté d'expression », J.C.P. 1995.II.22359, note R. Debbasch; *Ann. jud. dr. adm.* 1994.721, note P. Wachsmann; *Rev. adm.* 1994.472, note M. Clapie.

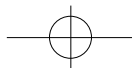


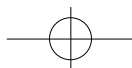
la loi Toubon, relative à l'emploi de la langue française. Il a notamment estimé que cette prescription devait se concilier avec l'article 11 de la *Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen* relatif à la liberté d'expression, considérée « comme l'un des droits les plus précieux de l'homme ». Il a censuré l'usage de « termes ou expressions officiels approuvés par des arrêtés ministériels pris sur proposition de commissions de terminologie auprès des administrations de l'État ». Il a également rejeté les dispositions relatives à l'octroi d'aide à des travaux d'enseignement ou de recherche, « à l'engagement pris [...] d'assurer une publication ou une diffusion en français [...] ou d'effectuer une traduction en français ». Le Conseil constitutionnel a considéré qu'il y avait contrariété avec la liberté d'expression et de communication dans l'enseignement et la recherche, quand bien même il pourrait y avoir des dérogations.

Mais, dès lors que le caractère de langue officiel du français n'est pas contesté, il peut y avoir une place pour les LRM. La question a été évoquée par le Conseil⁷⁷ à propos de la langue tahitienne en Polynésie française. La *Loi portant statut d'autonomie de la Polynésie française* – certainement le statut le plus dérogoratoire de tous les TOM – contenait une disposition précisant que « [l]e français étant la langue officielle, la langue tahitienne et les autres langues polynésiennes peuvent être utilisées ». Le Conseil a considéré que cela imposait l'usage du français « aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics ». S'agissant de l'enseignement de la langue tahitienne ou des autres langues polynésiennes, comme pour la langue corse, il a considéré qu'elles pouvaient être enseignées mais ne sauraient avoir de caractère obligatoire pour les élèves sauf à « méconnaître le principe d'égalité ».

Pour refuser le caractère de conformité de la Charte à la Constitution, le Conseil s'est appuyé essentiellement sur les idées d'unicité du peuple français et d'égalité devant la loi sans discrimination, considérant dès lors « qu'il ne pouvait y avoir de

⁷⁷ Cons. constit. 96-373 DC, 9 avril 1996, *Rec. constit.*, p. 43, J.O. 5724; François LUCHAIRE, « L'autonomie de la Polynésie française devant le Conseil constitutionnel », *Rev. dr. pub.* 1996.953; *Rev. fr. dr. constit.* 1996.584, chr. J. Trémeau, A. Roux et Th. S. Renoux; *Act. jur. dr. adm.* 1996.369, note O. Schrameck; *Petites affiches*, 1996.146, note D. Turpin.





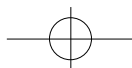
droits collectifs à quelque groupe défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance ». D'autre part, il a à nouveau repris la portée de l'article 2 sur la langue française. Son usage s'impose aux personnes morales de droit public ou aux personnes privées assurant une mission de service public. Cela n'exclut nullement l'usage d'une autre langue ou la tradition.

Or, dans la mesure où la Charte confère « des droits spécifiques à des "groupes" de locuteurs de langues régionales ou minoritaires à l'intérieur de "territoires" dans lesquels ces langues sont pratiquées », il a considéré que cette convention portait atteinte aux principes d'indivisibilité de la République, d'unicité du peuple français, d'égalité devant la loi et que, d'autre part, il méconnaissait l'article 2, alinéa 1.

Le Conseil considère plus précisément comme contraire à la Constitution le Préambule de la Charte qui proclame un « droit imprescriptible » à pratiquer une langue régionale ou minoritaire non seulement dans la « vie privée » (ce qui n'aurait pas posé de problème) mais aussi dans « la vie publique ».

Il estime aussi contraire à la Constitution la partie II, c'est-à-dire l'article 7. Celui-ci heurte les principes ci-dessus énoncés et l'article 2. En ce qui concerne ce dernier, c'est essentiellement parce qu'il permet d'employer une langue autre que le français dans « la vie publique », ce qui inclut la justice et les autorités administratives et les services publics. Même si l'alinéa 1d) n'est pas aussi explicite (« la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée »), le Conseil y a vu une telle conséquence. Les langues régionales se trouvent victimes de la révision constitutionnelle de 1992, ce qui va « à l'encontre de l'intention des constituants »⁷⁸ puisque, lors des débats à l'Assemblée nationale, on avait considéré comme inutile un amendement visant à protéger les langues régionales. Mais également, le Conseil a vu une contradiction avec l'alinéa 1b) exigeant le respect de l'aire géographique des LRM en faisant en sorte que « les divisions administratives existant déjà ou

⁷⁸ Jean-Marie WOEHRLING, « Les langues régionales dans la Constitution française », dans *Un statut juridique pour les langues de France*, Actes du 12^e colloque de la FLAREP (Fédération pour les langues régionales dans l'enseignement public), 1998 Sarreguemines (Moselle), Strasbourg, Éditions SALDE, 2000, p. 23 et suiv.



nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette LRM ». Cela irait à l'encontre notamment du principe d'unité de la République.

*

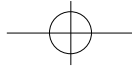
* *

Suite à la décision du Conseil constitutionnel, il devrait être simple de ratifier la Charte. Il suffirait de réviser la Constitution, vraisemblablement en ajoutant un article 53-3 nouveau – puisque telle est la méthode retenue pour les traités contraires à la Constitution – permettant la compatibilité de la Charte avec la Constitution française. Mais une telle procédure suppose, ou bien un projet de loi constitutionnelle à l'initiative du président de la République, sur proposition du premier ministre, ou bien une proposition de loi constitutionnelle déposée par un parlementaire. S'agissant d'une convention internationale, la deuxième hypothèse semble exclue. De plus, pour la ratification de la révision, elle nécessiterait un référendum, ce qui serait risqué quant au résultat. Le piètre succès du référendum du 24 septembre 2000 est encore dans les esprits. Mais la première procédure, qui est plus facile à mettre en oeuvre car permettant d'éviter le référendum⁷⁹, est actuellement bloquée car elle nécessite un accord entre le président de la République et le premier ministre. Immédiatement après la décision du Conseil, le président de la République a exprimé son refus d'une révision constitutionnelle. L'accord n'est pas envisageable car, derrière la ratification de la Charte, il y a tout le débat sur le statut de la Corse avec, notamment, la place de l'enseignement de la langue corse, les nationalistes souhaitant le rendre obligatoire ce qui serait, là encore, considéré très certainement comme contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Mais faudra-t-il réviser la Constitution pour parvenir à un résultat quasi équivalent à celui souhaité par la Charte? Rien n'est

⁷⁹ Elle suppose un accord des deux chambres puis une ratification par l'ensemble du Parlement réuni en Congrès se prononçant à la majorité des 3/5.

⁸⁰ Voir, par exemple : F. MÉLIN-SOUCRAMANIER, *loc. cit.*, note 71, 999 qui s'appuie sur la formulation différente des précédentes déclarations de non-conformité, utilisée par le Conseil constitutionnel.



moins sûr et c'est peut-être ce que laisse entendre le Conseil⁸⁰. En tout cas, les échéances électorales de 2002 apporteront sans doute une réponse définitive. Mais dans quel sens?

La France, pourtant, aurait pu saisir la chance que représente l'année 2001 qui, sur proposition commune du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, a été déclarée Année européenne des langues.

