
LA FRANCE ET LA CHARTE EUROPEENNE DES LANGUES REGIONALES OU MINORITAIRES

Par Jean-Marie WOEHLING

Expert consultant auprès du Conseil de l'Europe

La France est l'un des pays où le débat sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a été le plus intense et où la méconnaissance de la portée réelle de cette convention reste la plus grande. Nombre d'articles politiques ou juridiques ont été écrits sur le sujet, mais généralement dans l'ignorance du contenu et de la portée exacte de la Charte.

La Charte européenne a été rédigée pour des Etats comme la France dont la tradition politique est très hostile à la reconnaissance de communautés culturelles et linguistiques distinctes. Aussi, au lieu de se référer à un droit des minorités comme c'est le cas pour la Convention cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte s'appuie sur la valeur culturelle des langues régionales et minoritaires en tant que telles. D'un point de vue abstrait, cette démarche aurait du être comprise et acceptée en France : la loi sur la langue française de 1992 se veut elle-même une loi objective de protection d'un patrimoine linguistique. Cette idée de protection du patrimoine linguistique ne pouvait-elle pas être étendue aux langues régionales? On sait que l'unité de la France s'est faite contre les langues et les cultures régionales, mais aujourd'hui, l'unité étant réalisé et non contestée, n'était-il pas possible de réintégrer ces langues dans le patrimoine commun du Pays ? Mais le poids du passé est resté trop grand : encore aujourd'hui la reconnaissance des langues régionales est perçue comme une grave menace pour l'unité et pour les fondements de la République.

L'objectif de la Charte est de réintégrer les débats nationaux sur les langues régionales ou minoritaires dans un cadre européen. Cet objectif a été largement atteint : la France, qui n'avait aucune envie de remettre en question l'absence de statut de ses langues régionales, s'est sentie obligée de souscrire à la Charte pour ne plus être accusée d'être la lanterne rouge des pays européens en matière de langues régionales. En fait, les autorités françaises ne se sont aucunement converties à l'esprit de la Charte européenne. Par opportunisme, elles ont seulement voulu adhérer formellement à la Charte au moindre coût, c'est-à-dire en ne changeant rien dans le traitement des langues régionales.

De fait, les tentatives de ratification de la Charte ont abouti au résultat inverse de ce à quoi elle devait servir : elles ont plutôt aggravé la situation juridique des langues régionales. Mais l'histoire n'est pas terminée.

I LA RECEPTION DE LA CHARTE EN FRANCE

Le 7 mai 1999, la France a signé la Charte à l'occasion du sommet organisé par le Conseil de l'Europe à Budapest. Dès le stade de l'examen du projet d'adhésion à la Charte au plan gouvernemental, des inquiétudes ont été émises sur les obligations qui naîtraient d'une telle adhésion. On a fait appel à un constitutionnaliste, le

professeur Guy Carcassonne, pour faire un rapport sur le sujet¹. Bernard Poignant, maire de Quimper a également été chargé d'un rapport². Sur les conseils du professeur Carcassonne, le gouvernement décida de joindre à la signature de la Charte une déclaration interprétative. Dans cette déclaration³, il était spécifié que la République française interprétait la Charte dans le sens que l'emploi du terme de «groupes» de locuteurs ne confère pas de droits collectifs pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires, que le Gouvernement de la République interprète la Charte dans un sens compatible avec les principes de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, et que le peuple français est composé de tous les citoyens sans distinction d'origine, et que les stipulations de la Charte n'alliaient pas à l'encontre de l'article 2 de la Constitution selon lequel l'usage du français s'impose 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, que le caractère facultatif de l'enseignement et de l'étude des langues régionales ou minoritaires était préservé, et que seule la version officielle en langue française fait juridiquement foi, dans le cas où des textes sont rendus accessibles dans les langues régionales ou minoritaires.

Loin de rassurer les opposants à la Charte, cette déclaration prétendument interprétative a suscité leur inquiétude et leur suspicion. Le 20 mai 1999, le président de la République saisit le Conseil constitutionnel. Le 15 juin 1999, le Conseil constitutionnel estime que la Charte comporte des clauses contraires à plusieurs principes fondamentaux de la Constitution⁴. Finalement le Conseil s'est inspiré des éléments figurant dans cette déclaration pour les retourner contre la Charte et déclarer celle-ci non compatible avec les principes juridiques français.

Les arguments juridiques retenus par le Conseil constitutionnel pour retenir une incompatibilité avec la Constitution française sont très contestables. Elles sont l'expression d'une interprétation de plus en plus négative du droit constitutionnel français au regard des langues régionales.

1) Une interprétation sciemment erronée de la Charte par le Conseil constitutionnel

Il faut rappeler que la Charte est une convention internationale et que le Conseil constitutionnel n'a nullement la maîtrise de son interprétation. Il existe des règles d'interprétation de telles conventions. S'il veut faire œuvre juridique, le Conseil constitutionnel doit respecter ces règles quand il interprète cette convention internationale. Or, le Conseil constitutionnel n'a pas respecté les règles qui sont communément admises dans l'interprétation d'une Convention internationale.

Le Conseil constitutionnel s'est notamment référé à un « considérant » du préambule de la Charte selon lequel « le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible conformément aux principes contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ». Il a considéré que cette formulation se heurte à l'article 2 de la

¹ <http://www.ladocumentationfrançaise.fr/rapports-publics/984001697/>

² <http://www.ladocumentationfrançaise.fr/var/storage/rapports-publics/984001448/0000.pdf>

³ Déclaration consignée dans les pleins pouvoirs remis au Secrétaire Général lors de la signature de l'instrument, le 7 mai 1999 - Or. fr.

⁴ Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999 Charte européenne des langues régionales ou minoritaires <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/1999/99-412-dc/decision-n-99-412-dc-du-15-juin-1999.11825.html>

Constitution selon lequel « la langue de la République est le français » en rappelant sa jurisprudence selon laquelle cette phrase signifie que l'usage du français s'impose dans tous les services publics, même gérés par des personnes privées, qu'il s'agisse des usagers ou des agents de ces services. Mais, ce préambule ne fait qu'évoquer une autre convention internationale, à savoir le Pacte, sans l'intégrer celui-ci dans le corps de la Charte. De surcroit, ce préambule n'a pas de force juridique directe. S'il avait la portée juridique que le Conseil constitutionnel lui a donnée, c'est-à-dire d'instituer un droit général pour quiconque d'utiliser une langue régionale dans ses relations avec les autorités publiques, on se demande pourquoi on n'a pas repris une telle règle dans le corps du texte. On aurait alors pu faire l'économie de la vingtaine d'articles ultérieurs qui modulent avec prudence le recours à une langue régionale dans le cadre des institutions publiques.

Le Conseil constitutionnel met par ailleurs en relation des dispositions distinctes de la partie I de la Charte, qui vise à définir les notions de langue et de territoire pour en déduire que 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 », ce qu'il estime contraire à un principe constitutionnel qu'il a dégagé par voie d'interprétation pour la circonstance, à savoir que la Constitution s'oppose à ce que des droits collectifs puisse être attribués à des groupes linguistiques. Or, la Charte ne confère pas de « droits » à des « groupes » et de plus, la Charte ne concerne pas des « groupes ». La Charte organise une protection des langues en tant que patrimoines culturels et ne s'occupe pas de groupes ou de « minorités » linguistiques.

Le Conseil constitutionnel a raison de considérer que la partie II de la Charte a une authentique portée juridique et qu'elle comporte des obligations juridiques. Mais ces obligations juridiques sont des obligations objectives et ne créent ni des droits subjectifs individuels ni des droits collectifs. Il suffit de lire la Charte d'ailleurs pour s'en rendre compte. Il n'y a pas de marge d'interprétation en la matière. Une lecture objective, sérieuse et professionnelle de la Charte conduit à conclure qu'elle ne crée pas par elle-même de droits subjectifs au bénéfice de personnes déterminées. Elle crée par contre des obligations pour les Etats. Elle pose à cet égard des règles de droit objectif qui font obligation aux Etats ratifiants d'apporter un soutien aux langues régionales ou minoritaires. Il s'agit là d'une véritable obligation juridique et pas d'un engagement moral anodin. Par contre, la Charte ne confère pas de droits spécifiques à des groupes et ne prend pas non plus en considération des groupes déterminés, comme le fait la Convention Cadre Européenne pour la Protection des Minorités. La charte utilise il est vrai le mot « groupe » pour demander aux Etats de « prendre en considération les besoins et les vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues ». A l'évidence, une telle formulation ne crée pas de droits spécifiques pour des groupes mais prévoit seulement une attention à l'expression de besoins.

Enfin, si les obligations mises à la charge des Etats distinguent des « territoires » où se pratiquent des langues régionales, cela ne remet à l'évidence nullement en cause l'unité territoriale des Etats considérés. Comme cela a été dit précédemment, la Charte évoque le territoire sur lequel une langue est parlée non pour donner à ce territoire un statut ou une autonomie spécifique. Il y aurait quelque chose d'absurde à ne pas distinguer selon qu'un territoire est ou non un lieu de pratique d'une langue régionale. Quant à l'obligation faite aux Etats par la Charte de ne pas utiliser les découpages administratifs en vue de constituer un obstacle à la pratique des langues régionales ou minoritaires, elle ne crée évidemment pas des droits territoriaux. Elle

représente une simple règle de bonne foi. On comprend donc difficilement comment le Conseil constitutionnel a pu y voir une « atteinte à l'unicité du peuple français ».

2) Le droit constitutionnel français interprété de manière croissante de manière négative à l'encontre des langues régionales

L'interprétation de la Constitution donnée à cette occasion par le Conseil constitutionnel, si elle est en cohérence avec la jurisprudence antérieure, n'était pas la seule possible. Elle ne s'imposait pas en raison du texte de la Constitution. Une autre interprétation, également cohérente et logique, mais favorable à une prise en considération des langues régionales était possible.

L'affirmation du Conseil constitutionnel selon laquelle les principes constitutionnels « s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance », reprise dans sa décision relative au traité constitutionnel⁵ laisse quelque peu sceptique : une formulation aussi générale semble condamner la liberté d'association sur des bases ethniques religieuses⁶ ou linguistiques de même que l'autonomie locale qui n'est rien d'autre qu'une forme de droit collectif fondé sur l'origine territoriale. On peut avoir l'impression que le Conseil constitutionnel, dans son ardeur à condamner la Charte, a tiré quelque peu au-delà de la cible.

S'agissant du principe d'égalité, toutes les cours constitutionnelles des pays développés, interprètent ce principe comme signifiant un traitement égal de situations identiques et un traitement différencié de situations dissemblables. Dans des situations où existent des langues régionales menacées, il est légitime, au regard de cette conception du principe d'égalité, que l'on reconnaissse la constitutionnalité de mesures spécifiques en faveur de ces langues. Cette prise en compte de situations particulières est une notion qui existe déjà dans le droit positif français en ce qui concerne, par exemple, l'aménagement du territoire. Ce que l'on demande en matière de langues régionales, c'est que l'ensemble de la France apporte son aide aux régions qui ont des langues régionales qui sont en voie de disparition et qui ont besoin d'une aide.

Quant au principe de l'unité de la Nation, il n'exige pas de faire de la langue française le critère culturel essentiel de cette unité, de telle manière qu'elle s'oppose à la reconnaissance de la valeur des autres langues. Notre tradition constitutionnelle fonde la Nation sur une base politique, à savoir l'adhésion à un projet commun et non sur une communauté linguistique. Pendant plusieurs siècles, la réalité d'une France constituée de nombreuses traditions linguistiques n'a pas été en contradiction avec l'adhésion à un projet commun, ni d'ailleurs avec la reconnaissance du français comme langue officielle. En instaurant l'exclusivité de la langue française comme critère de l'unicité de la Nation, le Conseil constitutionnel a inutilement rompu avec cette tradition et se rapproche d'une définition culturelle, et donc quasi ethnique, de la Nation. Sans remettre en cause la place et le rôle de la langue française comme langue de toute la République, il est possible et même favorable à l'unité de la République française d'organiser une solidarité entre l'ensemble des langues de France.

⁵ Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 Traité établissant une Constitution pour l'Europe

⁶ La formulation lapidaire du Conseil constitutionnel aboutit à l'inconstitutionnalité des associations cultuelles de la loi de 1905, puisque ces associations correspondent à des droits collectifs sur une base religieuse

La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de langues régionales va dans le sens d'une restriction croissante de la liberté d'usage des langues régionales. La situation qui existait dans les années 1980 était moins restrictive en matière d'utilisation des langues régionales dans la sphère publique que la situation qui existe désormais à la suite de la nouvelle jurisprudence du Conseil constitutionnel. Cela se manifeste à l'évolution des possibilités d'usage de la langue polynésienne en relation avec les administrations publiques. Une loi organique de 1984 avait conféré au tahitien un statut de langue co-officielle. Ce statut a dû être supprimé après 1992.

L'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel de l'article 2 de la constitution n'était nullement juridiquement nécessaire. Le fait de consacrer la langue française comme langue de la République n'impliquait nullement d'exclure de la sphère publique les langues régionales, comme l'a décidé le Conseil. Au contraire, il résulte clairement des travaux préparatoires que la volonté du pouvoir constituant était de ne pas altérer la situation juridique des langues régionales. Or, c'est ce qu'a imposé le Conseil constitutionnel. Il faut constater une nette dégradation de la position juridique des langues régionales qui n'était pas nécessairement induite par la réforme de l'article 2 de la Constitution⁷.

II. Les évolutions ultérieures entre 2008 et 2013

Les arguments développés par le Conseil constitutionnel à l'encontre de la conformité de la Charte avec les principes constitutionnels français ont non seulement bloqué la ratification de la Charte mais ont aussi conduit à une interprétation du droit français très défavorable à la prise en considération des langues régionales. Deux tentatives de sortir de cette situation d'impasse s'avéreront inefficaces : l'inscription des langues régionales dans la Constitution et la soumission au Parlement d'une proposition de loi sur les langues régionales. Enfin des débats législatifs récents ont marqué le refus du gouvernement de prendre en compte les langues régionales.

1. L'adoption d'un nouvel article 75-1 de la Constitution en 2008

Par le nouvel article 75-1 adopté par la récente révision constitutionnelle du 23 juillet 2008⁸, le Constituant a reconnu que la sauvegarde des langues régionales n'était pas seulement l'affaire de leurs locuteurs, mais concerne la collectivité nationale dans son ensemble car ces langues constituent un patrimoine commun. Le nouvel article de la Constitution représente une confirmation de la philosophie de la Charte : les langues régionales sont protégées en tant que patrimoine culturel commun à l'ensemble de la France. C'est un système de protection objective qui est ainsi établi par cette disposition constitutionnelle.

La reconnaissance constitutionnelle des langues régionales impliquait que leur soient donné un cadre législatif et que soient créés les outils juridiques nécessaires à leur sauvegarde. Le constituant a implicitement donné au législateur un mandat de prendre à cette fin les dispositions législatives appropriées. Si le législateur veut tirer les conséquences de la reconnaissance des langues régionales comme éléments du

⁷ Jean-Marie Woehrling, *Le Droit Constitutionnel français à l'épreuve des Langues régionales*, <http://viventnoslangues.free.fr/docs/woehrling.htm>

⁸ Art. 75-1de la Constitution : Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.

patrimoine de la France, il est nécessaire qu'il leur accorde un soutien juridique. Cela est d'autant plus vrai que ces langues sont aujourd'hui affaiblies et ne bénéficient plus guère de modalités naturelles de transmission. Alors que le législateur a estimé nécessaire d'adopter un cadre juridique protecteur pour la langue française et de développer une politique de soutien à cette langue, une telle nécessité apparaît encore davantage pour les langues régionales.

Hélas dès le 21 mai 2011⁹, le Conseil constitutionnel a clairement manifesté qu'il n'entendait déduire aucune conséquence juridique de l'adoption de cette nouvelle disposition : elle n'institue aucun droit ou liberté que la Constitution garantit. Certes, cette formulation se réfère à l'article 61-1 de la Constitution, qui définit les conditions de recevabilité de la nouvelle procédure de question prioritaire de constitutionnalité. Cela ne veut donc pas dire qu'en dehors de cette procédure, cette disposition ne serait pas invocable, mais il paraît néanmoins clair à la lumière de cette décision qu'il sera très difficile de lui faire porter un quelconque effet juridique. L'initiative du constituant se révèle donc un coup d'épée dans l'eau : le Conseil constitutionnel ne va pas faire un effort d'interprétation constructive pour cette disposition comme il l'a fait pour l'article 2 de la Constitution. Pourtant, il aurait été aisé de déduire de ce nouvel article la volonté du constituant de protéger les langues régionales.

2. Des propositions de loi sur les langues régionales

En 2010, sur l'instigation des associations de promotion des langues régionales¹⁰, le texte d'une proposition de loi pour les langues régionales a été élaboré et proposé aux parlementaires. Ce texte a été repris notamment par Jean Jacques Urvoas et groupe d'étude sur les langues régionales de l'assemblée nationale, qui a chargé Armand Jung de déposer un projet¹¹. De son côté, Marc Le Fur¹² a également déposé un projet assez similaire. Des sénateurs ont fait de même¹³. La proposition de Monsieur Navarro a fait l'objet d'un examen le 30 juin 2011¹⁴. Les débats ont été très brefs : les arguments pour rejeter le texte ont été massifs : la nécessité d'une intervention du législateur n'est pas avérée ; la proposition n'offre pas de base juridique satisfaisante au regard des risques d'inconstitutionnalité ; les mesures proposées sont trop couteuses. En deux mots les mesures qui pourraient être prises en faveur des langues régionales sont ou bien inutiles ou bien inconstitutionnelles ; il n'y a donc pas lieu à poursuivre la discussion.

⁹ Décision n° 2011-130 QPC du 20 mai 2011 (Cécile Lang) : Considérant qu'aux termes de l'article 75-1 de la Constitution : « Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France » ; que cet article n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; que sa méconnaissance ne peut donc être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ; que, dès lors, le grief est inopérant

¹⁰ Jean-Marie Woehrling, Les perspectives de protection juridique des langues régionales en France : éléments pour une future loi inspirée de la Charte <http://www.nuitsatypiques.org/Publish/File/Quelle%20loi%20pour%20les%20langues%20regionales%20par%20Jean-Marie%20Woehrling.pdf?PHPSESSID=d093e1dfb70b8c32b3d94e423b8e4f59>

¹¹ Proposition de loi n° 3008 rectifiée relative au développement des langues et cultures régionales, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 7 décembre 2010

¹² Proposition de loi n° 3055 pour la défense et la promotion des langues et cultures régionales, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 20 décembre 2010

¹³ Proposition de loi n°251 rectifiée sur le développement des langues et cultures régionales présentée par Monsieur Robert Navarro, enregistré à la présidence du Sénat le 25 janvier 2011 ; proposition de loi relative aux langues et cultures régionales n°213présentées par monsieur Jean Paul Alduy enregistrée à la présidence du Sénat le 12 janvier 2011

¹⁴ Rapport Sénat n° 657 enregistré à la présidence du Sénat le 22 juin 2011 et rédigé par madame Colette Mélot.

Le Sénat a par ailleurs adopté le 16 mars 2011 une proposition de loi¹⁵ comportant le texte suivant : « Les panneaux réglementaires d'entrée et de sortie d'agglomération apposés en langue française sur la voie publique peuvent être complétés du nom de cette agglomération en langue régionale ». Cette initiative vise à réagir contre un jugement fort contestable du Tribunal administratif de Montpellier du 12 octobre 2010¹⁶ ordonnant à la commune de Villeneuve lès Maguelone le retrait de plaques indiquant le nom de cette comme en occitan¹⁷. Ce texte voté par le sénat n'a jamais été discuté par l'assemblée nationale.

3. Autres tentatives récentes au plan législatif

A l'occasion de la discussion en 2013 d'un large projet de loi sur l'école, plusieurs amendements ont tenté d'améliorer la prise en compte de l'enseignement des langues régionales par l'éducation nationale, cet enseignement restant entièrement à la discrétion de l'administration. Finalement les dispositions adoptées, plus ou moins de mauvaise grâce par le Gouvernement, sous la pression de quelques parlementaires¹⁸, si elles mentionnent pour la première fois l'existence de l'enseignement bilingue paritaire et si elles déclarent que l'enseignement des langues régionales doit être développé prioritairement, elles ne créent aucun droit à un tel enseignement. Et ne font pratiquement pas progresser le droit positif¹⁹. Seule une telle obligation, fondant alors un véritable droit des parents d'en obtenir l'exécution est de nature à changer le statut de cet enseignement afin qu'il devienne un élément de plein droit de la mission de l'éducation nationale, alors qu'il reste aujourd'hui une option marginale abandonnée au hasard des arbitrages de l'appareil éducatif.

Un autre projet de texte récent concerne la décentralisation. On aurait pu imaginer qu'il renforce les capacités d'intervention des collectivités territoriales au profit des langues régionales. Il se borne à mentionner les activités périscolaires comme domaine d'action de ces collectivités en vue de promouvoir les langues régionales, ce qui était en fait déjà admis. Le projet ne comporte aucune autre disposition en

¹⁵ Proposition de loi n° 136 déposé le 26 novembre 2011 par le Sénateur Roland Courteau

¹⁶ AJDA février 2011

¹⁷ Sur ce sujet, voir Jean-Marie Woehrling, Affichage « bilingue », patrimoine toponymique et usage de la langue régionale dans la signalétique – Aspects juridiques et stratégique, Revue du droit local, juin 2011, n°62, p. 23.

¹⁸ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République

¹⁹ Nouvel article L 312-10 du code de l'éducation, issu de l'article 40 de la loi du 8 juillet 2013 : « I. Les langues et cultures régionales appartenant au patrimoine de la France, leur enseignement est favorisé prioritairement dans les régions où elles sont en usage. Cet enseignement peut être dispensé tout au long de la scolarité selon des modalités définies par voie de convention entre l'Etat et les collectivités territoriales où ces langues sont en usage. Le Conseil supérieur de l'éducation est consulté, conformément aux attributions qui lui sont conférées à l'article L. 231-1, sur les moyens de favoriser l'étude des langues et cultures régionales dans les régions où ces langues sont en usage. L'enseignement facultatif de langue et culture régionales est proposé dans l'une des deux formes suivantes :

1° Un enseignement de la langue et de la culture régionales ;

2° Un enseignement bilingue en langue française et en langue régionale.

Les familles sont informées des différentes offres d'apprentissage des langues et cultures régionales.

II. — L'article L. 312-11 du même code est ainsi rédigé :

Art. L. 312-11.-Sans préjudice des dispositions de l'article L. 121-3, les enseignants des premier et second degrés sont autorisés à recourir aux langues régionales, dès lors qu'ils en tirent profit pour leur enseignement. Ils peuvent également s'appuyer sur des éléments de la culture régionale pour favoriser l'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture et des programmes scolaires. »

faveur de l'amélioration de la situation des langues régionales. Plus récemment encore, l'article 1er de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, adoptée le 19 décembre 2013, a reconnu à la région une compétence en matière de langues régionales²⁰. Mais cette compétence est purement formelle puisque dépourvue de toute attribution nouvelle effective ou de moyens supplémentaires.

IV. Le nouveau projet destiné à ratifier la Charte

Suite aux promesses de François Hollande alors qu'il était candidat à la présidence de la République, la question d'une ratification de la Charte est redevenue d'actualité. Mais manifestement, le pouvoir entend limiter au minimum ses engagements à cette occasion. Après que le président de la République ait dans un premier temps récusé sa promesse, une proposition de loi a néanmoins été discutée au parlement. Mais cette proposition est accompagnée de nombreuses restrictions et les déclarations ministérielles manifestent clairement la volonté de ne pas donner à la Charte une mise en œuvre conforme à son esprit.

1) La promesse du candidat Hollande et ses suites

Parmi ses engagements de candidat à la présidence, François Hollande avait fait figurer la ratification de la charte européenne des langues régionales ou minoritaires²¹. Pour examiner les conditions possibles de mise en œuvre de cet engagement, le député Jean Jacques Urvoas, président de la commission des lois de l'assemblé nationale a organisé une audition de juristes sur ce sujet le 30 novembre 2012²². Les conclusions du rapport rédigé à la suite de cette audition par Jean Jacques Urvoas n'étaient pas très encourageantes « La décision du Conseil constitutionnel s'impose. La difficulté réside moins dans la Charte elle-même que dans la déclaration interprétative que la France a annexée à sa signature à Budapest en 1999...la France ne reprendra pas la Charte *in extenso* : elle ne retiendra que les parties qu'elle a signées. Mais si le Conseil ne reconnaît pas la valeur de la déclaration interprétative, nous en restons au même point. L'idée d'une nouvelle saisine du Conseil me semble néanmoins devoir être suggérée à nos collègues du groupe d'études sur les langues régionales. Cette démarche collective ne me semble pas inutile ».

Ainsi, même si l'obstacle de la ratification était surmonté, la France se limiterait à appliquer à minima la Charte comme elle l'a prévu en 1999 en sélectionnant les engagements les plus dépourvus de portée. Une telle application serait à l'évidence une farce. Si la France n'a pas l'intention d'appliquer avec bonne foi la partie II de la

²⁰ La nouvelle rédaction de l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales dispose ainsi que le conseil régional a compétence « pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes ». Cette modification n'a guère de portée juridique car elle ne fait qu'énoncer une compétence dont la région disposait déjà à titre implicite, les langues régionales relevant des sujets d'intérêt régional attribués à la région dans le cadre de la clause générale de compétence.

²¹ Engagement n° 56. Voir <http://www.lupresident.fr/engagement/ratification-charte-europeenne-des-langues-regionales-101>.

²² Rapport d'information n° 489 enregistré le 12 décembre 2012 à la présidence de l'assemblée nationale par la commission des lois et présenté par Jean-Jacques Urvoas <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i0489.asp>

Charte, il est vain de rechercher dans la partie III quelques engagements que l'on interpréterait de sorte à ne leur donner aucune portée. Telle était déjà l'état d'esprit du conseil Constitutionnel lorsqu'il estimait que la France appliquait déjà de manière effective les engagements mentionnés lors de la signature de la Charte.

Mais la déception allait encore être plus rude. Le 19 mars 2013 la veille du Conseil des ministres, un courrier émanant de François Hollande lui-même apprenait à Jean-Jacques Urvoas le retrait de l'ordre du jour du Conseil des ministres du texte de révision constitutionnelle en vue de rendre la ratification possible et surtout le renoncement du gouvernement à porter ce projet devant le législateur²³. Le Gouvernement s'appuyait sur un avis négatif du Conseil d'Etat réaffirmant que la Charte n'était pas compatible avec la Constitution. Cet avis n'a pas été rendu public mais, selon les informations disponibles²⁴, le Conseil se serait entièrement rallié à l'analyse du Conseil constitutionnel, pour qui la Charte porte atteinte à des aspects essentiels de l'ordre juridique français (principes d'égalité des citoyens et d'unité du territoire national) de sorte qu'une révision permettant sa ratification porterait atteinte à des principes fondamentaux. Le Conseil d'Etat se départit ainsi de l'interprétation qu'il avait donnée initialement en 1996 et qui ne portaient que sur les articles 9 et 10 de la charte (relatifs à l'usage des langues régionales dans la justice et l'administration). La nouvelle argumentation du Conseil d'Etat reprend l'argumentation du Conseil constitutionnel qui se fondait sur le préambule de la Charte et affirme, de manière encore moins juridique, que la ratification « alimenterait inévitablement des revendications de nature identitaires que la France ne saurait contenir ».

Pour tenter quelque peu de camoufler cette reculade, la Ministre de la Culture Aurélie Filippetti a créé un « Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne », installé le 6 mars 2013, et dont la mission est « d'éclairer les pouvoirs publics sur les modalités d'application des engagements souscrits par la France, ainsi que sur le périmètre des langues concernées, et, plus généralement, de formuler des recommandations visant à valoriser la pluralité linguistique interne à notre pays ». Ce comité a rendu son rapport en juillet 2013²⁵

²³ Conseil des ministres du 13 mars 2013, <http://www.renementsps.fr/reniement-n37-labsence-de-ratification-de-la-charte-europeenne-des-langues-regionales/>

²⁴ Le Monde, 26 mars 2013 : Le Conseil d'Etat défend l'unicité du peuple français « Sollicité par le gouvernement sur la ratification de la charte des langues régionales, le Conseil d'Etat a rendu son avis le 5 mars. Celui-ci reprend les arguments invoqués dans un précédent avis, le 24 septembre 1996, lorsque la France voulait signer la charte. Le Conseil d'Etat expliquait alors que les principes historiques du droit français étaient difficilement conciliables avec la charte. Il s'opposait aux obligations prévues dans les articles 9 et 10 prévoyant un droit à l'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec la justice et les autorités administratives. Ces articles, estimait-il, étaient incompatibles avec l'article 2 de la Constitution, qui stipule que **"la langue de la République est le français"**. Ils iraient, selon lui, contre le principe d'**"unicité du peuple français"**. Ce nouvel avis, moins circonstancié que celui de 1996, tient en à peine une vingtaine de lignes. Il considère que, même si la France n'a signé que la partie II de la charte et qu'elle a émis des réserves sur la partie III – dans laquelle sont intégrés les articles 9 et 10 –, le principe qui soutient l'écriture de la charte est difficilement conciliable avec les principes de la République. Il estime que la charte va engager des droits différents en fonction de locuteurs qui exciperont, ou non, du droit à l'utilisation d'une langue minoritaire dans leurs rapports avec les autorités administratives ou judiciaires. Le Conseil d'Etat défend une vision "indifférenciée" des rapports entre les citoyens et les autorités de la République ».

²⁵ "Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne", rapport présenté le 15 juillet 2013 à la ministre de la culture et de la communication par le Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne présidé par Rémi Caron, Conseiller d'Etat, rapporteur général : Benoît Paumier, Inspecteur général des affaires culturelles. <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Espace-Presse/Communiques-de-presse/Remise-du-rapport-du-Comite-consultatif-pour-la-promotion-des-langues-regionales-et-de-la-pluralite-linguistique-interne-a-Aurelie-Filippetti-ministre-de-la-Culture-et-de-la-Communication>.

mais rien de concret n'en est ressorti : quelques analyses descriptives de la situation des langues régionales mettant l'accent sur l'action déjà engagée et quelques propositions adressées au Gouvernement de prendre quelques circulaires...

2. Les débats les plus récents

La question de la Charte a été relancée par les pressions exercées par les élus corses et bretons. En particulier, à la suite des manifestations qui ont eu lieu à Quimper, le Gouvernement a annoncé que de nouvelles initiatives seraient prises en vue de la ratification de la Charte. Mais le Gouvernement n'a pas voulu déposer lui-même un projet de loi en ce sens. C'est finalement un groupe de députés socialistes qui a présenté un texte en ce sens²⁶.

Ce texte prévoit la possibilité pour la France de ratifier la Charte, mais en y associant diverses réserves qui en fait reprennent la position du Conseil constitutionnel, laquelle se trouverait ainsi intégrée dans la Constitution en même temps que la faculté de ratifier la Charte si ce texte était adopté : « Après l'article 53-2 de la Constitution, il est inséré un nouvel article 53-3 ainsi rédigé : « Art. 53-3. – La République peut ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée à Strasbourg le 5 novembre 1992, complétée par la déclaration interprétative exposant que : 1. l'emploi du terme de « groupes » de locuteurs dans la partie II de la Charte ne conférant pas de droits collectifs pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires, le Gouvernement de la République interprète la Charte dans un sens compatible avec la Constitution, qui assure l'égalité de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion, et que : 2. l'article 7-1, paragraphe d, et les articles 9 et 10 de la Charte posent un principe général n'allant pas à l'encontre de l'article 2 de la Constitution en application duquel l'usage du français s'impose 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. »

L'ensemble des organisations engagées dans la promotion des langues régionales de France a exprimé la crainte que soit retenue une formulation qui renforce les interprétations négatives quant aux mesures qui peuvent être prises en faveur de ces langues. En effet, la proposition de loi proposée à la discussion de l'Assemblée Nationale a un double objet :

- d'une part autoriser la ratification de la Charte européenne,
- d'autre part, inscrire dans la Constitution des restrictions quant à la protection et l'usage des langues régionales.

Ces restrictions sont exactement celles que le Conseil constitutionnel a invoquées pour s'opposer à la ratification. On voit donc que le texte proposé est marqué d'une contradiction interne : on ne peut pas à la fois vouloir inscrire dans la Constitution les restrictions développées jurisprudentiellement par le Conseil constitutionnel et proposer d'aller à l'encontre de la position que le Conseil a déduit de ces restrictions. Une seule attitude fait sens si l'on veut ratifier : constater que le Conseil constitutionnel s'est trompé non seulement au niveau de ses conclusions mais aussi au niveau des motifs qui ont conduit à ces conclusions. Loin d'inscrire ses positions

²⁶ Voir le rapport sur la proposition de loi n° 1703 enregistrée à la présidence de l'assemblée nationale le 14 janvier 2014 ; Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles (n° 1618) visant à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, par Monsieur Jean-Jacques Urvoas

dans la Constitution, il faut les écarter clairement en autorisant la ratification sans les restrictions qu'il a développées.

De plus, les restrictions que la proposition de loi propose de consacrer son formulées de manière telle qu'il est impossible d'en cerner les limites.

- Qu'est-ce que des droit collectifs reconnus à des locuteurs de langues régionales ? N'importe quelle mesure juridique prise en faveur des langues régionales peut tomber sous cette restriction ?

- Comment s'interprète la règle selon laquelle l'usage du français s'impose aux services publics et à leurs usagers ? Quelle place subsiste pour les langues régionales dans l'espace public en vertu de ce principe ?

Le seul objectif utile pour les langues régionales, en ce qui concerne le vote d'une loi constitutionnelle, c'est que celle-ci vienne desserrer les limites issues de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Cet objectif serait atteint avec une disposition autorisant la ratification de la Charte sans réserve. Cela ne signifierait bien sûr nullement que la France accepte tous les engagements mentionnés par la partie III de la Charte. La Charte reconnaît explicitement le droit pour l'Etat ratifiant de choisir les langues auxquelles s'applique la partie III de la Charte et pour chacune de ces langues les engagements qu'il souscrit. Mais ratifier la Charte signifie accepter l'intégralité de la partie II de la Charte, c'est-à-dire s'engager à développer au profit des langues régionales ou minoritaires une action résolue de promotion. La France ne peut à la fois vouloir ratifier et inscrire dans la Constitution des restrictions qui l'empêcheront de la mettre en œuvre de bonne foi.

La proposition de loi pourrait donc aboutir à une réelle mystification. Quoi qu'il en soit, la question de la ratification de la Charte des langues régionales ou minoritaires a été examinée par l'Assemblée nationale le 28 janvier 2014 et adoptée à une large majorité de plus de 70%. Le texte a été transmis au Sénat. Mais celui-ci ne l'examinera que dans quelques mois.

S'agissant d'une proposition de loi constitutionnelle présentée par des députés, la révision constitutionnelle implique un vote dans les mêmes termes dans les deux assemblées puis une approbation par référendum. Le recours au référendum pour un tel sujet paraissant inadapté, il est question qu'après un vote favorable par le Sénat, la proposition parlementaire soit reprise par le Gouvernement sous la forme d'un projet de loi qui pourrait quant à lui être soumis au Congrès (la réunion de l'Assemblée nationale et du Sénat) et que celui-ci doit approuver à une majorité des 3/5^e. On voit que la procédure de ratification sera encore longue et qu'il ne faut pas l'attendre avant 2015.

Conclusion

La ratification ou la non ratification de la Charte européenne représentent désormais une sorte d'abcès de fixation de la discussion française sur la protection des langues régionales. Pour les uns, la ratification constitue le point de départ nécessaire pour toute action en faveur des langues ; par conséquent tous les efforts doivent être orientés vers une ratification aussi rapide que possible. Pour les autres, la ratification est aussi inopportun qu'impossible et cela justifie l'absence de toute action en faveur des langues régionales.

Quoi qu'il en soit, on aurait tort de penser en France qu'il ne s'agit que de céder ou de résister à une mode relevant de la « correction politique ». La France a un solde à régler avec son histoire en ce qui concerne ses relations avec ses langues régionales. La Charte Européenne lui offre à cet effet des clés adaptées. Rejeter les perspectives offertes par la Charte ne compromet guère l'avenir de la Charte au plan européen mais est préjudiciable surtout pour la France et pour son rayonnement. Celui-ci ne ressort nullement renforcé par l'affirmation que son droit et son organisation politique serait incompatibles avec le standard européen proposé par la Charte.

Il faudrait cependant comprendre cette ratification plutôt comme l'aboutissement d'un processus d'aménagement du droit et des institutions françaises pour mieux prendre en compte les langues régionales plutôt que comme un point de départ : la charte pourra être ratifiée après modification de la Constitution et définition de l'aménagement nécessaire du cadre légal, ainsi qu'après détermination par la France pour chaque langue concernée des engagements de la partie III de la charte devant être souscrits, etc..

Même si la Charte des langues régionales ou minoritaires aurait du être reconnue comme étant compatible avec l'ordre constitutionnel français, il apparaît encore aujourd'hui très difficile pour la France, compte tenu de la position adoptée par la Conseil constitutionnel, de procéder formellement à sa ratification. Rien ne s'oppose cependant à ce que, même sans ratification, la France mette en œuvre un certain nombre des préconisations prévues par la Charte, qui n'auraient pas de difficultés pour s'intégrer dans l'ordre constitutionnel français. En effet, la ratification de la Charte n'est nullement nécessaire pour que les pouvoirs publics français s'engagent dans une action de sauvegarde de ses langues régionales. L'adhésion à la Charte a comme principal intérêt d'inscrire cette action de sauvegarde dans un mouvement collectif au plan européen et de bénéficier du mécanisme de suivi par un comité d'expert mis en place au plan du conseil de l'Europe. Il ne serait d'ailleurs pas impossible dans le cadre d'un accord spécifique entre la France et le Conseil de l'Europe de convenir que le comité d'expert institué par la Charte assure un suivi des engagements adoptés par la France en s'inspirant des préconisations de la Charte.

Une initiative a été lancée pour que des collectivités territoriales (régions ou communes), déclarent leur adhésion à la Charte européenne et s'engagent conformément à la partie III de cette charte à mettre en œuvre une part des engagements prévus par la Charte et qui les concernent : dans ce cadre, les collectivités territoriales prendraient les engagements que la Charte prévoit et qui correspondent à leurs compétences légales dans le respect du droit applicable.