

I) Les langues régionales et minoritaires, une situation précaire depuis l'Ancien Régime.

A) Le "sens de l'histoire"

- Le Français mis en Acte (Ordonnance de Villers-Cotterêt) de 1539 → Encadre des actes juridiques.
- La Révolution → La langue française passe du symbole des pouvoirs à celui de la liberté → l'abbé Grégoire → "Il faut identité de langage"
- Marqué jusqu'à dans la constitution → Article 2:
"La langue de la République est le français".

B) Qui explique le statut juridique très peu protecteur:

- Quelques dispositions éparpillées et sans portée juridique très importante, qui plus est, principalement centrées sur l'éducation.
- Loi Dauxne du 11 janvier 1951.
 - ↳
 - ↳
 - ↳
- Loi du 14 juillet 1989 → "Cette fonction "peut" comprendre un enseignant à son service..."

II) La Charte des langues minoritaires marque elle une tentative de changement?

A) Un cadre souple et enigmatique.

B) La décision du CC:

RÉDACTION

D'UNE NOTE DE SYNTHÈSE À PARTIR DE PLUSIEURS TEXTES
ET/OU DOCUMENTS DE CARACTÈRE ADMINISTRATIF

Code-matière 005

Dans une note synthétique / vous ferez le point / sur l'évolution de la reconnaissance des langues régionales et minoritaires.

DOCUMENTS JOINTS

- DOCUMENT 1 : « Les langues régionales en droit français », extraits de *Regards sur l'actualité*, avril 1999.
- DOCUMENT 2 : Articles 1 et 2 de la Constitution de 1958.
- DOCUMENT 3 : *Journal Officiel* du 14 juillet 1989 : « Loi d'orientation sur l'éducation n° 89-486 du 10 juillet 1989 ». → leur pertinence.
- DOCUMENT 4 : *Indivisibilité de la République* versus langues régionales, Claude Olivesi (extraits).
- DOCUMENT 5 : *Décisions du Conseil constitutionnel*, Jean-Éric Schoettl. -) .
- DOCUMENT 6 : *Journal Officiel* du 13 janvier 1951 : « Loi n° 51-46 du 11 janvier 1951 relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux ».
- DOCUMENT 7 : Décision n° 99-412 DC – Conseil constitutionnel du 15 juin 1999.
- DOCUMENT 8 : *La République contre Babel*, Ferdinand Mélin-Soucramanien (extraits).
- DOCUMENT 9 : Charte des langues minoritaires du 5 novembre 1992 (extraits).
- DOCUMENT 10 : « La constitutionnalité des engagements souscrits par la France », *AJDA*, 20 juillet / 20 août 1999 (extraits).

Document 1

Les langues régionales en droit français

→ Très descriptif.

Hugues Moutouh, professeur à l'Université de Caen.

Oubliée, sacrifiée sur l'autel de la raison par un Etat en quête de modernité, la notion de "langue régionale" a refait ces derniers temps une apparition remarquée. Au lendemain des journées parlementaires socialistes à Tours, faisant suite au discours du Premier ministre, le 29 septembre 1998, le quotidien *Libération* pouvait ainsi titrer : "Lionel Jospin veut favoriser la reconnaissance des langues régionales. Vive la France polyglotte !".

La présence de la notion de "langue régionale" dans le discours juridique date du début des années cinquante (1), après l'adoption par le Parlement français de la loi du 11 janvier 1951, dite "Deixonne", du nom du député socialiste qui l'a fait voter. Cette loi prévoyait en effet que, désormais, l'enseignement des langues régionales pourrait être assuré dans les établissements scolaires et universitaires. Par langues régionales, on entend, en France, les idiomes parlés traditionnellement sur une certaine portion du territoire national et qui sont restés longtemps dans une situation de non-reconnaissance par les pouvoirs publics. Le sujet apparaît aujourd'hui sous un jour nouveau, au lendemain de la remise du rapport Poignant (2) à Lionel Jospin et, très vraisemblablement, à la veille de la ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Cette reconnaissance intervient au terme d'une longue histoire, où se sont côtoyées, d'un côté, revendications linguistiques et culturelles et, de l'autre, nécessaire affirmation de l'unité de l'Etat. Désormais, après des années de mûre réflexion et une bonne cinquantaine de propositions de lois déposées sur les bureaux de l'Assemblée et du Sénat depuis 1958, la nécessité "d'un statut des langues et cultures de France qui leur reconnaisse une existence réelle (...)" semble acquise (3). En décidant de clarifier aujourd'hui le droit des langues régionales en France, le gouvernement a promis de mettre fin à une situation essentiellement marquée par la précarité, et s'est engagé à faire de ces langues de France un patrimoine culturel national, digne de protection.

**Regards sur
l'actualité
avril 1999**

Les langues
régionales en droit
français

33

(1) En 1936, un projet de loi avait été déposé en faveur du breton et en 1941 un arrêté avait autorisé des cours facultatifs de basque, de breton, de flamand et d'occitan.

(2) B. Poignant, *Langues et cultures régionales*, coll. des Rapports officiels, Paris, La Documentation française, 1998.

(3) Déclaration de François Mitterrand, 14 mars 1981, Lorient.

Bon doc.
Aide au plan.

La situation précaire des langues régionales en France

Le rapport Poignant, remis le 1^{er} juillet 1998 au Premier ministre, fait état de la situation particulièrement précaire des langues régionales en France. De nombreuses enquêtes menées ces dernières années montrent, en effet, que l'absence d'une politique nouvelle en faveur de ces idiomes débouchera, à terme, sur leur probable disparition. Deux phénomènes expliquent en partie l'actuelle précarité des langues régionales de la République : tout d'abord, le sens de l'histoire ; ensuite, l'existence actuelle d'un statut juridique insuffisamment protecteur.

.....
**Des langues
menacées de
disparition**

Le "sens" de l'histoire

Comme le rappelle à juste titre Bernard Poignant, l'histoire de France et du développement du français "s'est faite au détriment des langues régionales". Deux étapes peuvent grossièrement se dessiner dans l'histoire de l'imposition du français comme langue officielle.

**Regards sur
l'actualité
avril 1999**

Les langues
régionales en droit
français

34

La première est celle de l'établissement du français comme langue de gouvernement, sous l'Ancien Régime. Si, dès le XVI^{ème} siècle, on trouve la volonté d'affirmer la langue du roi à l'ensemble du territoire, donc au détriment du latin surtout et, accessoirement, des autres langages du royaume, la connaissance du français n'est obligatoire que pour ce qui touche directement l'appareil d'Etat. Au faite de son monarchisme absolu, en 1659, lors du traité des Pyrénées, Louis XIV réserve ainsi aux Catalans le droit d'utiliser "le langage qu'ils souhaitent". Tous les textes de cette époque pré-révolutionnaire se limitent ainsi à réglementer la langue du droit ou de la politique, comme en témoignent l'ordonnance de Villers-Cotterêt de 1539 visant à remplacer le latin par le français dans les actes juridiques, l'édit du Roussillon de 1565, ou encore celui de 1620 portant création du Parlement du Pau.

.....
**Le français
supplante le
latin dans les
actes
juridiques**

La seconde étape est celle de l'institution du français comme langue de la Nation. Elle commence avec la Révolution française, pour se poursuivre jusqu'au cœur de la III^{ème} République. La langue n'est plus le symbole du pouvoir mais celui de la liberté, de l'égalité et des droits de l'homme, bref, celui de la République. Désormais, comme le proclame l'abbé Grégoire, "pour extirper tous les préjugés, développer toutes les vérités, tous les talents, toutes les vertus, fondre tous les citoyens dans la masse nationale, (...) il faut identité de langage". La diffusion de la langue française, garante de l'unité nationale, devient vite un élément clef de la politique révolutionnaire. Certes, dans les premiers temps, en 1790, on prévoit la traduction de tous les décrets et de toutes les lois afin de s'assurer de leur bonne compréhension. Très vite, cependant, les révolutionnaires tentent d'imposer l'apprentissage et l'utilisation de la langue de la Constitution... Sans le succès escompté. Le 2 thermidor an II, la Convention prévoit que dorénavant, "nul acte public ne pourra, dans quelque partie du territoire de la République, être écrit qu'en français". Le 16 fructidor de la même année, un décret en suspend l'application. Certes, on connaît de cette époque mouvementée les diatribes de l'abbé Grégoire et de Barère à

.....
**Le français
comme langue
de la
République**

l'encontre du fédéralisme, de la superstition et du fanatisme (4). Il n'en demeure pas moins qu'en prétendant imposer le français comme langue de la République, et en désirant s'assurer de sa diffusion, les révolutionnaires ont développé l'Instruction publique qui, dès le mois d'octobre 1791, devient pour la première fois une préoccupation nationale.

.....
**Les lois Ferry
et la
francisation
du territoire**

Sans avoir totalement échoué, l'officialisation du français à la période révolutionnaire reste embryonnaire. Une enquête menée par Victor Duruy en 1863 révèle qu'en France, sur 30 millions d'individus, 25 % au moins ne parlent pas du tout français. Plus concrètement, ce sont 8381 communes sur un total de 37 510 pour lesquelles la langue française est considérée comme étrangère. L'enseignement se fait d'ailleurs en langue régionale dans douze départements : les Alpes-Maritimes, l'Ardèche, le Bas-Rhin, les Basses-Pyrénées, la Corse, les Côtes-du-Nord, le Finistère, le Haut-Rhin, la Meurthe, le Morbihan, la Moselle et le Nord. Le véritable changement survient au XIX^{ème} siècle. Il est le fruit conjugué des grandes lois scolaires de Jules Ferry et des conscriptions militaires, qui parachèvent la francisation totale du territoire. Parallèlement, les cours de justice s'emploient à imposer dans la vie publique l'usage de la langue de la République, en réaffirmant la valeur juridique de l'ordonnance de 1539.

Aujourd'hui, le combat pour l'imposition de la langue française est achevé. La langue de la République est une, et les langues régionales ne constituent plus pour la puissance souveraine un danger. Parce que l'unité de l'Etat n'est plus en question, le droit s'est montré progressivement plus tolérant, plus ouvert à la diversité linguistique et culturelle. Jusqu'à aujourd'hui, cependant, le statut des langues régionales en France s'est montré insuffisamment protecteur.

Un statut juridique encore insuffisamment protecteur

A la différence des périodes historiques précédentes, l'Etat ne stigmatisait plus les langues régionales. Il existe d'ailleurs un véritable droit des langues régionales en France, au sens où, depuis un certain nombre d'années, les pouvoirs publics ont accordé à leurs locuteurs un certain nombre de droits. Toutefois, en dressant l'inventaire des nombreuses règles juridiques qui définissent la place et le rôle de ces langues dans la société française, on s'aperçoit vite de la précarité qui les caractérise. S'il existe des textes qui accordent aux locuteurs des langues régionales certaines garanties, l'abondant contentieux révèle aussi un droit fait d'interdictions.

.....
**L'émergence
d'un droit des
langues
régionales**

Si l'on excepte les dispositions de l'arrêté du 2 février 1919, précisées par décret du président de la République le 15 mai 1922, puis par la loi du 29 mars 1928, relatifs à l'emploi de l'allemand dans l'ordre judiciaire et les actes notariés dans les trois départements d'Alsace et de Lorraine, les principaux textes qui régissent aujourd'hui le droit des langues régionales concer-

(4) Cf. les rapports de Barère et de l'abbé Grégoire dans *Les voix de la Révolution. Projets pour la démocratie*, Notes et Etudes documentaires n° 4906 - 4907 - 4908, Paris, La Documentation française, 1990, p. 186 à 195.

**Regards sur
l'actualité
avril 1999**

Les langues
régionales en droit
français

35

Ben doc.
I. h. n. p.

nent l'éducation nationale. Le premier d'entre eux est la loi dite "Deixonne" du 11 janvier 1951 qui, pour la première fois, autorise dans l'univers scolaire l'introduction de quatre langues régionales : le basque, le breton, le catalan et l'occitan. La loi prévoit que leur enseignement, facultatif, est autorisé dans le cadre d'activités dirigées, programmées en dehors des horaires normaux des cours. Par la suite, toute une série de dispositions éparses et ponctuelles précisent le rôle et la place que doivent tenir ces langues dans le système éducatif français. Ainsi, par exemple, une circulaire du 17 février 1969 rappelle le caractère facultatif de leur enseignement ; un décret du 5 octobre 1970 prévoit une épreuve optionnelle au baccalauréat ; un décret Fontanet de 1974 étend la loi Deixonne au corse. Dans son article 12, la loi du 11 juillet 1975, dite loi "Haby", dispose aussi "qu'un enseignement des langues et cultures régionales peut être dispensé tout au long de la scolarité". L'affirmation est devenue désormais une constante des lois des ministres de l'Éducation nationale, et le 12 juillet 1989, la loi "Jospin" prévoit à son tour dans son article 1^{er} que : "la formation donnée par l'éducation nationale peut comprendre un enseignement des langues régionales et des cultures régionales".

**Regards sur
l'actualité
avril 1999**

Les langues
régionales en droit
français

36

Entre-temps, le 21 juin 1982, un nouveau texte pose les fondements d'une reconnaissance accrue des langues et cultures régionales au sein de l'école : il s'agit de la circulaire dite "Savary", dont l'objectif est de créer un enseignement suivi des langues régionales de la maternelle au doctorat, en passant par le second degré ; le flamand est alors ajouté à la liste des langues régionales enseignées. En 1983, le *Journal officiel* dresse la liste des langues admises au baccalauréat (le breton, le basque, le catalan, le corse et le gallo, auxquelles l'alsacien s'ajoute en 1988). Dernièrement, ces dispositions ont été complétées par la circulaire "Darcos" du 7 avril 1995, qui en plus de dresser l'inventaire des différents textes réglementaires officialisant l'enseignement des langues régionales, étend aux collèges le principe du bilinguisme précédemment institué au niveau élémentaire.

Après les textes, le droit des langues régionales c'est aussi et surtout de la jurisprudence. A la différence des interventions législatives ou administratives, qui ne concernent que le système éducatif, les diverses juridictions se sont en outre prononcées sur la légalité de l'emploi des langues régionales dans les divers domaines de la vie sociale. Le bilan est plutôt mitigé, mais pas exclusivement répressif. Tout d'abord, on retrouve affirmé au profit des langues régionales le principe général de non-discrimination. Ensuite, certaines affaires portées en justice ont eu une influence déterminante sur les choix des autorités

.....
La pratique
jurispruden-
tielle

Bien

.....
... la non-
discrimina-
tion ;

politiques. On pense ici au lourd contentieux relatif au droit de certains élèves à passer le brevet des collèges en langue régionale. C'est sans nul doute l'accumulation de requêtes devant les tribunaux administratifs de la part d'associations de parents d'élèves obstinées, qui a incité le ministre de l'Education nationale, par un arrêté du 23 juin 1994, à modifier l'état du droit en vigueur, autorisant définitivement tous les élèves des classes bilingues à composer en langue régionale lors des épreuves du brevet.

Cela dit, le contentieux des langues régionales est aussi un contentieux répressif, qui illustre la situation précaire du droit à la langue régionale en France. Il concerne tant l'enseignement que les rapports avec l'administration et les services publics, ou l'organisation de la justice.

.....
... la place
limitée des
langues
régionales
dans le
système
éducatif ;

En ce qui concerne, tout d'abord, la place limitée réservée en fin de compte à l'enseignement des langues régionales dans le système éducatif français, l'exemple est donné par l'arrêt *Association quimpéroise des parents d'élèves pour l'enseignement du breton*, rendu le 15 avril 1996 (7). Le Conseil d'Etat a considéré dans cette affaire qu'une association n'était pas fondée à soutenir "que du seul fait que l'enseignement du breton dispensé par un instituteur dans les écoles de la circonscription n'a pas été poursuivi après le départ de l'instituteur qui s'en chargeait, l'administration aurait méconnu" ses obligations d'égalité et de continuité du service public. Plus généralement, depuis quelques années, on a assisté à une constitutionnalisation de la place des langues régionales dans le système éducatif français. Il ressort que si l'enseignement des langues régionales n'est pas contraire à la Constitution et notamment au principe d'égalité, c'est exclusivement lorsqu'il ne revêt pas un caractère obligatoire et qu'il ne soustrait pas les usagers du service à l'ensemble des droits et obligations concernant les autres citoyens. C'est ce qui apparaît à la lecture des décisions du Conseil constitutionnel des 9 mai 1991 et 9 avril 1996.

.....
... et leur
interdiction
dans les
rapports avec
la justice et
l'administra-
tion

En ce qui concerne l'organisation de la justice, la jurisprudence rappelle régulièrement que l'article 111 de l'ordonnance de 1539 dite de Villers-Cotterêt a fondé l'obligation d'utiliser la langue française dans les actes juridiques. Cela concerne la rédaction même des jugements, les actes de procédure et les pièces produites en justice (8).

Pour ce qui est de l'utilisation des langues régionales dans les rapports avec l'administration et les services publics, l'interdiction d'utiliser une langue régionale est constante. Elle est même devenue définitive depuis 1992, date de la révision de la Constitution (loi n° 92-554 du 25 juin 1992, posant dans un article 2 que "la langue de la République est le français"), et surtout depuis 1996, avec l'interprétation du fameux article 2 par le Conseil constitutionnel. Dans sa décision précitée du 9 avril

**Regards sur
l'actualité
avril 1999**

Les langues
régionales en droit
français

37

(7) Dans le même sens, voir *Ministre d'Etat, Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports c/Union des enseignants du breton*, 7 décembre 1990.

(8) Le Conseil d'Etat a ainsi rejeté une requête rédigée en breton, 22 novembre 1985, *Quillever*. Egalement : Cour de cassation, 4 mars 1986, *Turksan*.

1996, celui-ci a en effet interprété l'article 2 comme imposant "l'usage du français aux personnes morales de droit public et aux personnes privées dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leur relation avec les administrations et services publics".

En fin de compte, si l'emploi des langues régionales en France est fortement réglementé, c'est exclusivement pour respecter l'officialité de la langue française. Cela signifie qu'il existe, à côté de ce marché linguistique public à caractère monopolistique, un espace libre, où les langues régionales peuvent prospérer. En effet, en dehors des domaines réservés au français, les langues régionales peuvent être employées, voire même encouragées.

[...]

**Regards sur
l'actualité
avril 1999**

Les langues
régionales en droit
français

40

Vers la ratification de la Charte européenne des langues régionales

Pour asseoir le statut des langues régionales en France, le gouvernement s'est également engagé récemment à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, adoptée le 24 juin 1992 par le Conseil de l'Europe et ouverte à la signature des Etats à partir du 5 novembre 1992.

.....
**Ratifier la
charte
européenne
des langues
régionales...**

Ce texte vise à reconnaître, sauvegarder et promouvoir les langues régionales ou minoritaires, non les minorités linguistiques.

La partie III de cette Charte comporte sept articles, eux-mêmes divisés en paragraphes et en alinéas, définissant les engagements que prend l'Etat signataire en faveur des langues régionales et minoritaires dans les domaines de l'enseignement (art. 8), de la justice (art. 9), de l'administration et des services publics (art. 10), des médias (art. 11), des activités et équipements culturels (art. 12), de la vie économique et sociale (art. 13) et des échanges transfrontaliers (art. 14). Un Etat peut signer la Charte s'il s'engage à appliquer 35 des 94 paragraphes ou alinéas des articles 8 à 14, à raison d'au moins 3 paragraphes ou alinéas pour les articles 8 et 12 et d'au moins 1 paragraphe ou alinéa pour les articles 9, 10, 11 et 13.

Dans un avis rendu le 24 septembre 1996, le Conseil d'Etat avait conclu à l'impossibilité actuelle de ratifier la Charte adoptée par le Conseil de l'Europe au vu de considérations constitutionnelles : certes, la Haute juridiction reconnaissait la "compatibilité avec la Constitution des dispositions relatives à l'enseignement, à la culture et aux médias" (articles 8, 11 et 12) ; en revanche, elle estimait que "l'obligation de retenir un nombre minimum d'obligations dans les articles 9 et 10" s'opposait à la ratification, sauf à ne retenir dans ces articles que des "mesures marginales" ne permettant pas "de donner consistance à la politique [que l'Etat] se serait engagé à mettre en œuvre à la partie, et qui consiste [...] à promouvoir l'usage [des langues régionales] dans la vie publique au même titre que dans la vie privée".

De fait, l'article 9, dont le premier paragraphe accorde aux langues régionales une place importante dans l'organisation de

.....
... en
souscrivant à
ses
dispositions
minimales

la justice, est *a priori* contraire au droit français, sauf à se rabattre sur le troisième paragraphe qui propose plus modestement aux Etats de s'engager "à rendre accessibles, dans les langues régionales ou minoritaires, les textes législatifs nationaux les plus importants et ceux qui concernent particulièrement les utilisateurs de ces langues, à moins que ces textes ne soient déjà disponibles autrement". De même, le premier paragraphe de l'article 10 prévoyant que, dans les circonscriptions administratives des Etats où résident un grand nombre de locuteurs de langues régionales, ces derniers puissent utiliser leur langue dans leurs rapports avec l'administration tombe évidemment sous le coup de l'article 2 de la Constitution de 1958 ; mais le deuxième paragraphe prévoit de simples mesures d'encouragement et l'alinéa g, par exemple, propose "l'emploi ou l'adoption, le cas échéant conjointement avec la dénomination dans la (les) langue(s) officielle(s), des formes traditionnelles et correctes de la toponymie dans les langues régionales ou minoritaires". Quant à l'article 13 relatif à la vie économique et sociale, si son premier paragraphe, alinéa a, prévoit, contrairement à l'article L 121-1 du Code du travail, que les parties doivent s'engager à "exclure de leur législation toute disposition interdisant [...] le recours à des langues régionales ou minoritaires dans les documents relatifs à la vie économique et sociale, notamment dans les contrats de travail [...]", les alinéas c et d proposent simplement aux parties de "s'opposer aux pratiques tendant à décourager l'usage des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des activités économiques ou sociales" et de "faciliter et/ou encourager par d'autres moyens que ceux visés aux alinéas ci-dessus l'usage des langues régionales ou minoritaires".

Renonçant à la politique du "tout ou rien" mise en avant par le Conseil d'Etat, la France pourrait souscrire aux plus modérées de ces dispositions, qui ne sont pas incompatibles avec les principes traditionnels de l'ordre juridique français. Elle serait alors le huitième Etat européen à ratifier la charte, après la Croatie, la Finlande, la Hongrie, le Liechtenstein, les Pays-Bas, la Norvège. Pour Bernard Poignant, ce choix, qui engagerait la France dans une réelle reconnaissance de sa diversité culturelle et linguistique, renforcerait le crédit du pays sur le plan européen et international.

**Regards sur
l'actualité
avril 1999**

Les langues
régionales en droit
français

41

Document 2

OK,

Le Gouvernement de la République, conformément à la loi Constitutionnelle du 3 juin 1958, a proposé,

Le peuple français a adopté,

Le Président de la République a promulgué la loi constitutionnelle dont la teneur suit :

Préambule

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946.

En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.

Article 1er

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.

TITRE PREMIER : De la souveraineté



Article 2

La Langue de la République est le français.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est "La Marseillaise".

La devise de la République est "Liberté, Egalité, Fraternité".

Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

TITRE PREMIER : De la souveraineté

Document 3

8860

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

14 juillet 1989

LOIS

LOI d'orientation sur l'éducation (n° 89-486 du 10 juillet 1989) (1)

NOR : MENX8900049L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,
L'Assemblée nationale a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1^{er}. - L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances.

Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté.

L'acquisition d'une culture générale et d'une qualification reconnue est assurée à tous les jeunes, quelle que soit leur origine sociale, culturelle ou géographique. L'intégration scolaire des jeunes handicapés est favorisée. Les établissements et services de soins et de santé y participent.

Les écoles, les collèges, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur sont chargés de transmettre et de faire acquérir connaissances et méthodes de travail. Ils contribuent à favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes. Ils dispensent une formation adaptée dans ses contenus et ses méthodes aux évolutions économiques, technologiques, sociales et culturelles du pays et de son environnement européen et international. Cette formation peut comprendre un enseignement, à tous les niveaux, de langues et cultures régionales. Les enseignements artistiques ainsi que l'éducation physique et sportive concourent directement à la formation de tous les élèves. Dans l'enseignement supérieur, des activités physiques et sportives sont proposées aux étudiants.

Dans chaque école, collège ou lycée, la communauté éducative rassemble les élèves et tous ceux qui, dans l'établissement scolaire ou en relation avec lui, participent à la formation des élèves.

Les élèves et les étudiants élaborent leur projet d'orientation scolaire, universitaire et professionnelle en fonction de leurs aspirations et de leurs capacités avec l'aide des parents, des enseignants, des personnels d'orientation et des professionnels compétents. Les administrations concernées, les collectivités territoriales, les entreprises et les associations y contribuent.

Des activités périscolaires prolongeant le service public de l'éducation peuvent être organisées avec le concours notamment des administrations, des collectivités territoriales, des associations et des fondations, sans toutefois se substituer aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'Etat.

L'éducation permanente fait partie des missions des établissements d'enseignement ; elle offre à chacun la possibilité d'élever son niveau de formation, de s'adapter aux changements économiques et sociaux et de valider les connaissances acquises.

TITRE I^{er}

LA VIE SCOLAIRE ET UNIVERSITAIRE

CHAPITRE I^{er}

Le droit à l'éducation

Art. 2. - Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande.

L'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne.

Art. 3. - La Nation se fixe comme objectif de conduire d'ici dix ans l'ensemble d'une classe d'âge au minimum au niveau du certificat d'aptitude professionnelle ou du brevet d'études professionnelles et 80 p. 100 au niveau du baccalauréat.

Tout élève qui, à l'issue de la scolarité obligatoire, n'a pas atteint un niveau de formation reconnu doit pouvoir poursuivre des études afin d'atteindre un tel niveau. L'Etat prévoira les moyens nécessaires, dans l'exercice de ses compétences, à la prolongation de scolarité qui en découlera.

CHAPITRE II

L'organisation de la scolarité

Art. 4. - La scolarité est organisée en cycles pour lesquels sont définis des objectifs et des programmes nationaux de formation comportant une progression annuelle ainsi que des critères d'évaluation.

La scolarité de l'école maternelle à la fin de l'école élémentaire comporte trois cycles.

Les collèges dispensent un enseignement réparti sur deux cycles.

Les cycles des lycées d'enseignement général et technologique et des lycées professionnels conduisent aux diplômes d'enseignement général, technologique et professionnel, notamment au baccalauréat.

La durée de ces cycles est fixée par décret.

Pour assurer l'égalité et la réussite des élèves, l'enseignement est adapté à leur diversité par une continuité éducative au cours de chaque cycle et tout au long de la scolarité.

Art. 5. - Les programmes définissent, pour chaque cycle, les connaissances essentielles qui doivent être acquises au cours du cycle ainsi que les méthodes qui doivent être assimilées. Ils constituent le cadre national au sein duquel les enseignants organisent leurs enseignements en prenant en compte les rythmes d'apprentissage de chaque élève.

[...]

Document 3

8860

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

14 juillet 1989

LOIS

LOI d'orientation sur l'éducation (n° 89-486 du 10 juillet 1989) (1)

NOR : MENX8900049L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1^{er}. - L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances.

Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté.

L'acquisition d'une culture générale et d'une qualification reconnue est assurée à tous les jeunes, quelle que soit leur origine sociale, culturelle ou géographique. L'intégration scolaire des jeunes handicapés est favorisée. Les établissements et services de soins et de santé y participent.

Les écoles, les collèges, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur sont chargés de transmettre et de faire acquérir connaissances et méthodes de travail. Ils contribuent à favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes. Ils dispensent une formation adaptée dans ses contenus et ses méthodes aux évolutions économiques, technologiques, sociales et culturelles du pays et de son environnement européen et international. Cette formation peut comprendre un enseignement, à tous les niveaux, de langues et cultures régionales. Les enseignements artistiques ainsi que l'éducation physique et sportive concourent directement à la formation de tous les élèves. Dans l'enseignement supérieur, des activités physiques et sportives sont proposées aux étudiants.

Dans chaque école, collège ou lycée, la communauté éducative rassemble les élèves et tous ceux qui, dans l'établissement scolaire ou en relation avec lui, participent à la formation des élèves.

Les élèves et les étudiants élaborent leur projet d'orientation scolaire, universitaire et professionnelle en fonction de leurs aspirations et de leurs capacités avec l'aide des parents, des enseignants, des personnels d'orientation et des professionnels compétents. Les administrations concernées, les collectivités territoriales, les entreprises et les associations y contribuent.

Des activités périscolaires prolongeant le service public de l'éducation peuvent être organisées avec le concours notamment des administrations, des collectivités territoriales, des associations et des fondations, sans toutefois se substituer aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'Etat.

L'éducation permanente fait partie des missions des établissements d'enseignement ; elle offre à chacun la possibilité d'élever son niveau de formation, de s'adapter aux changements économiques et sociaux et de valider les connaissances acquises.

TITRE I^{er}

LA VIE SCOLAIRE ET UNIVERSITAIRE

CHAPITRE I^{er}

Le droit à l'éducation

Art. 2. - Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande.

L'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne.

Art. 3. - La Nation se fixe comme objectif de conduire d'ici dix ans l'ensemble d'une classe d'âge au minimum au niveau du certificat d'aptitude professionnelle ou du brevet d'études professionnelles et 80 p. 100 au niveau du baccalauréat.

Tout élève qui, à l'issue de la scolarité obligatoire, n'a pas atteint un niveau de formation reconnu doit pouvoir poursuivre des études afin d'atteindre un tel niveau. L'Etat prévoit les moyens nécessaires, dans l'exercice de ses compétences, à la prolongation de scolarité qui en découlera.

CHAPITRE II

L'organisation de la scolarité

Art. 4. - La scolarité est organisée en cycles pour lesquels sont définis des objectifs et des programmes nationaux de formation comportant une progression annuelle ainsi que des critères d'évaluation.

La scolarité de l'école maternelle à la fin de l'école élémentaire comporte trois cycles.

Les collèges dispensent un enseignement réparti sur deux cycles.

Les cycles des lycées d'enseignement général et technologique et des lycées professionnels conduisent aux diplômes d'enseignement général, technologique et professionnel, notamment au baccalauréat.

La durée de ces cycles est fixée par décret.

Pour assurer l'égalité et la réussite des élèves, l'enseignement est adapté à leur diversité par une continuité éducative au cours de chaque cycle et tout au long de la scolarité.

Art. 5. - Les programmes définissent, pour chaque cycle, les connaissances essentielles qui doivent être acquises au cours du cycle ainsi que les méthodes qui doivent être assimilées. Ils constituent le cadre national au sein duquel les enseignants organisent leurs enseignements en prenant en compte les rythmes d'apprentissage de chaque élève.

[...]

Document 4

CLAUDE OLIVESI

INDIVISIBILITÉ DE LA REPUBLIQUE VERSUS LANGUES RÉGIONALES

-> Sur la notion ->

La question des langues régionales est depuis fort longtemps posée en France. En porte témoignage la cinquantaine de propositions de loi, y compris constitutionnelles, déposées sur les bureaux des assemblées parlementaires et dont l'objet vise le statut et/ou la place des langues et cultures régionales au sein de la République. Dans son inventaire « des langues de la France » commandé par le Premier ministre, Bernard Cerquiglini considère que cette question embrasse deux situations : celle des langues territorialisées comme l'alsacien, le catalan, le basque, l'occitan, le flamand, le corse et les créoles de l'outre-mer ; celle issue de l'immigration conséquente à la disparition de l'empire colonial. Seul à avoir été dressé depuis celui effectué par l'abbé Grégoire (1790-1792) avec l'objectif que l'on sait, cet « état » permet difficilement de préciser le nombre de locuteurs concernés. Mais peu importe en définitive qu'ils soient des millions ou quelques unités. C'est la position de principe qui compte : faut-il ou non donner une place aux langues régionales, les reconnaître, les promouvoir ? La réponse fournie renseigne sur le substrat idéologique de la République : égalité-homogénéité *versus* différences-

pluralisme. Quoi qu'il en soit, ce sont quelques millions de citoyens français qui sont concernés par la réponse. Citoyens à cheval sur les frontières, ils représentent un atout pour la France, État européen qui dispose d'un lien physique, terrestre ou maritime, et culturel avec sept de ses partenaires du Vieux Continent.

Cette question est aussi posée dans la quasi-totalité des démocraties occidentales et bien d'autres encore. Cependant, la France, à la différence de nombre de ses homologues européens, en développe une approche frileuse. Le sacro-saint principe politique et juridique de l'indivisibilité de la République, hérité de la Constitution de 1791, comme la conception du citoyen, être abstrait, désincarné, asexué, issue d'une tradition révolutionnaire développée par un Condorcet, enserrant fortement la question des langues régionales et des identités minoritaires. S'il restait un doute, la décision du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999 relative à la Charte européenne sur les langues régionales ou minoritaires vient le rappeler avec force. On peut donc convenir avec Dominique Latournerie, Pierre Deyon, Bruno Étienne, Olivier Duhamel et bien d'autres encore,

que la querelle des rapports entre la langue française et les langues régionales va rebondir et mobiliser l'ensemble des différentes familles politiques par-delà leurs clivages traditionnels. De nouveaux clivages entre « souverainistes et fédéralistes » divisent les formations de droite et de gauche. Une illustration en est donnée par la récente enquête publiée par Jérôme Jaffré sur l'électorat de la droite républicaine¹. En son sein apparaît « une nette césure entre les électeurs jeunes et âgés ». Leurs positions tranchées notamment par rapport à la ratification de la Charte alimentent cette coupure. Les moins de 30 ans y sont très largement favorables, 76 % acceptant pleinement le droit à la différence, alors que cette option ne recueille que 42 % des plus de 60 ans.

Le débat suscité par la décision de la haute juridiction constitutionnelle illustre les différentes conceptions de la société et de la République. « Les langues régionales deviennent un enjeu politique », a titré le quotidien *Libération* du 5 juillet 1999 dans le dossier consacré à ce thème.

Ainsi est confirmé, selon la fameuse « carte conceptuelle de l'Europe » que l'on doit à Stein Rokkan, que la langue produit des jeux de clivages qui fractionnent les vies politiques nationales et internationales.

L'INFLUENCE DES COOPÉRATIONS EUROPÉENNES SUR LE FAIT CULTUREL MINORITAIRE

Depuis une dizaine d'années, les instruments dont se sont dotés les États appartenant au continent européen ont pro-

gressivement inclus dans leurs coopérations les dimensions régionales et minoritaires. Qu'il s'agisse du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne, cette problématique s'appuie sur une volonté de préserver un « pluralisme culturel intégral ». Celui-ci se décline tant au niveau des États qu'en leur sein et fait la richesse de l'Europe. Cette option a donné lieu à l'élaboration d'un cadre normatif soumis à ratification des États et à la mise en place de politiques communautaires encore balbutiantes.

Le Conseil de l'Europe et les langues régionales

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a été adoptée par le Conseil de l'Europe le 5 novembre 1992 et sa signature fut ouverte aux États membres à partir du 1^{er} février 1995. Au mois de mai 1999, vingt États l'avaient signée et huit d'entre eux ratifiée, introduisant ainsi dans leur droit interne les prescriptions retenues. Au sein des premiers, huit appartiennent à l'Union européenne (Luxembourg, Autriche, Espagne, Allemagne, Finlande, Danemark et Pays-Bas). La France, quant à elle, signera la Charte le 7 mai 1999 à Budapest ; mais la décision du Conseil constitutionnel, saisi quelques jours plus tard par le président de la République, en indiquant qu'en l'état du droit constitutionnel la Charte est contraire à la Constitution, implique que sa ratification ne peut intervenir qu'après une révision de la norme fondamentale.

Le document propose un cadre souple mais contraignant pour les États qui la ratifieront. Cette « géométrie variable » veut s'adapter ainsi aux traditions en la

1. *Le Monde*, 26-27 septembre 1999.

matière, propres aux différents États qui composent l'organisation régionale. Son objectif est de promouvoir un canevas moderne, sorte de boîte à outils, permettant la préservation des langues ayant un caractère régional ou minoritaire.

Celle-ci propose aux États de mettre en œuvre un ensemble libéral de mesures tendant à reconnaître, sur leurs aires géographiques et au-delà des frontières administratives, les diverses « langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle ». Les domaines dans lesquels doivent s'appliquer les mesures sont énumérés dans la partie III de la Charte : tous les niveaux d'enseignement (art. 8), les différents ordres juridictionnels (art. 9), l'activité des autorités et services publics (art. 10), les médias (art. 11), les activités et équipements culturels (art. 12), la vie économique et sociale (art. 13), les échanges transfrontaliers (art. 14). Chacun de ses articles contient des options plus ou moins favorables aux langues régionales ou minoritaires. Les États sont invités à choisir les solutions qu'ils désirent développer compte tenu des traditions et des demandes existantes. Par exemple, l'article 8 sur l'enseignement, quel qu'en soit le niveau, prévoit une graduation dans les interventions. Il est évident que les conséquences entre l'introduction d'un enseignement des langues régionales, l'organisation dans ces dernières d'une « partie substantielle » de l'enseignement, ou encore leur apprentissage laissé aux seuls « élèves dont les familles le souhaitent » n'ont pas la même portée normative. La Charte ne présente donc pas un cadre rigide pour les États. Ceux qui désirent la transposer en droit interne doivent, d'une part, viser dans les instruments de ratification les langues concernées et, d'autre part, indiquer les

différentes mesures retenues. Celles-ci ne pourront se situer en deçà d'un minimum de « trente-cinq paragraphes ou alinéas choisis parmi les dispositions de la partie III dont au moins trois dans chacun des articles 8 et 13, un dans chacun des articles 9, 10, 11 et 13 » conformément à l'article 2, alinéa 2 de la Charte. Compte tenu de la complexité du phénomène, des situations différentes d'un pays à l'autre et à l'intérieur d'un même État, la méthode proposée par le Conseil de l'Europe consiste à prévoir une réglementation différenciée susceptible de s'adapter à chaque situation. Ainsi chaque article contient une série d'options, sous la forme de mesures concrètes, parmi lesquelles l'État choisira celle qui lui paraît la mieux appropriée.

Contrairement à la convention cadre pour la protection des minorités nationales entrée en vigueur depuis février 1998, la Charte vise la langue et non le groupe social qui la parle. La langue est appréhendée dans sa dimension culturelle comme partie intégrante d'un patrimoine qu'il s'agit de préserver, non comme le véhicule d'une identité ethnique. Bien que le texte du Conseil de l'Europe mentionne à plusieurs reprises la notion de « groupe », le concept de « minorité linguistique » n'apparaît pas dans le corps de la Charte. L'expression « langue minoritaire » se réfère à une notion de fait et non juridique et/ou politique : une langue est minoritaire lorsqu'elle est parlée par un nombre de personnes « numériquement » inférieur au reste de la population. Selon la Charte, les langues régionales ou minoritaires sont celles « pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un État par des ressortissants de cet État qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'État ». Par territoire

le traité entend « l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un certain nombre de personnes justifiant l'adoption de différentes mesures de protection ». Il reconnaît aussi l'existence de « langues dépourvues de territoire » et les définit comme celles « pratiquées par des ressortissants de l'État, mais qui, bien que traditionnellement pratiquées sur le territoire de l'État, ne peuvent être rattachées à une aire géographique particulière ».

CE 1996.

tembre 1996, concluait que son contenu se heurtait aux dispositions constitutionnelles de l'article 2 stipulant que « la langue de la République est le français ».

Cette analyse de la haute juridiction administrative mettait ainsi en exergue une incompatibilité qui ne pouvait être surmontée que par une modification constitutionnelle avant ratification. La rédaction de l'article 2 de la Constitution devait être amendée. Des propositions avaient d'ailleurs été formulées par différents parlementaires à l'occasion de la révision du 25 juin 1992 : « Le français est la langue de la République dans le respect des langues régionales de France⁶. » Une proposition de loi constitutionnelle fut déposée, en juillet 1998, par les six députés verts du groupe parlementaire Radical Citoyens et Verts. Tout en se référant à l'article 128 du traité de Maastricht, les parlementaires écologistes suggéraient que l'alinéa 2 de l'article 2 de la Constitution soit rédigé de la sorte : « La langue de la République est le français. La République reconnaît et protège les langues et cultures régionales. » Cette insertion donnerait force constitutionnelle aux langues régionales et permettrait la ratification de la Charte.

Dans la mission d'expertise de la Charte confiée à Guy Carcassonne, le Premier ministre lui avait demandé de préciser « les stipulations susceptibles d'être prises en compte au regard des règles et principes à valeur constitutionnelle ». Son rapport, rendu en septembre 1998, conclut « à sa compatibilité [...] sous la stricte réserve de certaines précautions précisément indiquées ». S'il constate que la ratification de la Charte

[...]

La présomption d'inconstitutionnalité

Celle-ci fut provoquée par le président de la République. Après la signature de la Charte, il saisit, le 20 mai, sur les fondements de l'article 54 C, la juridiction constitutionnelle, afin qu'elle procède aux vérifications de conformité. Mais comme il s'agit, dans le cadre de cet article, d'une norme internationale signée par les représentants de la République française, la détection d'inconstitutionnalité interdit la ratification, sauf si au préalable le pouvoir constituant dérivé a effectué un ajustement constitutionnel. Rappelons pour mémoire qu'il procéda de la sorte avec les traités instituant l'Union européenne (juin 1992), révisant cette dernière (Amsterdam, janvier 1999), ou encore avec celui instituant la Cour pénale internationale (juin 1999). Ainsi le contrôle de constitutionnalité s'exercera en l'espèce sur les trente-neuf alinéas ou paragraphes (sur les quatre-vingt-dix-huit que la Charte comporte dans sa partie III) que la France a indiqués lors de la signature : onze concernent l'enseignement, neuf les médias, huit les activités et équipements culturels, cinq la vie économique et sociale, trois les autorités administratives et services publics, deux les échanges transfrontaliers et un la justice.

L'étude de la Charte que le Conseil d'État avait fournie à la demande du Premier ministre Alain Juppé, en sep-

6. Le sénateur d'Alsace, H. Goetschy, 10 juin 1992.

aura pour conséquence d'attribuer valeur juridique à de nombreuses pratiques existantes, cela ne signifie nullement qu'elle confère des droits à ses locuteurs. Cette position est conforme à la décision du Conseil constitutionnel du 9 mai 1991, rendue sur le statut de la collectivité territoriale de Corse. A propos de l'enseignement de la langue et de la culture corses, le Conseil constitutionnel a souligné que, le fait d'organiser cet enseignement étant une obligation pour l'État, celui-là devait rester facultatif pour les usagers du service public de l'Éducation nationale.

Pour se prémunir contre les risques d'inconstitutionnalité, deux propositions sont formulées :

- La première concerne la notion de « groupe » à laquelle le texte du Conseil de l'Europe fait référence à plusieurs reprises. S'appuyant sur la définition du peuple français contenue dans la décision du Conseil constitutionnel du 9 mai 1991, entendue comme « l'unité et l'universalité des citoyens [...] sans distinction d'origine, de race ou de religion », il rappelle que la France n'a jamais reconnu de minorités en son sein et qu'il ne saurait être porté atteinte à ce principe. L'auteur suggère de retenir la technique de la « déclaration interprétative » utilisée à propos du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations unies du 19 décembre 1966. La France y a adhéré par la loi 80-460 du 25 juin 1980. Son article 27 mentionne que, dans les États où il existe des minorités, « les personnes appartenant [à ces dernières] ne peuvent être privées du droit d'avoir [...] leur propre vie culturelle ». Afin de rendre inopérante cette

référence, une réserve expresse fut formulée par la France : « Le gouvernement français déclare, compte tenu de l'article 2 de la Constitution de la République française, que l'article 27 n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République⁷. »

Il propose donc que la déclaration interprétative soit formulée en ces termes : « Le gouvernement de la République rappelle la réserve qu'il avait formulée sur l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations unies et déclare que le terme groupe, chaque fois qu'il apparaît dans la Charte, doit pour être compatible avec l'article 1 de la Constitution s'interpréter comme synonyme d'une addition d'individus et non comme une entité distincte de ceux qui la composent, pouvant avoir une personnalité propre et jouir de droits dont elle serait titulaire. »

- La seconde proposition concerne la notion de « vie publique » qui doit être ouverte à l'utilisation des langues régionales. L'usage français compris comme l'ensemble des relations des individus avec les pouvoirs publics ne saurait être retenu comme non conforme avec la Constitution. Pour conforter cette analyse, rappelons la position du Conseil constitutionnel relative au statut d'autonomie interne de la Polynésie française du 9 avril 1996. La haute juridiction a validé certains de ces articles sous réserve de « strictes réserves d'interprétation ». Ce fut notamment le cas pour l'article 115 du statut concernant l'emploi de la langue tahitienne. A son sujet, elle a tenu à rappeler que la référence au français en qualité de « langue officielle »

doit s'entendre de façon très large et que toute autre interprétation serait contraire à l'article 2 de la Constitution. Cette qualité impose son usage aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de droit public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics. Le concept de « vie politique » doit donc être interprété dans une assertion large et non politique.

7. *JORE*, 1^{er} février 1981, p. 405.

[...]

Décisions du Conseil constitutionnel

par Jean-Eric Schoettl
Conseiller d'Etat

Langue française

Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999: Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Le président de la République a saisi le Conseil constitutionnel le 20 mai 1999 de la question de savoir si l'adhésion de la France à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires était compatible avec la Constitution. On présentera successivement le contexte juridique dans lequel est intervenue cette saisine, les normes de référence conditionnant la réponse à la question posée,

Le contexte juridique de la saisine

C'est le 7 mai 1999 que le ministre délégué aux Affaires européennes, Pierre Moscovici, a signé à Budapest, au nom de la France, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. La France est le dix-neuvième Etat membre du Conseil de l'Europe à signer la Charte. Huit d'entre eux l'ont déjà ratifiée: Croatie, Finlande, Allemagne, Hongrie, Liechtenstein, Pays-Bas, Norvège et Suisse. Cinq ratifications étaient nécessaires pour son entrée en vigueur.

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comprend un préambule et cinq parties. La partie I (art. 1 à 6) est consacrée aux «Dispositions générales»; la partie II (art. 7) traite des «Objectifs et principes poursuivis conformément au paragraphe 1 de l'article 2»; la partie III (art. 8 à 14), la plus substantielle, porte le libellé: «Mesures en faveur de l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique, à prendre en conformité avec les engagements souscrits en vertu du paragraphe 2 de l'article 2»; la partie IV (art. 15 à 17) est relative à l'«Application de la Charte»; enfin, la partie V (art. 18 à 23) porte «Dispositions finales». Le Conseil de l'Europe a joint à la Charte un document intitulé «Rapport explicatif» qui, sans avoir sa valeur juridique, constituera un guide pour sa mise en œuvre et servira notamment de référence au «comité d'experts» chargé par les articles 16 et 17 de la Charte de rendre compte de son application.

Adoptée en 1992 par le Conseil de l'Europe, la Charte présente une économie originale, qu'explicite son article 2 («Engagements»), lequel figure dans la partie I. Il convient de citer cet article intégralement pour bien comprendre cette économie:

«1. Chaque partie s'engage à appliquer les disposi-

tions de la partie II à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire, qui répondent aux définitions de l'article 1^{er}.

«2. En ce qui concerne toute langue indiquée au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation, conformément à l'article 3, chaque partie s'engage à appliquer un minimum de trente-cinq paragraphes ou alinéas choisis parmi les dispositions de la partie III de la présente Charte, dont au moins trois choisis dans chacun des articles 8 et 12 et un dans chacun des articles 9, 10, 11 et 13.»

Ainsi, l'Etat partie:

- d'une part, adhère à l'ensemble des «objectifs et principes» figurant à la partie II, qui valent pour toutes les langues régionales ou minoritaires, au sens du traité, parlées sur son territoire. En particulier, en vertu du paragraphe 1 de l'article 7: «En matière de langues régionales ou minoritaires, dans les territoires dans lesquels ces langues sont pratiquées et selon la situation de chaque langue, les parties fondent leur politique, leur législation et leur pratique sur les objectifs et principes suivants: [...] d) la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral ou écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée [...]»;

- d'autre part, s'oblige à adopter une partie des mesures figurant dans la partie III, classées par domaines. Les engagements souscrits doivent porter sur un nombre minimal de mesures (35 sur les 98 énumérées) et respecter un contingent par domaine (trois mesures au moins dans le domaine de l'enseignement, une au moins dans le domaine de la justice...). Ces mesures s'appliquent aux langues dont il dresse la liste. La partie III de la Charte distingue sept domaines: l'enseignement (art. 8); la justice (art. 9); les autorités administratives et les services publics (art. 10); les médias (art. 11); la culture (art. 12); la vie économique et sociale (art. 13); les échanges transfrontaliers (art. 14).

Tout au long de la négociation, les représentants de

la France se sont montrés circonspects sur la compatibilité de la Charte avec la Constitution.

Consulté en 1996 par le Premier ministre, le Conseil d'Etat avait conclu à l'incompatibilité (avis n° 359461 du 24 septembre 1996, Rapport annuel p. 303).

Sans contester l'objet de la Charte, analysé par lui comme étant de «protéger les langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, dont certaines risquent, au fil des temps, de disparaître, objet qui contribue à maintenir et à développer les traditions et la richesse culturelle de l'Europe», et tout en admettant que, au prix de certaines précautions, la plupart des mesures figurant aux articles 8 (enseignement), 11 (médias) et 12 (vie culturelle) pouvaient être mises en vigueur en France sans se heurter à une objection d'ordre constitutionnel, le Conseil d'Etat estimait que les obligations prévues aux articles 9 (justice) et 10 (autorités administratives et services publics) ne pouvaient être appliquées sans méconnaître le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, aux termes duquel «la langue de la République est le français».

S'agissant de la justice, l'obstacle était selon lui dirimant, l'article 9 prévoyant l'usage d'une autre langue que le français devant les tribunaux. Or, dès avant la révision de 1992, un tel usage avait été écarté par le Conseil d'Etat comme contraire à un principe général de la procédure administrative contentieuse (CE Sect. 22 novembre 1985, *Quillevère*, *AJDA* 1985, p. 751, et chron. Sylvie Hubac et Michel Azibert p. 716). Et ce principe avait été hissé au niveau constitutionnel pour tous les ordres de juridictions nationaux du fait de la révision de 1992.

Quant à l'article 10, la France, estimait le Conseil d'Etat, «ne saurait raisonnablement esquiver la difficulté créée par les prescriptions de l'article relatif à l'usage des langues régionales ou minoritaires par les autorités administratives et les services publics, en retenant dans cet article quelques mesures marginales, apparemment compatibles avec l'obligation d'utiliser le français à condition que ce ne soit pas à titre exclusif. Cette option ne permettrait pas de donner consistance à la politique qu'il se serait engagé à mettre en œuvre à la partie II, et qui consiste bien à promouvoir l'usage de ces langues dans la vie publique au même titre que dans la vie privée [...]».

Après la remise du rapport Péry-Poignant préconisant la signature et la ratification de la Charte afin de «maintenir et développer les langues régionales, facettes vivantes de l'identité culturelle européenne», le nouveau Premier Ministre demanda au professeur Guy Carcassonne une expertise juridique sur sa conformité à la Constitution. Ce rapport conclut à l'absence d'incompatibilité de la Charte avec la Constitution et donc à la possibilité, pour la France, de la ratifier.

Selon l'auteur, la Charte n'est pas, en elle-même, incompatible avec la Constitution (et notamment avec le principe d'indivisibilité de la République) dès lors que son objet est de protéger des langues et non

pas de conférer des droits subjectifs à leurs locuteurs. Il appartient, par ailleurs, à la France de ne pas retenir, parmi les mesures concrètes énoncées dans la partie III, celles qui sont contraires à un principe ou une règle de valeur constitutionnelle et en particulier à la règle selon laquelle «la langue de la République est le français». Ce choix opéré, le nombre de stipulations que la France est en mesure de ratifier sans procéder à une révision constitutionnelle demeure suffisant pour respecter les exigences du paragraphe 2 de l'article 2.

Guy Carcassonne proposait ainsi de retenir 52 des 98 mesures de la partie III. Il suggérait en outre de préciser, dans une déclaration interprétative, que le terme «groupe» (employé dans la Charte) «ne renvoie, dans le cas de la France, qu'à une addition de personnes physiques, et non à une entité qui serait distincte de ceux qui la composent», de manière à éviter que l'adhésion à la Charte, en conférant des droits collectifs à des minorités linguistiques, ne heurte les principes constitutionnels d'unicité du peuple français et d'indivisibilité de la République.

En présence de ces deux avis contradictoires, les négociateurs français ont finalement estimé que la promesse faite par le Premier ministre, le 29 septembre 1998, de signer la Charte pouvait être honorée.

Mais les précautions qu'ils ont prises lors de la signature vont sensiblement au-delà de ce que proposait l'auteur du rapport et s'inspirent tant des objections du Conseil d'Etat dans son avis de 1996 que de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'utilisation officielle du tahitien et des langues polynésiennes (déc. n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, Rec. p. 43, cons. 90 à 94).

Ces précautions sont en effet non négligeables:

- d'une part, le nombre d'engagements souscrits au titre de la partie III est de 39, soit proche du minimum requis (35). En outre, l'analyse de ces engagements montre qu'ils intéressent pour la plupart les domaines les moins «problématiques» au regard de l'article 2 de la Constitution (enseignement, médias, équipements culturels). Quant aux engagements intéressant les usages «officiels», leur nombre est réduit - ainsi, une seule mesure (soit le minimum requis) est retenue dans le domaine de la justice - et le choix s'est porté sur ceux dont la portée était la plus faible;

- d'autre part, la signature de la France est assortie d'une déclaration qui fait largement écho aux préoccupations constitutionnelles et reprend les termes mêmes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel du 9 avril 1996 (*Statut de la Polynésie*, cons. 91 et 92).

Compte tenu de l'ampleur des engagements que la mise en œuvre de la Charte implique cependant pour notre pays, notamment en ce qui concerne l'usage des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique, le président de la République a saisi le Conseil constitutionnel, en application de l'article 54 de la

Constitution, pour lui demander si la Charte est compatible avec les dispositions de la Constitution.

La saisine présidentielle précise que le Conseil est appelé à statuer au regard des engagements souscrits par la France et compte tenu du sens que la France a donné à ses engagements dans la déclaration accompagnant sa signature. Pour l'autorité saisissante, la déclaration française fait corps avec la Charte.

C'est donc au travers de la « grille » que constituait cette déclaration que le Conseil était invité à conduire l'examen de constitutionnalité. La solidité de cette grille devait-elle être alors vérifiée? Autrement dit, le Conseil constitutionnel était-il juge de la « licéité » de cette déclaration³ et, en particulier, du point de savoir si certaines « déclarations interprétatives » formulées par la France ne constituaient pas en réalité des réserves proscrites par l'article 21 de la Charte?

Dans le sens négatif, on pouvait soutenir qu'il n'incombe pas au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la licéité de réserves ou de déclarations interprétatives françaises au regard du droit des traités, car ses compétences sont d'attribution et une telle compétence ne lui a pas été dévolue par la Constitution (14 septembre 1961, *Rec. p. 55*).

En sens inverse, on pouvait penser que l'examen des déclarations interprétatives devait se faire, en vertu du quatorzième alinéa du Préambule de 1946, à la lumière des règles du droit public international, surtout lorsque, comme en l'espèce, le traité limite lui-même les réserves possibles⁴.

Le plus simple et le plus orthodoxe était de prendre la déclaration française au pied de la lettre (ce qui semble au demeurant conforme à la réalité des choses): les « déclarations interprétatives » formulées par la France ont bel et bien ce caractère parce qu'elles se veulent telles. Ne constituant donc pas des « réserves » au sens de l'article 21 de la convention de Vienne, elles ne « modifient » pour la France aucune des stipulations de la Charte. Ces déclarations n'ont d'autre force normative que de constituer, pour reprendre les termes de l'article 31-2 b de la convention de Vienne, un « instrument en rapport avec le traité » et concourant, en cas de litige, à son interprétation. Le Conseil ne pouvait donc pas fonder sur ces « déclarations interprétatives » l'examen de constitutionnalité.

Les normes de référence conditionnant la réponse à la question posée

• S'agissant d'une Charte fondée sur la considération non seulement que « la protection des langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, dont certaines risquent, au fil des temps, de disparaître, contribue à maintenir et à développer les traditions et la richesse culturelles de l'Europe », mais encore, ainsi que l'indique le troisième considérant du préambule, que « le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible », la première objection constitutionnelle qui vient à l'esprit est celle de l'unicité du peuple français et de l'indivisibilité de la République. Dans l'avis qu'il avait rendu le 6 juillet 1995, à la demande du Premier ministre, sur la « convention cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales », le Conseil d'Etat avait indiqué que « 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 donc 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 » (avis n° 357466, Rapport annuel p. 397).

Cette position est en étroit accord avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au « peuple corse » (déc. n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, Rec. p. 50*, cons. 12 et 13). Les normes constitutionnelles en cause sont, sur les plans philosophique et historique, les plus consubstantielles au pacte républicain: l'unicité du peuple français proclamée par les préambules de la Déclaration de 1789 et de la Constitution de 1958: l'article 1^{er} de la Constitution, aux termes duquel « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race et de religion. Elle respecte toutes les croyances »; son article 3, dont le deuxième alinéa prohibe qu'« aucune section du peuple » ne s'attribue l'exercice de la « souveraineté nationale ».

Il ne saurait donc être question de conférer des droits collectifs aux minorités linguistiques ni même de moduler les droits et obligations des citoyens selon leur appartenance à telle ou telle minorité linguistique. C'est seulement en tant que citoyen que chacun a le droit d'employer, d'étudier, d'enseigner ou de promouvoir une langue autre que le français.

• La deuxième norme constitutionnelle qui trouve à s'appliquer en l'espèce est la liberté consacrée par l'article XI de la Déclaration, aux termes duquel « la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme: tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ».

Le Conseil constitutionnel en a déjà fait applica-

tion dans le domaine linguistique (déc. n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, *Loi relative à l'emploi de la langue française*, Rec. p. 106) en jugeant que, même lorsque la Constitution comporte une prescription comme celle qui figure au premier alinéa de son article 2, il incombe au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre une telle prescription et la liberté de communication et d'expression proclamée par l'article XI de la Déclaration (cons. 6). C'est ainsi que l'usage obligatoire du français et, surtout, sa «réglementation» (du fait de l'emploi contraint d'une terminologie officielle) ont été censurés dans toute une série d'hypothèses (cons. 9, 10 et 24).

Il en résulte *a fortiori*, la Constitution étant muette sur l'usage d'autres langues que le français, que l'usage de ces langues doit être fondé sur le libre consentement des personnes concernées par un échange linguistique et non pas résulter d'obligations juridiques.

• La dernière norme applicable est précisément celle que proclame le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 1992: «La langue de la République est le français».

Pour bien mesurer la portée de cet énoncé, il convient de se reporter aux travaux préparatoires de la révision et aux décisions du Conseil constitutionnel qui en ont fait application. Celles-ci, comme ceux-là, parfaitement convergents, conduisent à un double constat.

En premier lieu, le premier alinéa de l'article 2 vise les personnes morales de droit public et les personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi que les particuliers dans leurs relations avec les administrations et services publics (ensemble que nous qualifierons de «sphère publique» pour la commodité de l'exposé).

Cela ressort clairement des débats parlementaires. Xavier Deniau, auteur de l'amendement qui se trouve à l'origine du premier alinéa de l'article 2, a fait des déclarations précises en ce sens (*JO déb. AN* 12 mai 1992, p. 1018). C'est également dans ce sens que s'est prononcé le Conseil constitutionnel dans ses décisions *Langue française* et *Statut de la Polynésie* précitées.

Au nom de la liberté de communication et d'expression, ces décisions apportent des tempéraments à l'article 2, à l'intérieur même de la «sphère publique» ainsi entendue:

- au bénéfice des activités de communication audiovisuelle (déc. n° 94-345 DC, cons. 9) et des activités d'enseignement supérieur et de recherche (même décision, cons. 20 à 24);

- au bénéfice de l'enseignement préscolaire, primaire et du second degré, dès lors que l'enseignement des ou dans des langues différentes du français ne revêt pas un caractère obligatoire et qu'il n'a ni pour objet ni pour effet de soustraire les élèves scolarisés dans les établissements en cause aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci (déc. n° 96-373 DC du 9 avril 1996, cons. 92). A défaut seraient méconnus, outre l'article 2 de la

Constitution, le principe d'égalité, ce qui explique que la décision de 1996 reprenne un considérant du même type figurant dans la décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 (*Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, cons. 37) antérieure à la loi constitutionnelle du 25 juin 1992;

- l'article 2 n'exclut pas l'usage de traductions (déc. n° 94-345 DC, cons. 7). Lors même que le français s'impose, d'autres langues ne sont pas interdites à côté du français;

- enfin, un quatrième tempérament figure implicitement dans les décisions de 1994 et 1996. Rien ne s'oppose, dans la pratique administrative (ce qui est d'ailleurs d'ores et déjà le cas), à ce qu'une autre langue que le français soit employée lorsque des circonstances particulières ou l'intérêt général le justifient et par accord des personnes concernées (ainsi de l'emploi d'une langue régionale au guichet lorsque l'agent public et l'usager sont tous deux familiers de cette langue). Ce qu'exclut l'article 2, c'est que quiconque puisse se prévaloir d'un droit à user d'une autre langue que le français dans la «sphère publique».

En second lieu, le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution vise non seulement la «langue étrangère dominante», comme cela a pu être dit, mais également les langues régionales ou minoritaires. Celles-ci sont évoquées à de multiples reprises dans le débat parlementaire de 1992. L'idée générale qui s'en dégage est que la protection de ces langues, si elle mérite d'être encouragée comme constituant une richesse culturelle, ne doit pas remettre en cause la primauté du français dans les usages officiels. Ainsi le garde des Sceaux déclare-t-il à l'Assemblée nationale le 12 mai 1992 (*JO déb. AN* p. 1021): «Il est exact que certaines déclarations ou professions de foi lors des élections peuvent être faites en alsacien et en polynésien. Mais, en dehors de cette exception particulière, il ne fait aucun doute que la langue de la République est la langue officielle de la France». Et Xavier Deniau souligne, pour lever toute ambiguïté sur la nature prescriptive de son amendement: «Le français a mis longtemps à conquérir la France, contrairement à ce que l'on pense parfois. Chez moi, les gens âgés se souviennent que, pendant la guerre de 1914-1918, dans les régiments d'infanterie de notre région, les commandements étaient très souvent donnés en patois berrichon ou solognot».

Au demeurant, le sous-amendement présenté par Jean Briane, qui ajoutait les mots «dans le respect des langues et cultures régionales de France» à la nouvelle disposition, a été rejeté (*JO déb. AN* 18 juin 1992, pp. 2578 et 2579).

Pour sa part, le Conseil constitutionnel n'a eu guère de doute sur l'opposabilité du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution aux langues régionales pour ce qui concerne les «usages officiels», puisque, dans sa décision de 1996, il considère que la référence faite par le statut de la Polynésie française au français en qualité de «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, et que toute autre interprétation serait contraire à l'article 2 de la Constitution.

En manière de synthèse, la décision n° 99-412 DC précise que «les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage».

Document 6

LOI N° 51-46 du 11 janvier 1951

→ *hogerwile*

Objet : Enseignement des langues et dialectes locaux

ARTICLE PREMIER. - Le Conseil supérieur de l'Éducation nationale sera chargé, dans le cadre et dès la promulgation de la présente loi, de rechercher les meilleurs moyens de favoriser l'étude des langues et dialectes locaux dans les régions où ils sont en usage.

ART. 2. - Des instructions pédagogiques seront adressées aux recteurs en vue d'autoriser les maîtres à recourir aux parlers locaux dans les écoles primaires et maternelles chaque fois qu'ils pourront en tirer profit pour leur enseignement, notamment pour l'étude de la langue française.

ART. 3. - Tout instituteur qui en fera la demande pourra être autorisé à consacrer, chaque semaine, une heure d'activités dirigées à l'enseignement de notions élémentaires de lecture et d'écriture du parler local et à l'étude de morceaux choisis de la littérature correspondante.
Cet enseignement est facultatif pour les élèves.

ART. 4. - Les maîtres seront autorisés à choisir, sur une liste dressée chaque par le recteur de leur académie, les ouvrages qui, placés dans les bibliothèques scolaires, permettront de faire connaître aux élèves les richesses culturelles et le folklore de leur région.

ART. 5. - Dans les écoles normales, des cours et stages facultatifs seront organisés, dans toute la mesure du possible, pendant la durée de la formation professionnelle, à l'usage des élèves-maîtres et des élèves-maîtresses qui se destinent à enseigner dans une région où une langue locale a affirmé sa vitalité. Les cours et stages porteront, non seulement sur la langue elle-même, mais sur le folklore, la littérature et les arts populaires locaux.

ART. 6. - Dans les lycées et collèges, l'enseignement facultatif de toutes les langues et dialectes locaux, ainsi que du folklore, de la littérature et des arts populaires locaux, pourra prendre place dans le cadre des activités dirigées.

ART. 7. - Après avis des conseils de faculté et des conseils d'université, et sur proposition du conseil supérieur de l'Éducation nationale, il pourra être créé, dans la mesure des crédits disponibles, des instituts d'études régionalistes comportant notamment des chaires pour l'enseignement des langues et littératures locales, ainsi que de l'ethnographie folklorique.

ART. 8. - De nouveaux certificats de licence et diplômes d'études supérieures, des thèses de doctorat sanctionneront le travail des étudiants qui auront suivi ces cours.

ART. 9. - Dans les universités où il est possible d'adjoindre au jury un examinateur compétent, une épreuve facultative sera inscrite au programme du baccalauréat. Les points obtenus au-dessus de la moyenne entreront en ligne de compte pour l'attribution des mentions autres que la mention " passable ".

ART. 10. - Les articles 2 à 9 inclus de la présente loi seront applicables, dès la rentrée scolaire qui en suivra la promulgation, dans la zone d'influence du breton, du basque, du catalan et de la langue occitane.

ART. 11. - Les articles 7 et 3 donneront lieu notamment aux applications suivantes :

a) À Rennes, un institut d'études celtiques organisera un enseignement des langues et littératures celtiques et de l'ethnographie folklorique;

b) À l'université de Bordeaux et à l'Institut d'études ibériques de Bordeaux, un enseignement de la langue et de la littérature basques sera organisé;

c) Un enseignement de la langue et de la littérature catalanes sera organisé à l'Université de Montpellier, à l'Université de Toulouse, à l'Institut d'études hispaniques de Paris et à l'Institut d'études ibériques de Bordeaux;

d) Un enseignement de la langue, de la littérature, de l'histoire occitanes sera organisé dans chacune des universités d'Aix-en-Provence, Montpellier et Toulouse.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

(J.O. du 13 janvier 1951)

Document 7

Langue française

CHARTE EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES. – Unité du peuple français. – Liberté d'expression. – Indivisibilité de la République.

Conseil constitutionnel. – 15 juin 1999

(Décision n° 99-412 DC: Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. – NOR: CSCX9903612 S)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 20 mai 1999, par le président de la République, sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, signée à Budapest le 7 mai 1999, doit être précédée, compte tenu de la déclaration interprétative faite par la France et des engagements qu'elle entend souscrire

dans la partie III de cette convention, d'une révision de la Constitution;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 18, alinéa 2, 19 et 20;

Le rapporteur ayant été entendu;

Sur le contenu de l'engagement international soumis à l'examen du Conseil constitutionnel et sur l'étendue du contrôle exercé:

Considérant que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires soumise à l'examen du Conseil constitutionnel se compose, outre un préambule, d'une partie I, intitulée: «Dispositions générales»; d'une partie II relative aux «Objectifs et principes» que chaque Etat contractant s'engage à appliquer; d'une partie III comportant 98 mesures en faveur de l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique, classées par domaine d'application, au sein desquelles chaque Etat contractant est libre de faire un choix dans les limites précisées à l'article 2 (§ 2) de la Charte, les mesures ainsi retenues ne s'appliquant qu'aux langues indiquées dans son instrument de ratification; d'une partie IV contenant des dispositions d'application; d'une partie V fixant des dispositions finales;

Considérant qu'en vertu de l'article 2 (§ 1) de la Charte, «chaque partie s'engage à appliquer les dispositions de la partie II», comportant le seul article 7, «à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire, qui répondent aux définitions de l'article 1^{er}»; qu'il résulte de ces termes mêmes que la partie II a une portée normative propre et qu'elle s'applique non seulement aux langues qui seront indiquées par la France au titre des engagements de la partie III, mais à toutes les langues régionales ou minoritaires pratiquées en France au sens de la Charte;

Considérant que l'article 2 (§ 2) précité de la Charte fait obligation à chaque Etat contractant de s'engager à appliquer un minimum de 35 paragraphes ou alinéas choisis parmi les dispositions de la partie III, dont au moins trois choisis dans les articles 8: «enseignement» et 12: «activités et équipements culturels», et un dans chacun des articles 9: «justice», 10: «autorités administratives et services publics», 11: «médias» et 13: «vie économique et sociale»; que, lors de la signature de la Charte, la France a indiqué une liste de 39 alinéas ou paragraphes, sur les 98 que comporte la partie III de cette convention, qu'elle s'engage à appliquer et qui sera jointe à son instrument de ratification; que onze d'entre eux concernent l'enseignement, neuf les médias, huit les activités et équipements culturels, cinq

la vie économique et sociale, trois les autorités administratives et services publics, deux les échanges transfrontaliers et un la justice; que le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur la partie III doit porter sur les seuls engagements ainsi retenus;

Considérant, par ailleurs, que le gouvernement français a accompagné sa signature d'une déclaration interprétative dans laquelle il précise le sens et la portée qu'il entend donner à la Charte ou à certaines de ses dispositions au regard de la Constitution; qu'une telle déclaration unilatérale 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; qu'il appartient donc au Conseil constitutionnel, saisi sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, de procéder au contrôle de la constitutionnalité des engagements souscrits par la France indépendamment de cette déclaration;

Sur les normes de référence applicables:

Considérant, d'une part, qu'ainsi que le proclame l'article 1^{er} de la Constitution: «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances»; que le principe d'unicité du peuple français, dont aucune section ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale, a également valeur constitutionnelle;

Considérant que ces principes fondamentaux 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;

Considérant, d'autre part, que la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel: «La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme: tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi», doit être conciliée avec le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution selon lequel: «La langue de la République est le français»;

Considérant qu'en vertu de ces dispositions 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 ser-

vice public; que les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage; que l'article 2 de la Constitution n'interdit pas l'utilisation de traductions; que son application ne doit pas conduire à méconnaître l'importance que revêt, en matière d'enseignement, de recherche et de communication audiovisuelle, la liberté d'expression et de communication;

Document 3

Sur la conformité de la Charte à la Constitution:

Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de son préambule, la Charte reconnaît à chaque personne «un droit imprescriptible» de «pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique»; qu'aux termes de l'article 1 *a* de la partie I: par l'expression «langues régionales ou minoritaires», on entend les langues: i) pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat; et ii) différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat», exception faite des dialectes de la langue officielle et des langues des migrants; que, par «territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée», il convient d'entendre, aux termes de l'article 1 *b*, «l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des différentes mesures de protection et de promotion» prévues par la Charte; qu'en vertu de l'article 7 (§ 1): «Les parties fondent leur politique, leur législation et leur pratique sur les objectifs et principes» que cet article énumère; qu'au nombre de ces objectifs et principes figurent notamment «le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue», ainsi que «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»; que, de surcroît, en application de l'article 7 (§ 4), «les parties s'engagent à prendre en considération les besoins et les vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues» en créant, si nécessaire, des «organes chargés de conseiller les autorités» sur ces questions;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions combinées que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, en ce qu'elle 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, porte atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français;

Considérant que ces dispositions sont également contraires au premier alinéa de l'article 2 de la Constitution en ce qu'elles tendent à reconnaître un droit à pratiquer une langue autre que le français non seulement dans la «vie privée», mais également dans la «vie publique», à laquelle la Charte rattache la justice et les autorités administratives et services publics;

Considérant que, dans ces conditions, les dispositions précitées de la

Charte sont contraires à la Constitution;

Considérant que n'est contraire à la Constitution, eu égard à leur nature, aucun des autres engagements souscrits par la France, dont la plupart, au demeurant, se bornent à reconnaître des pratiques déjà mises en œuvre par la France en faveur des langues régionales;

Décide:

Art. 1^{er}: La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comporte des clauses contraires à la Constitution.

Art. 2: La présente décision sera notifiée au président de la République et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Document 8

Rarement le Conseil constitutionnel aura rendu une décision si controversée que celle du 15 juin 1999 sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Rappelons que le Conseil avait été saisi le 20 mai 1999 par le président de la République, M. Jacques Chirac, conform-

mément à la procédure prévue à l'article 54 de la Constitution du 4 octobre 1958 afin de décider si la ratification de la convention signée à Budapest le 7 mai 1992 par M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des affaires européennes, pouvait être autorisée sans révision préalable de la Constitution. La décision du Conseil constitutionnel jugeant la Charte contraire à plusieurs principes essentiels de la Constitution tels que l'indivisibilité de la République, l'égalité devant la loi, l'unicité du peuple français ou le français comme langue de la République a essuyé un feu nourri de critiques où, il faut bien le dire, le jugement de valeur a parfois semblé l'emporter sur le jugement de raison. Le juge constitutionnel a ainsi été le plus souvent taxé d'être « conservateur » et « ringard ». Il lui a également été reproché de faire prévaloir la « vision bécassine des républicains intégristes », voire de faire preuve d'« intégrisme jacobin », ou encore d'« intégrisme césaro-papiste ». Pour trouver d'autres exemples d'un pareil déchaînement médiatique, il faut peut-être remonter aux décisions « *Quotas par sexe* » de 1982, « *Statut de la Corse* » de 1991 ou, plus récemment, « *Révision de la loi Falloux* » de 1994, dans lesquelles était aussi en cause le principe d'égalité qui représente assurément une valeur primordiale de notre système constitutionnel.

Afin de tenter de démêler l'écheveau de cette discussion où s'entrecroisent indistinctement des arguments juridiques et des affirmations politiques, il convient sans doute de commencer par indiquer quelle est l'économie générale de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Il s'agit d'une convention élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe qui se compose d'un préambule suivi de stipulations regroupées en cinq parties distinctes : la partie I (articles 1 à 6) est intitulée

« Dispositions générales » ; la partie II (article 7) est relative aux « objectifs et principes poursuivis conformément au § 1 de l'article 2 » ; la partie III (articles 8 à 14) énumère quatre-vingt dix-huit mesures concrètes en faveur de l'« emploi des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique », à prendre en conformité avec les engagements souscrits en vertu du § 2 de l'article 2 ; la partie IV (articles 15 à 17) concerne l'« application de la Charte » ; et enfin, la partie V (articles 18 à 23) fixe des « dispositions finales ». À ce document déjà passablement complexe, le Conseil de l'Europe a adjoint un « Rapport explicatif » censé servir de guide à la mise en œuvre de la convention sous l'autorité d'un comité d'experts. L'originalité formelle de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires réside surtout dans le fait que les États peuvent s'engager à ne respecter qu'une partie seulement de ses stipulations, ce qui en fait une convention internationale « à la carte ». En effet, l'article 2 intitulé « engagements » est rédigé de la manière suivante : « § 1 - Chaque partie s'engage à appliquer les dispositions de la partie II à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire, qui répondent aux définitions de l'article premier. § 2 - En ce qui concerne toute langue indiquée au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation, conformément à l'article 3, chaque partie s'engage à appliquer un minimum de trente-cinq paragraphes ou alinéas choisis parmi les dispositions de la partie III de la présente Charte, dont au moins trois choisis dans chacun des articles 8 et 12 et un dans chacun des articles 9, 10, 11 et 13 ». En d'autres termes, cela signifie que les États appliquant la Charte se voient imposer la double obligation : d'abord de souscrire à la totalité des « objectifs et principes » inscrits à la partie II et, ensuite, de mettre en œuvre au moins trente-cinq mesures concrètes parmi les quatre-vingt dix-huit figurant dans la partie III.

La principale difficulté d'ordre constitutionnel soulevée par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est qu'elle a pour effet, sinon pour objet, de créer des droits spécifiques au profit de « groupes de locuteurs » y compris dans la vie publique. On est ici au cœur du problème puisque la France ne reconnaît pas l'existence de « groupes » sur son territoire, c'est-à-dire de minorités ethniques, religieuses, linguistiques ou autres, au nom du respect du principe constitutionnel d'égalité pro-

clamé notamment par l'article premier de la Constitution de 1958. Cette position, qui se maintient depuis la période révolutionnaire, peut se justifier dès lors que la Constitution garantit le respect de l'égalité entre les citoyens et non entre des groupes de populations identifiés en fonction de critères plus ou moins arbitraires. Bien entendu, cet universalisme à la française ne signifie pas une négation des différences, mais il implique seulement une assimilation, une intégration, des individualités dans la Nation qui rejoint l'idée d'un « creuset français » défendue en particulier par Fernand Braudel dans son ouvrage majeur *L'identité de la France*. L'existence de ce rempart constitutionnel érigé depuis plus de deux siècles n'a évidemment pas échappé au Conseil d'État puisque dès un avis rendu le 24 septembre 1996, il avait estimé que les exigences contenues dans la Constitution s'opposaient à la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Cette difficulté n'avait pas échappé non plus au professeur Guy Carcassonne qui avait été chargé en juillet 1998 par le Premier ministre, M. Lionel Jospin, de pré-

parer un rapport sur la compatibilité de la Charte avec le droit constitutionnel français. Les conclusions de ce rapport remis en septembre 1998 sont nuancées. En effet, si à l'issue d'une argumentation rigoureusement objective son auteur considère que de manière générale la Charte est compatible avec la Constitution, il relève cependant que cette compatibilité est conditionnée par l'interprétation pouvant être faite de la notion de « groupe » titulaire de droits linguistiques. C'est pourquoi, après s'être efforcé de faire valoir notamment que « l'objet de la Charte est de protéger des langues et non, nécessairement, de conférer des droits imprescriptibles à leurs locuteurs », il suggère-t-il que le texte de la Charte soit tout de même assorti d'une déclaration interprétative restreignant la portée de cette reconnaissance des groupes ce qui démontre combien sa compatibilité avec la Constitution était peu assurée.

Document 9

→ le pacte des langues régionales

STE 148 - Charte des langues minoritaires, 5.XI.1992

2

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Charte,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, notamment afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun;

Considérant que la protection des langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, dont certaines risquent, au fil du temps, de disparaître, contribue à maintenir et à développer les traditions et la richesse culturelles de l'Europe;

Considérant que 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 des Nations Unies, et conformément à l'esprit de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe;

Prenant en compte le travail réalisé dans le cadre de la CSCE, et en particulier l'Acte final d'Helsinki de 1975 et le document de la réunion de Copenhague de 1990;

Soulignant la valeur de l'interculturel et du plurilinguisme, et considérant que la protection et l'encouragement des langues régionales ou minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre;

Conscients du fait que la protection et la promotion des langues régionales ou minoritaires dans les différents pays et régions d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la diversité culturelle, dans le cadre de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale;

Compte tenu des conditions spécifiques et des traditions historiques propres à chaque région des pays d'Europe,

Sont convenus de ce qui suit:

Partie I - Dispositions générales

Article 1 - Définitions

Au sens de la présente Charte:

- a par l'expression «langues régionales ou minoritaires», on entend les langues:
 - i pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat; et
 - ii différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat;
- elle n'inclut ni les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat ni les langues des migrants;

- b par «territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée», on entend l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des différentes mesures de protection et de promotion prévues par la présente Charte;
- c par «langues dépourvues de territoire», on entend les langues pratiquées par des ressortissants de l'Etat qui sont différentes de la (des) langue(s) pratiquée(s) par le reste de la population de l'Etat, mais qui, bien que traditionnellement pratiquées sur le territoire de l'Etat, ne peuvent pas être rattachées à une aire géographique particulière de celui-ci.

Article 2 - Engagements

- 1 Chaque Partie s'engage à appliquer les dispositions de la partie II à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire, qui répondent aux définitions de l'article 1.
- 2 En ce qui concerne toute langue indiquée au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation, conformément à l'article 3, chaque Partie s'engage à appliquer un minimum de trente-cinq paragraphes ou alinéas choisis parmi les dispositions de la partie III de la présente Charte, dont au moins trois choisis dans chacun des articles 8 et 12 et un dans chacun des articles 9, 10, 11 et 13.

Article 3 - Modalités

- 1 Chaque Etat contractant doit spécifier dans son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation chaque langue régionale ou minoritaire, ou chaque langue officielle moins répandue sur l'ensemble ou une partie de son territoire, à laquelle s'appliquent les paragraphes choisis conformément au paragraphe 2 de l'article 2.
- 2 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle accepte les obligations découlant des dispositions de tout autre paragraphe de la Charte qui n'avait pas été spécifié dans son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou qu'elle appliquera le paragraphe 1 du présent article à d'autres langues régionales ou minoritaires, ou à d'autres langues officielles moins répandues sur l'ensemble ou une partie de son territoire.
- 3 Les engagements prévus au paragraphe précédent seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation et porteront les mêmes effets dès la date de leur notification.

Article 4 - Statuts de protection existants

- 1 Aucune des dispositions de la présente Charte ne peut être interprétée comme limitant ou dérogeant aux droits garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme.
- 2 Les dispositions de la présente Charte ne portent pas atteinte aux dispositions plus favorables régissant la situation des langues régionales ou minoritaires, ou le statut juridique des personnes appartenant à des minorités, qui existent déjà dans une Partie ou sont prévues par des accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux pertinents.

Article 5 - Obligations existantes

Rien dans la présente Charte ne pourra être interprété comme impliquant le droit d'engager une quelconque activité ou d'accomplir une quelconque action contrevenant aux buts de la Charte des Nations Unies ou à d'autres obligations du droit international, y compris le principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats.

Article 6 - Information

Les Parties s'engagent à veiller à ce que les autorités, organisations et personnes concernées soient informées des droits et devoirs établis par la présente Charte.

Partie II - Objectifs et principes poursuivis conformément au paragraphe 1 de l'article 2

Article 7 - Objectifs et principes

- 1 En matière de langues régionales ou minoritaires, dans les territoires dans lesquels ces langues sont pratiquées et selon la situation de chaque langue, les Parties fondent leur politique, leur législation et leur pratique sur les objectifs et principes suivants:
 - a la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle;
 - b le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue régionale ou minoritaire;
 - c la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder;
 - d 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;
 - e le maintien et le développement de relations, dans les domaines couverts par la présente Charte, entre les groupes pratiquant une langue régionale ou minoritaire et d'autres groupes du même Etat parlant une langue pratiquée sous une forme identique ou proche, ainsi que l'établissement de relations culturelles avec d'autres groupes de l'Etat pratiquant des langues différentes;
 - f la mise à disposition de formes et de moyens adéquats d'enseignement et d'étude des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés;
 - g la mise à disposition de moyens permettant aux non-locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire habitant l'aire où cette langue est pratiquée de l'apprendre s'ils le souhaitent;
 - h la promotion des études et de la recherche sur les langues régionales ou minoritaires dans les universités ou les établissements équivalents;
 - i la promotion des formes appropriées d'échanges transnationaux, dans les domaines couverts par la présente Charte, pour les langues régionales ou minoritaires pratiquées sous une forme identique ou proche dans deux ou plusieurs Etats.

- 2 Les Parties s'engagent à éliminer, si elles ne l'ont pas encore fait, toute distinction, exclusion, restriction ou préférence injustifiées portant sur la pratique d'une langue régionale ou minoritaire et ayant pour but de décourager ou de mettre en danger le maintien ou le développement de celle-ci. L'adoption de mesures spéciales en faveur des langues régionales ou minoritaires, destinées à promouvoir une égalité entre les locuteurs de ces langues et le reste de la population ou visant à tenir compte de leurs situations particulières, n'est pas considérée comme un acte de discrimination envers les locuteurs des langues plus répandues.
- 3 Les Parties s'engagent à promouvoir, au moyen de mesures appropriées, la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques du pays, en faisant notamment en sorte que le respect, la compréhension et la tolérance à l'égard des langues régionales ou minoritaires figurent parmi les objectifs de l'éducation et de la formation dispensées dans le pays, et à encourager les moyens de communication de masse à poursuivre le même objectif.
- 4 En définissant leur politique à l'égard des langues régionales ou minoritaires, les Parties s'engagent à prendre en considération les besoins et les vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues. Elles sont encouragées à créer, si nécessaire, des organes chargés de conseiller les autorités sur toutes les questions ayant trait aux langues régionales ou minoritaires.
- 5 Les Parties s'engagent à appliquer, *mutatis mutandis*, les principes énumérés aux paragraphes 1 à 4 ci-dessus aux langues dépourvues de territoire. Cependant, dans le cas de ces langues, la nature et la portée des mesures à prendre pour donner effet à la présente Charte seront déterminées de manière souple, en tenant compte des besoins et des vœux, et en respectant les traditions et les caractéristiques des groupes qui pratiquent les langues en question.

Partie III - Mesures en faveur de l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique, à prendre en conformité avec les engagements souscrits en vertu du paragraphe 2 de l'article 2

Article 8 - Enseignement

- 1 En matière d'enseignement, les Parties s'engagent, en ce qui concerne le territoire sur lequel ces langues sont pratiquées, selon la situation de chacune de ces langues et sans préjudice de l'enseignement de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat:
 - a i à prévoir une éducation préscolaire assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées; ou
 - ii à prévoir qu'une partie substantielle de l'éducation préscolaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées; ou
 - iii à appliquer l'une des mesures visées sous i et ii ci-dessus au moins aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant; ou
 - iv si les pouvoirs publics n'ont pas de compétence directe dans le domaine de l'éducation préscolaire, à favoriser et/ou à encourager l'application des mesures visées sous i à iii ci-dessus;
- b i à prévoir un enseignement primaire assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées; ou
- ii à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement primaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées; ou

- iii à prévoir, dans le cadre de l'éducation primaire, que l'enseignement des langues régionales ou minoritaires concernées fasse partie intégrante du curriculum; ou
- iv à appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant;
- c
 - i à prévoir un enseignement secondaire assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées; ou
 - ii à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement secondaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires; ou
 - iii à prévoir, dans le cadre de l'éducation secondaire, l'enseignement des langues régionales ou minoritaires comme partie intégrante du curriculum; ou
 - iv à appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves qui le souhaitent - ou, le cas échéant, dont les familles le souhaitent - en nombre jugé suffisant;
- d
 - i à prévoir un enseignement technique et professionnel qui soit assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées; ou
 - ii à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement technique et professionnel soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées; ou
 - iii à prévoir, dans le cadre de l'éducation technique et professionnelle, l'enseignement des langues régionales ou minoritaires concernées comme partie intégrante du curriculum; ou
 - iv à appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves qui le souhaitent - ou, le cas échéant, dont les familles le souhaitent - en nombre jugé suffisant;
- e
 - i à prévoir un enseignement universitaire et d'autres formes d'enseignement supérieur dans les langues régionales ou minoritaires; ou
 - ii à prévoir l'étude de ces langues, comme disciplines de l'enseignement universitaire et supérieur; ou
 - iii si, en raison du rôle de l'Etat vis-à-vis des établissements d'enseignement supérieur, les alinéas i et ii ne peuvent pas être appliqués, à encourager et/ou à autoriser la mise en place d'un enseignement universitaire ou d'autres formes d'enseignement supérieur dans les langues régionales ou minoritaires, ou de moyens permettant d'étudier ces langues à l'université ou dans d'autres établissements d'enseignement supérieur;
- f
 - i à prendre des dispositions pour que soient donnés des cours d'éducation des adultes ou d'éducation permanente assurés principalement ou totalement dans les langues régionales ou minoritaires; ou
 - ii à proposer ces langues comme disciplines de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente; ou
 - iii si les pouvoirs publics n'ont pas de compétence directe dans le domaine de l'éducation des adultes, à favoriser et/ou à encourager l'enseignement de ces langues dans le cadre de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente;
- g à prendre des dispositions pour assurer l'enseignement de l'histoire et de la culture dont la langue régionale ou minoritaire est l'expression;

- h à assurer la formation initiale et permanente des enseignants nécessaire à la mise en œuvre de ceux des paragraphes a à g acceptés par la Partie;
 - i à créer un ou plusieurs organe(s) de contrôle chargé(s) de suivre les mesures prises et les progrès réalisés dans l'établissement ou le développement de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires, et à établir sur ces points des rapports périodiques qui seront rendus publics.
- 2 En matière d'enseignement et en ce qui concerne les territoires autres que ceux sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées, les Parties s'engagent à autoriser, à encourager ou à mettre en place, si le nombre des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire le justifie, un enseignement dans ou de la langue régionale ou minoritaire aux stades appropriés de l'enseignement.

Article 9 - Justice

- 1 Les Parties s'engagent, en ce qui concerne les circonscriptions des autorités judiciaires dans lesquelles réside un nombre de personnes pratiquant les langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures spécifiées ci-après, selon la situation de chacune de ces langues et à la condition que l'utilisation des possibilités offertes par le présent paragraphe ne soit pas considérée par le juge comme faisant obstacle à la bonne administration de la justice:
 - a dans les procédures pénales:
 - i à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires; et/ou
 - ii à garantir à l'accusé le droit de s'exprimer dans sa langue régionale ou minoritaire; et/ou
 - iii à prévoir que les requêtes et les preuves, écrites ou orales, ne soient pas considérées comme irrecevables au seul motif qu'elles sont formulées dans une langue régionale ou minoritaire; et/ou
 - iv à établir dans ces langues régionales ou minoritaires, sur demande, les actes liés à une procédure judiciaire,

si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions n'entraînant pas de frais additionnels pour les intéressés;
 - b dans les procédures civiles:
 - i à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires; et/ou

- ii à permettre, lorsqu'une partie à un litige doit comparaître en personne devant un tribunal, qu'elle s'exprime dans sa langue régionale ou minoritaire sans pour autant encourir des frais additionnels; et/ou
 - iii à permettre la production de documents et de preuves dans les langues régionales ou minoritaires,
- si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions;
- c dans les procédures devant les juridictions compétentes en matière administrative:
 - i à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires; et/ou
 - ii à permettre, lorsqu'une partie à un litige doit comparaître en personne devant un tribunal, qu'elle s'exprime dans sa langue régionale ou minoritaire sans pour autant encourir des frais additionnels; et/ou
 - iii à permettre la production de documents et de preuves dans les langues régionales ou minoritaires,
- si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions;
- d à prendre des mesures afin que l'application des alinéas i et iii des paragraphes b et c ci-dessus et l'emploi éventuel d'interprètes et de traductions n'entraînent pas de frais additionnels pour les intéressés.

2 Les Parties s'engagent:

- a à ne pas refuser la validité des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire; ou
 - b à ne pas refuser la validité, entre les parties, des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire, et à prévoir qu'ils seront opposables aux tiers intéressés non locuteurs de ces langues, à la condition que le contenu de l'acte soit porté à leur connaissance par celui qui le fait valoir; ou
 - c à ne pas refuser la validité, entre les parties, des actes juridiques établis dans l'Etat du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire.
- 3 Les Parties s'engagent à rendre accessibles, dans les langues régionales ou minoritaires, les textes législatifs nationaux les plus importants et ceux qui concernent particulièrement les utilisateurs de ces langues, à moins que ces textes ne soient déjà disponibles autrement.

Article 10 - Autorités administratives et services publics

- 1 Dans les circonscriptions des autorités administratives de l'Etat dans lesquelles réside un nombre de locuteurs de langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures ci-après et selon la situation de chaque langue, les Parties s'engagent, dans la mesure où cela est raisonnablement possible:
 - a i à veiller à ce que ces autorités administratives utilisent les langues régionales ou minoritaires; ou

- ii à veiller à ce que ceux de leurs agents qui sont en contact avec le public emploient les langues régionales ou minoritaires dans leurs relations avec les personnes qui s'adressent à eux dans ces langues; ou
 - iii à veiller à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites et recevoir une réponse dans ces langues; ou
 - iv à veiller à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues; ou
 - v à veiller à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent soumettre valablement un document rédigé dans ces langues;
 - b à mettre à disposition des formulaires et des textes administratifs d'usage courant pour la population dans les langues régionales ou minoritaires, ou dans des versions bilingues;
 - c à permettre aux autorités administratives de rédiger des documents dans une langue régionale ou minoritaire.
- 2 En ce qui concerne les autorités locales et régionales sur les territoires desquels réside un nombre de locuteurs de langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures ci-après, les Parties s'engagent à permettre et/ou à encourager:
- a l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le cadre de l'administration régionale ou locale;
 - b la possibilité pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires de présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues;
 - c la publication par les collectivités régionales des textes officiels dont elles sont à l'origine également dans les langues régionales ou minoritaires;
 - d la publication par les collectivités locales de leurs textes officiels également dans les langues régionales ou minoritaires;
 - e l'emploi par les collectivités régionales des langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées, sans exclure, cependant, l'emploi de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat;
 - f l'emploi par les collectivités locales de langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées, sans exclure, cependant, l'emploi de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat;
 - g l'emploi ou l'adoption, le cas échéant conjointement avec la dénomination dans la (les) langue(s) officielle(s), des formes traditionnelles et correctes de la toponymie dans les langues régionales ou minoritaires.
- 3 En ce qui concerne les services publics assurés par les autorités administratives ou d'autres personnes agissant pour le compte de celles-ci, les Parties contractantes s'engagent, sur les territoires dans lesquels les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées, en fonction de la situation de chaque langue et dans la mesure où cela est raisonnablement possible:

- a à veiller à ce que les langues régionales ou minoritaires soient employées à l'occasion de la prestation de service; ou
 - b à permettre aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires de formuler une demande et à recevoir une réponse dans ces langues; ou
 - c à permettre aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires de formuler une demande dans ces langues.
- 4 Aux fins de la mise en œuvre des dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 qu'elles ont acceptées, les Parties s'engagent à prendre une ou plusieurs des mesures suivantes:
- a la traduction ou l'interprétation éventuellement requises;
 - b le recrutement et, le cas échéant, la formation des fonctionnaires et autres agents publics en nombre suffisant;
 - c la satisfaction, dans la mesure du possible, des demandes des agents publics connaissant une langue régionale ou minoritaire d'être affectés dans le territoire sur lequel cette langue est pratiquée.
- 5 Les Parties s'engagent à permettre, à la demande des intéressés, l'emploi ou l'adoption de patronymes dans les langues régionales ou minoritaires.

Document 10

[...]

La constitutionnalité des engagements souscrits par la France

Dans le cadre de l'article 54 de la Constitution, l'examen auquel procède le Conseil constitutionnel est nécessairement exhaustif. S'il existe plusieurs incompatibilités avec la Constitution, parmi les stipulations auxquelles adhère la France, le Conseil ne peut en effet pratiquer l'«économie des moyens» en se contentant de relever une seule d'entre elles. Il ne mettrait pas, ce faisant, le pouvoir constituant en mesure de permettre la ratification du traité en résorbant l'ensemble des incompatibilités que celui-ci présente avec la Constitution⁸.

En l'espèce, il convenait donc de confronter aux normes de référence exposées ci-dessus chacun des engagements souscrits par la France.

Le préambule et la partie II

S'il n'a pas force obligatoire, le préambule de la Charte est loin d'être dépourvu de valeur juridique. D'une part, en effet, il constituera un guide d'interprétation de la Charte en donnant l'esprit et en spécifiant l'objet des mesures y figurant. D'autre part, en livrant les objectifs de la Charte, il montrera la voie au juge national⁹ lorsque celui-ci aura à apprécier les mesures d'application de la Charte au regard du principe d'égalité.

C'est dire que la contrariété éventuelle d'un des considérants composant le préambule avec une règle ou un principe constitutionnel compromettrait la constitutionnalité de la Charte tout entière.

Fait problème, à cet égard, surtout rapproché de la partie II, le troisième considérant du préambule qui proclame le «**droit imprescriptible**» de «**pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique**», et ce «conformément aux principes contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations unies, et conformément à l'esprit de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe».

Le préambule – rapproché de la partie II de la Charte – tend-il à créer, dans le chef des locuteurs des langues régionales ou minoritaires, de véritables droits

subjectifs, comme le fait l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁰ et «conformément à l'esprit» de la Convention européenne des droits de l'homme, dont on sait que les dispositions sont sources de droits subjectifs?

a) Si les droits subjectifs ainsi proclamés sont opposables à la «sphère publique», l'objet même de la Charte est contraire au premier alinéa de l'article 2 de la Constitution.

Le Conseil a estimé que tel est bien le cas. En effet, par «vie publique» la Charte entend notamment les relations des particuliers avec la justice (art. 9) et les autorités administratives et services publics (art. 10). En atteste l'intitulé même de la partie III.

b) Le Conseil a également estimé que le préambule et la partie II étaient contraires aux principes d'indivisibilité de la République et d'unicité du peuple français.

Certes, à l'inverse de la convention cadre pour la protection des «minorités nationales», la Charte n'emploie pas l'expression «minorité». Ce n'est, apparemment, que pour protéger des langues qu'elle prévoit des mesures jouant en faveur des locuteurs de ces langues. Ces mesures seraient donc la conséquence de la protection des langues et non l'expression de droits particuliers des minorités linguistiques.

Tout «malaise constitutionnel» ne se dissipe pas pour autant. Reconnaître des droits spécifiques aux locuteurs des langues minoritaires, n'est-ce pas, implicitement, reconnaître l'existence de minorités linguistiques? La langue est le premier «marqueur» identitaire d'une communauté, et la revendication de sa défense et de son usage est, traditionnellement, le premier temps d'une revendication plus politique.

La question se posait avec d'autant plus d'acuité que certaines stipulations de la partie II de la Charte confortaient cette interprétation.

En premier lieu, la partie II, dont l'article 2-1 précité montre qu'elle a une portée normative et un domaine d'application propres, donne une assise territoriale à la définition des «langues minoritaires ou régionales». N'est-ce pas ainsi consacrer les langues régionales ou minoritaires comme attribut d'une communauté? Il est symptomatique, à cet égard, que la plupart des dispositions prises en faveur de chaque langue, au titre de la partie III, ne soient applicables que dans la zone reconnue comme son «territoire d'expression», les langues dépourvues de territoire ne bénéficiant que d'une protection résiduelle. La Charte va même jusqu'à ériger en principe «le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue régionale ou minoritaire» (art. 7-1 b). Or le lien entre la reconnaissance de minorités linguistiques et celle de territoires est ancien et constant, et ce quelle que soit l'organisation politique à

laquelle cette reconnaissance donne naissance (fédéralisme au Canada ou en Belgique, autonomie régionale en Espagne ou en Italie). Il paraît même avoir été consacré par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire dite «Linguistique belge» (23 juillet 1968), où la Cour a admis la légitimité d'«aires de sécurité linguistique» en vue d'assurer le développement des cultures minoritaires.

Qui plus est, à l'article 7-4, les Etats parties s'engagent «à prendre en considération les besoins et les vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues. Ils sont encouragés à créer, si nécessaire, des organes chargés de conseiller les autorités sur toutes les questions ayant trait aux langues régionales et minoritaires».

Dans ce contexte, et conformément à la jurisprudence *Peuple corse*, la partie II a été jugée contraire aux principes d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français.

c) La partie II a également été jugée contraire à l'article 2 de la Constitution dans la mesure où l'article 7-1 d¹, rapproché du troisième considérant du Préambule, tend à instituer un droit à employer une langue autre que le français dans la «vie publique», étant relevé qu'au sens de la Charte cette notion de vie publique s'applique notamment à la «sphère publique» *stricto sensu*.

La partie III

En revanche, aucun des engagements retenus par la France au titre de la partie III n'a été jugé contraire à la Constitution.

• Les engagements retenus au titre de l'article 8 (enseignement) sont au nombre de 11. Pour l'essentiel, ils consistent à offrir la possibilité d'un enseignement de ou dans la langue concernée, à l'intérieur de son aire géographique, «selon sa situation» et «sans préjudice de l'enseignement de la langue officielle de l'Etat». Le choix opéré par la France permet d'écarter toute obligation, puisque les mesures s'appliquent aux seuls enfants dont les familles le souhaitent (enseignement préscolaire et primaire) ou qui le souhaitent (enseignement secondaire). Ce caractère facultatif est conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la langue corse (déc. n° 91-290 DC, cons. 37) et aux langues polynésiennes (déc. n° 96-373 DC, cons. 92). Le paragraphe 3 de la déclaration française reprend plus avant cette jurisprudence en interprétant la Charte comme n'ayant pas pour objet «de soustraire les élèves scolarisés dans les établissements du territoire aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci».

Les autres engagements souscrits au titre de l'article 8 (prévoir l'étude des langues régionales ou minoritaires comme disciplines universitaires et, dans le cadre de la formation permanente, prendre des disposi-

tions pour assurer l'enseignement de l'histoire et de la culture dont la langue régionale ou minoritaire est l'expression, assurer la formation des enseignants nécessaires à la mise en œuvre des mesures acceptées...) ne soulevaient pas de questions constitutionnelles. Ils étaient par avance respectés.

• L'article 9 (justice) soulève *a priori* les difficultés les plus redoutables au regard du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution. Ne prévoit-il pas des mesures telles que la garantie donnée aux parties de s'exprimer ou de produire dans leur langue? Nous voilà bien loin du droit positif français qui, dès l'ordonnance de Villers-Cotterêts (1539), a fait du français la langue des actes officiels.

Aussi n'est-il pas étonnant que la France n'ait retenu qu'une seule des quinze mesures énoncées (soit le minimum requis): «rendre accessibles, dans les langues régionales ou minoritaires, les textes législatifs nationaux les plus importants et ceux qui concernent particulièrement les utilisateurs de ces langues» (art. 9-3). Encore a-t-elle assorti son engagement de la déclaration suivante: «Le gouvernement de la République interprète l'article 9-3 comme ne s'opposant pas à ce que seule la version officielle en langue française, qui fait juridiquement foi, des textes législatifs qui sont rendus accessibles dans les langues régionales ou minoritaires puisse être utilisée par les personnes morales de droit public et les personnes privées dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi que par les usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics».

Comme l'usage du français, même dans la sphère publique, n'«exclut pas les traductions» (déc. n° 94-345 DC, cons. 7), l'article 9-3 n'est pas contraire à la Constitution.

Il reste que l'engagement ainsi souscrit eût été matériellement disproportionné à l'intérêt culturel de la mesure: la traduction du Code général des impôts en breton ou en occitan est-elle la meilleure façon de sauvegarder le breton ou l'occitan? Surtout, pour qui connaît les efforts de tous ordres que mobilise déjà la volonté de rendre le droit positif plus accessible en français (qu'il s'agisse des travaux de codification ou du développement des banques de données juridiques), il paraîtra extravagant de les décupler, alors que les supposés bénéficiaires se sentiront toujours plus à l'aise en français pour consulter les textes juridiques. Mais on sait que ce qui est extravagant n'est pas pour autant inconstitutionnel.

• La France a souscrit trois des 21 engagements proposés à l'article 10 («Autorités administratives et services publics»):

«2. En ce qui concerne les autorités locales et régionales sur les territoires desquels réside un nombre de locuteurs de langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures ci-après, les parties s'engagent à permettre et/ou à encourager: [...]

«c) la publication par les collectivités régionales des textes officiels dont elles sont à l'origine également dans les langues régionales ou minoritaires;

«d) la publication par les collectivités locales de

leurs textes officiels également dans les langues régionales ou minoritaires; [...]

«g) l'emploi ou l'adoption, le cas échéant conjointement avec la dénomination dans la (les) langue(s) officielle(s), des formes traditionnelles et correctes de la toponymie dans les langues régionales ou minoritaires [...]».

Ces engagements ont un caractère purement permissif: autoriser les collectivités territoriales à publier leurs textes officiels en français et dans une langue régionale, ainsi qu'à utiliser une langue régionale conjointement avec le français dans la toponymie (pratique d'ailleurs courante aujourd'hui). Ils ne sont pas contraires à l'article 2 de la Constitution qui, on l'a vu, «n'exclut pas les traductions» (déc. n° 94-345 DC).

• La déclaration française retient neuf engagements au titre de l'article 11 (médiats). Pour l'essentiel, les mesures en cause sont aujourd'hui mises en œuvre, qu'il s'agisse de la diffusion d'émissions en langues régionales ou minoritaires par les services publics de radio-diffusion sonore et de télévision (cf. cahiers des charges de Radio France, de France 3 et de RFO) ou d'inciter producteurs et diffuseurs privés à utiliser des langues régionales ou minoritaires (voir l'importance accordée à la diffusion en langues régionales ou minoritaires par le Conseil supérieur de l'audiovisuel lors des appels aux candidatures lancés pour les radios locales et les télévisions régionales; ou encore l'assimilation des langues régionales au français dans la réglementation et la politique d'aide applicables aux œuvres audiovisuelles). Quant à l'engagement de «garantir la liberté de réception directe des émissions de radio et de télévision des pays voisins dans une langue pratiquée sous une forme identique ou proche d'une langue régionale ou minoritaire» (art. 11-2), il constitue un simple corollaire de la liberté de réception des services de communication audiovisuelle, protégée tant par la Déclaration de 1789 que par la Convention européenne des droits de l'homme et par la directive Télévision sans frontières.

• Huit engagements sont souscrits au titre de l'article 12 («Activités et équipements culturels»). Ils tendent à encourager l'expression en langues régionales ou minoritaires dans le cadre des activités des équipements culturels (tels que bibliothèques, vidéothèques, centres culturels...) situés dans une aire linguistique. Ne revêtant aucun caractère obligatoire pour les usagers, les actions ainsi encouragées n'encourent aucune critique de constitutionnalité et sont d'ores et déjà mises en œuvre en France, notamment grâce au soutien des directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

• Cinq mesures (sur neuf) sont retenues au titre de la «vie économique et sociale» (art. 13).

Les trois premières (1 b, 1 c, 1 d) consistent à «interdire d'interdire» (par exemple l'Etat partie s'engage

«à s'opposer aux pratiques tendant à décourager l'usage des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des activités économiques ou sociales»).

Les activités en cause se situant en dehors de la sphère publique, ces engagements, loin d'être contraires à la Constitution, rendent plus effective la liberté de communication et d'expression proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789.

Les deux autres engagements (2 b et 2 c) consistent pour les Etats parties:

«b) dans les secteurs économiques et sociaux relevant directement de leur contrôle (secteur public), à réaliser des actions encourageant l'emploi des langues régionales ou minoritaires; [...]

«c) à rendre accessibles dans les langues régionales ou minoritaires les informations fournies par les autorités compétentes concernant les droits des consommateurs.»

De caractère non contraignant (il ne s'agit que de «réaliser des actions encourageant l'emploi des langues» ou de traduire des documents) et ne tendant aucunement à l'éviction du français des usages officiels, ces mesures ne sont pas inconstitutionnelles, même si elles posent les mêmes problèmes matériels que l'article 9-3.

Qui plus est, note Guy Carcassonne, la Charte a elle-même pris soin de préciser que ces engagements ne devaient être mis en œuvre que «dans la mesure où cela est raisonnablement possible». L'Etat partie serait donc fondé à en déduire que cette condition n'est pas remplie lorsque la disposition ne répond à aucune demande significative, à aucun besoin ressenti, ou présente des inconvénients (d'ordre juridique ou financier par exemple) disproportionnés aux avantages attendus.

• La France souscrit la totalité (soit deux mesures) des engagements figurant à l'article 14 («Echanges transfrontaliers»).

Comme le note à nouveau Guy Carcassonne: «Il ne s'agit que de favoriser les échanges culturels transfrontaliers, tant au niveau des Etats qu'à celui des collectivités territoriales ou des personnes privées. Non seulement rien ne s'y oppose, mais on sait que de nombreuses manifestations sont déjà organisées par-delà les frontières, souvent à l'initiative ou avec le concours de collectivités locales, qui se donnent explicitement comme thème celui des langues ou cultures régionales ou minoritaires. Et, pour se borner à un seul exemple, le succès spectaculaire et ininterrompu du Festival interceltique qui se déroule chaque année à Lorient montre l'intérêt du public pour ce type d'échanges.»

Au total, les engagements de la partie II sont inconstitutionnels et ceux souscrits au titre de la partie III inutiles, puisque, pour l'essentiel, déjà mis en œuvre sans ratification.