

Le Premier Ministre

Paris, le 10 juillet 1998

N° 10 888

Monsieur le Professeur,

Dans le rapport qu'il vient de me remettre sur les langues et cultures régionales, M. Bernard POIGNANT, Maire de Quimper, estime que "la France doit se préparer à signer, puis à ratifier la charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe".

Il suggère qu'au préalable une expertise juridique soit menée sur la compatibilité de ce texte avec notre droit.

Je souhaite vous confier cette mission. Il s'agira de préciser les stipulations susceptibles d'être prises en compte par la France dans cette charte au regard de nos règles et principes à valeur constitutionnelle.

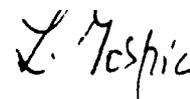
Deux séries d'obligations incombent à chaque partie : il importe d'une part d'appliquer une série d'objectifs et de principes et, d'autre part, de s'engager sur un minimum de 35 paragraphes ou alinéas sur les 94 que comporte ce texte.

Je vous demande de me faire des propositions sur les choix à opérer et sur les modalités d'intégration de ces dispositions dans notre ordre juridique.

J'attacherais du prix à ce que vous puissiez me faire part de vos conclusions pour le 31 août prochain.

Je vous prie de croire, Monsieur le Professeur, en l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Amicalement,



Lionel JOSPIN

Monsieur Guy CARCASSONNE
Professeur à l'Université de Paris X- NANTERRE

9 rue Fontaine
75009 PARIS

1. Le 1er juillet 1998, Monsieur Bernard Poignant, Maire de Quimper, a remis à Monsieur le Premier Ministre un rapport sur "*Langues et cultures régionales*".

Dans celui-ci est évoquée, parmi d'autres mesures, la signature, par la France, de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, adoptée par le Conseil de l'Europe le 5 novembre 1992.

2. Dans ce même Rapport, l'auteur indique toutefois que, interrogé par le précédent Gouvernement, le Conseil d'État a rendu, le 24 septembre 1996, un avis exprimant plus que des doutes sur la compatibilité entre certaines dispositions de la Charte et la Constitution.

Toutefois, M. Poignant a observé que la Haute Assemblée n'avait pas été sollicitée de procéder à un examen détaillé du texte et, de ce fait, n'avait pas été conduite à le faire.

En conséquence, il suggérait qu'une expertise juridique circonstanciée fût demandée, afin de déterminer si un "*ajustement constitutionnel*" serait nécessaire, ou non, avant la ratification éventuelle.

3. C'est dans ces conditions que, par lettre en date du 10 juillet 1998, Monsieur le Premier Ministre a fait au soussigné l'honneur de lui confier cette mission, dont l'objet est défini ainsi :

"Il s'agira de préciser les stipulations susceptibles d'être prises en compte par la France dans cette charte au regard de nos règles et principes à valeur constitutionnelle.

"Deux séries d'obligations incombent à chaque partie : il importe d'une part d'appliquer une série d'objectifs et de principes et, d'autre part, de s'engager sur un minimum de 35 paragraphes ou alinéas sur les 94 que comporte ce texte.

"Je vous demande de me faire des propositions sur les choix à opérer et sur les modalités d'intégration de ces dispositions dans notre ordre juridique".

4. Ainsi définie, cette tâche ne saurait amener celui qui l'accomplit à opiner sur l'opportunité de la signature et de la ratification, sur lesquelles il n'a d'ailleurs aucun titre particulier à se prononcer. Elle n'a d'objet que strictement juridique, et prioritairement constitutionnel, de sorte que l'on ne saurait déduire de l'analyse qui va suivre, et des argumentations qui y seront développées, ni sympathie ni antipathie à l'égard de la cause qui en est le sujet.

Ceci étant précisé, il apparaît indispensable de faire quelques observations préliminaires sur l'esprit (I) et le mécanisme (II) de la Charte, de rappeler ensuite les principes constitutionnels pertinents (III), afin de les confronter au détail des dispositions de la Charte (IV) avant d'en venir aux modalités d'adhésion et d'intégration à notre ordre juridique (V), puis de conclure (VI).

I - Remarques sur l'esprit de la Charte

5. Élaborée par le Conseil de l'Europe, elle s'efforce de rechercher un dénominateur susceptible d'être commun aux 40 nations qui le composent. Il s'agit à l'évidence d'une gageure, tant sont diverses les situations nationales concernées.

Tantôt, en effet, la question linguistique a pris les dimensions d'une querelle, parfois très vive, voire violente, tantôt, au contraire, elle se pose dans un contexte paisible. Tantôt chacun ne parle que sa langue et refuse celle de l'autre, tantôt, au contraire, l'existence d'une langue de tous s'accommode du droit de chacun d'en utiliser une autre si tel est son choix. Enfin, des pays dont la langue n'a pas de statut constitutionnel coexistent avec d'autres qui ont fait le choix inverse, tandis que, parmi ces derniers, certains ont consacré le plurilinguisme et d'autres non.

C'est assez dire la difficulté qu'il y avait à concevoir un texte qui pût répondre à cette diversité, contribuer à aplanir les problèmes quand ils existent, sans en créer quand ils n'existent pas.

Pour y parvenir, les rédacteurs de la Charte ont fait deux choix.

6. Le premier, fondamental et judicieux, a été celui de se soucier des langues plutôt que de ceux qui les parlent.

L'ensemble des dispositions, en effet, est en parfaite cohérence avec le premier principe consacré, dès le a du paragraphe 1 de l'article 7, celui de

"la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle".

De cela, tout le reste se déduit, qui consiste à organiser concrètement la protection de ces langues, bien davantage qu'à consacrer des droits nouveaux au profit de leurs locuteurs (*infra*, 69). De ce fait, même lorsque, occasionnellement, cela peut conduire à ceci, il n'est pas indifférent que la source, le fait générateur, soit avant tout la protection de la langue, richesse culturelle, et non le droit de celui qui l'emploie. On verra d'ailleurs que cet élément n'est pas sans portée au regard du droit français (*infra*, 61).

7. La seconde option prise par les rédacteurs de la Charte, pour tenir effectivement compte de la diversité des situations réelles, est d'ouvrir très fréquemment des alternatives aux États signataires, que marque l'utilisation simultanée des deux conjonctions de coordination "*et/ou*". Ainsi les plus bénévoles pourront-ils à la fois faciliter *et* encourager, permettre *et* encourager, tandis que les autres, ayant le choix de faciliter *ou* encourager, permettre *ou* encourager, peuvent se borner à faciliter, à permettre, sans qu'il leur soit jamais imposé de devoir encourager, s'ils y sont réticents.

De ce fait, la souplesse est déjà présente dans la conception d'ensemble de la Charte, avant même d'apparaître dans ses mécanismes (*infra*, 16). Et, conjuguant ses effets avec ceux du parti pris de protéger les langues elles-mêmes, elle atteste d'une volonté d'adaptation à pratiquement toutes les réalités nationales.

8. Sans doute plus discutables, en revanche, sont la dénomination même de langues *régionales* et l'idée selon laquelle celles-ci seraient attachées à des aires géographiques précisément déterminées. La conception qui veut qu'une langue soit forcément liée à un sol et ne soit liée qu'à lui, peut être jugée à la fois erronée et dangereuse.

Erronée comme le prouve l'exemple du français, parlé, écrit, enseigné, à titre de langue officielle, sur les cinq continents, mais comme le prouve également, avec ici plus de pertinence encore, l'exemple des créoles caribéens, qui comptent peut-être aujourd'hui autant ou plus de locuteurs en région parisienne qu'aux Antilles. La même remarque vaudrait également pour la langue corse, dont les locuteurs sont nombreux sur le continent.

En fait, la seule véritable localisation d'une langue, c'est le cerveau de quiconque la connaît, et elle bouge donc autant que lui. Or les Français ont beaucoup bougé en France, et le feront sans doute encore.

Il ne s'agit naturellement pas de contester que l'on a plus de chance d'entendre parler alsacien, par exemple, en Alsace qu'en Provence, mais simplement de souligner que l'Alsace n'est pas plus propriétaire de cette langue qu'elle ne l'est de ceux qui la pratiquent.

9. S'il paraît utile, à ce stade, d'insister sur cet aspect, c'est parce qu'il n'est pas sans lien avec les problèmes constitutionnels que l'on va rencontrer. Car cette conception, celle d'une localisation régionale d'une langue, est également dangereuse en ceci qu'elle suggère qu'il y aurait une

unité, bientôt une identité, entre ces trois notions qui doivent demeurer très distinctes, que sont un terroir, une langue et un peuple.

Dès lors, en effet, que l'on admettrait, pour prendre un autre exemple, que le breton est la langue de la Bretagne, plutôt que celle de ceux qui la parlent, où qu'ils soient, alors la proposition pourrait être logiquement renversée : la langue de la Bretagne est le breton, d'où il se déduirait que ceux qui habitent celle-là devraient parler celui-ci.

Les langues, et leur localisation éventuelle, sont un produit de l'histoire, non de la nature. Elles sont donc liées aux hommes, éventuellement à leurs institutions, non au sol - nul n'a jamais entendu une motte de terre parler français - pas plus qu'au sang - un nouveau né n'a pas de langue : il est seulement détenteur d'une faculté de langage, caractéristique de l'espèce humaine, qui le rend apte à acquérir quelque langue naturelle que ce soit.

10. Cette observation, pourtant, a uniquement pour objet d'attirer l'attention sur un problème dont on retrouvera plus loin les manifestations. Elle ne saurait disqualifier les conceptions ou définitions retenues par la Charte, et ce d'autant moins que même un désaccord sur ce point avec certaines des notions auxquelles la Charte a recouru ne créerait pas, en soi, d'obstacle juridique insurmontable à sa signature, compte tenu du mécanisme qu'elle a explicitement prévu.

II - Le mécanisme de la Charte

11. La Charte s'ouvre sur un Préambule, suivi de cinq parties, dont les intitulés témoignent d'un souci plus grand de précision que de simplicité :

- Partie I - Dispositions générales*
- Partie II - Objectifs et principes poursuivis conformément au paragraphe 1 de l'article 2*
- 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*
- Partie IV - Application de la Charte*
- Partie V - Dispositions finales*

12. L'article 2, "Engagements", est ainsi rédigé :

"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."

13. Ainsi, la signature de la Charte suppose-t-elle la réunion de quatre conditions cumulatives.

La première (paragraphe 1) consiste à s'engager sur l'ensemble de la partie II, c'est-à-dire, assez légitimement, sur les objectifs et principes poursuivis, tous énumérés à l'article 7, dont certains, toutefois, peuvent donner lieu à des réserves (*infra*, **18**).

La deuxième condition (paragraphe 2) consiste à s'engager sur un minimum de trente-cinq paragraphes ou alinéas de la partie III. Pour prendre la mesure de cette exigence, il convient de savoir que cette partie comporte sept articles, divisés en 18 paragraphes, numérotés en chiffres arabes (pouvant aller jusqu'à 5), eux-mêmes subdivisés en 58 éléments, numérotés en lettres, dont certains sont à leur tour scindés en 48 rubriques, numérotées en chiffres romains.

La troisième condition (paragraphe 2) est celle qui, imposant une sorte de quota par article, interdit que l'un d'entre eux, sauf l'article 14 (*infra*, **156**), puisse être laissé totalement à l'écart des engagements souscrits et prévoit, parfois, que soient retenus au moins trois alinéas du même article.

La quatrième condition, enfin, implicite dans l'article 2 mais explicitée dans l'article 3, est celle qui impose à chaque signataire de spécifier les langues concernées sur son territoire.

14. Avant d'aller plus loin, il convient de s'arrêter un instant sur la deuxième condition pour en comprendre la signification et, partant, la portée.

S'il n'y a pas trop de doute, à priori, sur ce qu'est un paragraphe (ne serait-ce que parce que les titres de la Charte elle-même indiquent sans équivoque le sens de ce terme), on est en droit de se demander ce qu'est un alinéa au sens de l'article 2. S'agit-il seulement des éléments numérotés en lettres, auquel cas l'engagement devrait en concerner trente-cinq sur un total de cinquante-huit, auxquels s'ajoutent encore six paragraphes sans subdivisions ? Ou s'agit-il, indifféremment, des éléments numérotés en lettres et des rubriques numérotées en chiffres romains, auquel cas le minimum de trente-cinq engagements porterait sur un total de 92 alinéas (auquel s'ajoutent toujours les six paragraphes non subdivisés) ?

Il est clair que la réponse à cette question conditionne la marge de choix dont disposent les États susceptibles de signer la Charte et, par conséquent, peut dicter l'attitude de certains d'entre eux.

15. La lecture de la Charte offre des indications importantes. A plusieurs reprises, en effet, elle mentionne, par exemple, "*les alinéas i et ii*" (article 8, e), ou, de manière plus significative encore "*les alinéas i et iii des paragraphes b et c ci-dessus*" (article 8, d) (souligné par nous).

On découvre ainsi que sont indifféremment considérées comme paragraphes les dispositions numérotées en chiffres arabes ou en lettres, tandis que la notion d'alinéa renverrait aux mesures numérotées en chiffres romains.

Pour autant, le doute demeure permis quant au point de savoir s'il peut, ou non, exister des différences de traitement entre toutes ses dispositions, en fonction soit de leur forme, soit de leur contenu.

16. Renseignements pris auprès du Directeur des affaires juridiques du Ministère des Affaires étrangères, qu'il convient de remercier à la fois pour le concours précieux de ses services et leur diligence à l'apporter, il apparaît qu'est considérée comme un alinéa toute disposition individuellement numérotée, mais que cette certitude n'est pas décisive à elle seule.

Selon le point 45 du rapport explicatif de la Charte, en effet :

"Lorsqu'un paragraphe ou alinéa déterminé compte plusieurs options, le choix d'une option constituera un "alinéa" aux fins de l'article 2 paragraphe 2. Par exemple, dans l'article 8, si un État choisit l'option a.iii du paragraphe 1, ce texte comptera comme un "alinéa". La situation est différente lorsque les options ne sont pas nécessairement alternatives mais peuvent être acceptées cumulativement. Ainsi dans l'article 9, si un État choisit les options a.iii et a.iv du paragraphe 1, ces textes compteront pour deux alinéas au sens de l'article 2".

Il ressort de ces explications que, lorsque divers engagements peuvent être cumulativement souscrits au sein d'une même disposition, mais dans ce cas seulement, chacun d'entre eux compte pour un.

C'est là l'interprétation qu'ont mise en oeuvre tous les pays qui ont d'ores et déjà signé la Charte.

En même temps qu'elle règle la question, cette réponse appelle une observation qui revêtira toute son importance dans les développements à suivre.

17. La principale des conditions à remplir pour signer la Charte étant de souscrire un minimum de trente-cinq engagements, le fait que ce choix s'exerce sur un total théorique de 98 (92 alinéas et 6 paragraphes sans alinéas) a une double signification, quantitative et qualitative.

Quantitativement, il n'est demandé aux États que de s'engager, au minimum, sur à peine plus d'un tiers des mesures qui leurs sont proposées. Cet esprit d'ouverture dont a fait preuve le Conseil de l'Europe témoigne tout ensemble du souci de prendre réellement en compte la variété des situations nationales (*supra*, **5**) et, consécutivement, de faire le maximum pour faciliter la signature de la Charte par le plus grand nombre possible d'États membres.

Qualitativement, l'option ainsi prise par les rédacteurs marque le refus de hiérarchiser les engagements. Sous réserve des exigences particulières, concernant certains articles, posées par la troisième des conditions de signature (*supra*, **13**), on ne saurait établir de distinctions entre des engagements qui seraient primordiaux ou substantiels et d'autres qui seraient simplement secondaires ou marginaux. Tous ont la même valeur, et seul compte le fait que l'engagement porte sur trente-cinq d'entre eux, quels qu'ils soient.

18. Il reste à ajouter, enfin, que cette grande souplesse trouve une sorte de contrepartie, d'autant plus légitime qu'elle n'est que partielle, dans le premier paragraphe de l'article 21.

Celui-ci admet, mais en même temps limite très strictement, la possibilité qu'ont les États de formuler des réserves au moment de la signature. Ces réserves, une ou plusieurs, ne peuvent porter que sur les paragraphes 2 à 5 de l'article 7 ("*Objectifs et principes*"), tandis qu'il est précisé, dans la même disposition, que : "*aucune autre réserve n'est admise*".

Dès lors, en effet, que la Charte, d'une part, n'a de sens qu'autant qu'elle réunit ses signataires sur des principes et objectifs communs, d'autre part, laisse à chacun d'eux une marge d'appréciation très large, il est logique qu'elle veille à ce que ce second aspect ne réduise par le premier à néant.

19. Ainsi, comme les autres membres du Conseil de l'Europe, la France ne peut donc signer la Charte, et plus tard la ratifier, qu'en réunissant simultanément les quatre conditions qu'elle prévoit dans ses articles 2 et 3 et, le cas échéant, en ne formulant que celles des réserves qu'autorise l'article 21.

Contrairement à d'autres membres du Conseil de l'Europe, en revanche, la décision ne dépend pas seulement d'un choix discrétionnairement exercé par ceux des pouvoirs publics - généralement Gouvernement et Parlement - compétents en matière d'engagements internationaux. Encore faut-il en effet que la Charte soit compatible avec la Constitution, ce qui n'est pas propre à la France, mais aussi avec une

Constitution qui, sur ce type de sujets, est nettement plus exigeante que la plupart des autres.

III - Les principes constitutionnels pertinents

20. Deux hypothèses peuvent se présenter.

Dans la première, la Charte et la Constitution se révéleraient incompatibles. Si tel était le cas, cela ne ferait pas obstacle à la signature, mais interdirait que l'autorisation de ratification, donnée par le Parlement, puisse être valablement délivrée avant qu'une révision de la Constitution (car il n'y a pas lieu à envisager une modification de la Charte qui, elle, ne saurait dépendre de la France seule) n'ait, d'une manière ou d'une autre, fait disparaître l'incompatibilité.

Dans la seconde hypothèse, au contraire, la Charte ne serait contraire, ni dans son objet, ni dans le détail des engagements retenus, à aucun principe non plus qu'à aucune règle de valeur constitutionnelle, auquel cas sa signature et l'autorisation de ratification pourraient être apportées dans les conditions du droit commun.

21. Cette question est tout sauf rhétorique. En effet, la décision par laquelle l'autorité compétente décide de la ratification d'un engagement international peut faire l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel, si le législateur est intervenu, voire, au moins théoriquement, d'un recours devant le Conseil d'État dans le cas contraire.

Pour s'en tenir au cas où, par une interprétation large mais usuelle des termes du premier alinéa de l'article 53 de la Constitution, la ratification serait autorisée par une loi (*infra*, **185**), le Conseil

constitutionnel pourrait être appelé à en connaître à deux moments distincts.

Avant même l'autorisation de ratification, le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'une ou l'autre assemblée, mais aussi soixante députés ou soixante sénateurs peuvent le saisir, conformément à l'article 54 de la Constitution.

S'ils s'en abstenaient, cela ne ferait pas disparaître le droit que tous tiennent également, du deuxième alinéa de l'article 61 cette fois-ci, de déférer au juge constitutionnel, avant promulgation, la loi qui autoriserait la ratification.

22. Dans ces conditions, la pluralité des sources possibles de saisine, la plausibilité que n'importe laquelle use de son droit si elle l'estime utile font qu'il serait vain d'espérer échapper à un contrôle, au demeurant parfaitement légitime, s'il doit s'exercer.

Ainsi, l'objet de la présente étude n'est-il pas de se hasarder à un pronostic quelconque sur l'éventualité d'une saisine du juge constitutionnel, moins encore de tenter de l'encourager ou de la dissuader, mais de trancher clairement entre les deux branches d'une alternative unique : ou bien la Charte est incompatible avec la Constitution et il faut réviser celle-ci pour adhérer à celle-là ; ou bien les deux textes sont compatibles et, si le Conseil constitutionnel était saisi, il n'y aurait nulle raison de redouter la décision qu'il serait appelé à prendre.

Aussi convient-il d'abord d'examiner ceux des principes constitutionnels qui pourraient être en cause.

23. Ils sont plusieurs. Certains sont des principes généraux qui peuvent trouver ici des applications particulières, quel qu'en soit le sens. D'autres, par leur contenu même, rapproché de l'objet de la Charte, sont susceptibles d'être plus directement et immédiatement concernés.

Dans la première catégorie figurent le principe d'égalité et celui de la liberté d'expression. Dans la seconde s'inscrivent principalement l'indivisibilité de la République et la règle selon laquelle la langue de celle-ci est le français.

Tous, indépendamment de leur proximité ou de leur éloignement à l'égard du sujet, doivent également être respectés. Et c'est pourquoi chacun doit être, au moins brièvement, analysé.

a) Sur le principe d'égalité

24. Le principe d'égalité est des mieux consacrés. Très présent dans la Déclaration de 1789, il l'est de nouveau dans le Préambule de la Constitution de 1946 et, comme pour faire somme de ces deux textes qui l'un et l'autre ont valeur constitutionnelle, on le retrouve dès l'article premier de la Constitution de 1958 (dans la rédaction qui est la sienne depuis la révision du 4 août 1995).

Il n'est donc pas étonnant qu'il soit aussi celui dont la méconnaissance est la plus fréquemment invoquée, à tort ou à raison,

devant le Conseil constitutionnel, qui a eu ainsi maintes occasions d'en préciser les contours, la portée et les effets.

25. En soi, le fait de donner un statut aux langues régionales ou minoritaires pourrait rompre l'égalité des citoyens (devant la loi, les charges publiques, les services publics, l'accès à la culture, etc...), en introduisant des différences entre eux, favorables ou défavorables, selon qu'ils utilisent ou non l'une de ces langues.

D'ores et déjà, cependant, il s'agit là d'une hypothèse que l'on peut raisonnablement écarter. Sachant en effet, comme cela a déjà été indiqué (*supra*, **6**), et comme cela se confirmera (*infra*, **69**), que la Charte n'a ni pour objet ni pour effet, sauf à ce que l'État signataire en décide autrement (*infra*, **80**), de consacrer des droits des locuteurs, ces derniers ne peuvent, de ce fait, être mis dans situation discriminatoire, positivement ou négativement, par rapport à l'universalité des citoyens.

26. S'agissant ensuite des ruptures d'égalité qui, dans l'hypothèse d'une adhésion à la Charte, pourraient résulter de traitements éventuellement différents des langues concernées, elles ne sauraient être considérées comme des obstacles à priori.

Comme on le verra (*passim*), la Charte elle-même invite à tenir compte des différences de situation entre les langues et, partant, à ne pas les traiter toutes de la même manière. Mais, en tout état de cause, et indépendamment des difficultés qui ne manqueraient pas de surgir quant à l'intérêt à agir de requérants éventuels, les discriminations hypothétiques entre les langues concernées ne pourraient naître que de la mise en oeuvre

de la Charte et non de sa signature elle-même, surtout si celle-ci s'accompagne d'une liste suffisamment ouverte (*infra*, 171).

Ainsi, et sous réserve de vérifications ultérieures plus ponctuelles (*infra*, 143), le principe d'égalité ne saurait à aucun titre être menacé par la Charte.

b) Sur la liberté d'expression

27. En sens inverse, l'on pourrait songer à soutenir que celle-ci fait pratiquement obligation à la France de signer et ratifier la Charte. Il convient de rappeler, à cet égard, que selon l'article 11 de la Déclaration de 1789 :

"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".

Nul, dès lors, ne pourrait être tenu à s'exprimer d'une manière, ou dans une langue, imposée par quiconque. En conséquence, la possibilité, pour qui souhaite en user, de s'exprimer, oralement ou par écrit, dans une langue régionale ou minoritaire, serait un droit déjà consacré par la Constitution et la Charte, partant, ne saurait être contraire à celle-ci.

Un tel raisonnement, cependant, serait deux fois erroné.

28. En premier lieu, ce sont les personnes qui sont titulaires de la liberté d'expression. Or la Charte, qui ne les vise pas immédiatement et

s'attache aux langues indépendamment de leurs locuteurs, ne saurait en elle-même être directement concernée par l'article 11.

Certes, et l'on aura l'occasion d'y revenir (*infra*, **150**), la liberté d'expression des citoyens peut être évoquée, mais on ne saurait soutenir que la Déclaration de 1789 imposerait l'adhésion à la Charte, dans la mesure où l'article 11 ne proclame évidemment nul droit des langues à être enseignées et utilisées.

29. En second lieu et surtout, si précieuse, donc garantie, soit-elle, la liberté d'expression n'est pas illimitée. Les rédacteurs de 1789 eux-mêmes avaient pris soin d'en prévoir l'usage abusif, dans les cas déterminés par la Loi. Ces derniers ne sauraient être étendus à l'infini et, au contraire, le Conseil constitutionnel en a très clairement défini les limites en considérant que :

"s'il incombe au législateur... d'édicter des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer, il ne saurait le faire, s'agissant d'une liberté fondamentale... qu'en vue d'en rendre l'exercice plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle" (décision 94-345 DC du 29 juillet 1994, *Recueil*, p. 106, considérant n° 5).

Il en résulte que le législateur doit, sous le contrôle éventuel du juge constitutionnel, assurer la conciliation aussi harmonieuse que possible entre principes constitutionnels susceptibles d'être contradictoires. Cela suffit à interdire de voir dans la liberté d'expression un absolu. Cela suffit aussi à interdire que lui soit sacrifiés d'autres principes (*infra*, **37**), ayant la même valeur constitutionnelle.

c) Sur l'indivisibilité de la République

30. *"La France est une République indivisible..."*. Ce sont là les tout premiers mots de l'article premier de notre Constitution.

Sans épiloguer sur ce principe, qui est à la source de nombre de nos traditions, il suffit à ce stade de rappeler que des conséquences directes en ont sans cesse été tirées, tant au plan du droit international que du droit interne.

Sur le plan international, il n'est que de rappeler que notre pays a toujours, par des réserves explicites, écarté en ce qui le concerne toutes les dispositions qui l'auraient conduit à reconnaître sur son territoire l'existence de minorités. Ainsi, par exemple, de l'article 27 du pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques (*Journal officiel*, 1er février 1981, p. 405) ou encore de l'article 30 de la convention relative aux droits de l'enfant (*JO*, 12 octobre 1990, p. 12369), toutes dispositions que la France a considérées, à juste titre, comme contraires au principe d'indivisibilité que consacre sa Constitution.

31. En droit interne, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'en préciser la portée en termes extrêmement clairs, lorsqu'ils a censuré la mention, faite par le législateur, du *"peuple corse, composante du peuple français"*, qu'il a jugée

"contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion" (décision 91-290 DC du 9 mai 1991, *Rec.* p. 50, cons. n° 13).

Dans ces conditions, on peut être en droit de penser, même en s'en tenant à ce qui a été dit précédemment et à plusieurs reprises sur l'objet de la Charte (*supra*, 6), que la reconnaissance des langues équivaut (ou au moins prépare) à celle des peuples qui les pratiquent, laquelle serait alors contraire à la Constitution.

32. Cette objection n'est certes pas sans portée, ni sans importance. Toutefois, il convient de relever également qu'elle n'est pas non plus dirimante.

Il suffit de rappeler que le Conseil constitutionnel, dans la même décision, a eu l'occasion d'établir une différence nette entre la reconnaissance d'un peuple, qu'il refuse, et la promotion d'une langue et d'une culture, qu'il accepte sous certaines conditions. Ainsi a-t-il été conduit à considérer, s'agissant d'une disposition qui prévoyait l'insertion dans le temps scolaire de l'enseignement de la langue et de la culture corses, que :

"cet enseignement n'est pas contraire au principe d'égalité dès lors qu'il ne revêt pas un caractère obligatoire ; qu'il n'a pas davantage pour objet de soustraire les élèves scolarisés dans les établissements de la collectivité territoriale de Corse aux droits et obligation applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci ; que, par suite, le fait pour le législateur d'autoriser la collectivité locale de Corse à promouvoir l'enseignement de la langue et de la culture corses; ne saurait être regardé comme portant atteinte à aucun principe de valeur constitutionnelle" (ibid., cons. n° 37).

33. Est-ce à dire que la Charte, compte tenu de l'objet qui est le sien, n'est pas susceptible de porter atteinte au principe d'indivisibilité de la République ? Nullement. Cela signifie seulement que, en elle-même, elle ne lui est pas contraire.

Or l'absence d'incompatibilité radicale ne suffit pas à attester la compatibilité. Cette dernière, en effet, n'est que conditionnelle, comme le précise le considérant qui vient d'être rappelé et, parmi les engagements envisagés par la Charte, il en est d'assez nombreux qui seraient, plus ou moins évidemment, incompatibles avec la Constitution.

Aussi conviendra-t-il, le moment venu, par delà la vérification de ce que les conditions de compatibilité évoquées par le Conseil constitutionnel sont réunies (*infra*, **104**), d'en envisager d'autres sur lesquelles il n'a pas eu l'occasion de s'exprimer directement (*infra*, **91**).

d) Sur le français, langue de la République

34. C'est à l'évidence celui des principes constitutionnels le plus directement mis en cause.

C'est lors de l'adoption de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, destinée à adapter la Constitution à la ratification du traité de Maastricht, que, à la suite d'un amendement parlementaire, a été inséré un nouvel alinéa dans la Constitution. Par suite de la révision ultérieure du 4 août 1995, cet alinéa ouvre désormais l'article 2 et il est ainsi devenu le premier du Titre premier, intitulé "*De la souveraineté*".

Il dispose :

"La langue de la République est le français".

35. Pour ses auteurs, il s'agissait en principe et avant tout de lutter contre ce qu'ils percevaient comme une invasion des langues étrangères en général, et de l'anglais en particulier.

Il n'est d'ailleurs pas indifférent de souligner que plusieurs des orateurs dans le débat, à commencer par le ministre lui-même, ont insisté sur le fait que, dans leur esprit, cet alinéa n'était nullement dirigé contre les langues régionales (par exemple, Assemblée nationale, séance du 12 mai 1992, *JO débats*, p. 1009 et suiv.).

Force est de constater néanmoins que, malgré la surenchère des intervenants dans le témoignage de leur respect ou de leur attachement aux langues régionales, d'une part, l'alinéa échappe, au moins en partie, aux intentions de ses auteurs et s'applique indépendamment de celles-ci. d'autre part, l'introduction d'un amendement qui aurait explicitement réservé le sort des langues régionales a été finalement écartée dans l'une et l'autre assemblées (v. Charles Debbasch, "La reconnaissance constitutionnelle de la langue française", *Revue française de droit constitutionnel*, n° 11, 1992, p. 457).

Aussi est-ce un nouvelle fois vers la jurisprudence qu'il convient de se tourner.

36. Avant d'être promulguée, le 4 août 1994, la loi n° 94-665 relative à l'emploi de la langue française, avait été déférée au Conseil

constitutionnel. Ce dernier, dans sa décision 94-345 DC précitée, en a censuré des dispositions nombreuses lors même, pourtant, qu'elles prétendaient tirer les conséquences législatives du principe constitutionnel énoncé à l'article 2 de la Constitution.

En l'espèce, les dispositions contestées portaient non pas sur l'emploi de la langue elle-même, mais sur celui d'une sorte de terminologie officielle. Cependant, les solutions dégagées à propos de celle-ci se basent exactement sur les mêmes principes que ceux qui gouvernent celle-là. D'où la nécessité de les rappeler.

37. Le problème posé, comme à l'accoutumée, était en réalité celui de la conciliation. Il ne pouvait s'agir, en effet, d'appliquer strictement un principe, mais bien d'en concilier deux : en l'occurrence, essentiellement la liberté d'expression d'une part et, d'autre part, la règle qui fait que la langue de la République est le français.

Et c'est précisément parce qu'il a estimé qu'un certain nombre de dispositions auraient eu comme conséquence, si elles avaient été promulguées, d'imposer des sacrifices excessifs à la première au nom de la seconde, que le juge a considéré l'équilibre entre elles comme insatisfaisant, et a déclaré non conformes à la Constitution les dispositions concernées.

38. Ce faisant, il ne s'est naturellement pas laissé aller à substituer son appréciation à celle du législateur, à faire prévaloir, de manière hasardeuse, des choix qui lui auraient été propres. Au contraire, il a

opéré en fonction de critères juridiques précis et difficilement contestables.

Le principal d'entre eux, qui sous-tend toute la décision, est celui relatif à la portée réelle du premier alinéa de l'article 2 : si la langue de la République est le français, seule la langue de la République, c'est-à-dire de l'ensemble des autorités et institutions qui l'incarnent, est le français. Ce n'est donc qu'à ces autorités et institutions que l'usage du français peut être imposé à ce titre.

39. Cela ne signifie nullement qu'il soit impossible d'exiger de personnes privées qu'elles utilisent la langue française. Cette même décision, au demeurant, a admis sans difficultés de nombreux articles ayant cette conséquence.

Simplement, lorsque l'usage du français est, ou peut être, imposé à des personnes privées, c'est sur le fondement d'autres principes constitutionnels, et non sur celui de l'article 2 qui ne saurait s'appliquer à elles. Ainsi, pour prendre les exemples les plus élémentaires, les soucis, constitutionnels, de protection de la santé, de l'hygiène ou de la sécurité publiques légitiment-ils pleinement, quitte à limiter quelque peu la liberté d'expression, que l'usage du français soit obligatoire pour la rédaction de toutes sortes de notices ou d'avis destinés au public, dans un souci d'information ou de prévention qui ne pourrait être satisfait si ces documents étaient rédigés dans une langue autre que le français.

40. C'est à la lumière de cette analyse, à la fois logique et induite par la Constitution elle-même, que le Conseil a censuré, dans la loi, celles des dispositions qui

"n'opèrent aucune distinction entre d'une part les personnes morales de droit public et les personnes privées dans l'exercice d'une mission de service public et d'autre part les autres personnes privées" (cons. n° 13).

Encore convient-il de préciser que, même s'agissant de services publics, le Conseil constitutionnel a expressément exempté, d'une partie des sujétions pouvant résulter de l'article 2 de la Constitution, les *"organismes et services de radiodiffusion sonore et télévisuelle qu'ils soient publics ou privés"* (cons. n° 9), ainsi que les enseignants et chercheurs, titulaires *"de la liberté d'expression et de communication dans l'enseignement et la recherche"* (cons. n° 24), et l'on verra plus loin que ces deux exceptions, elles-mêmes fondées sur des principes également constitutionnels, revêtent une signification importante (*infra*, **55**).

41. Ainsi, il résulte de ce qui précède que le français est, indiscutablement, la langue dans laquelle, conformément au premier alinéa de l'article 2 de la Constitution, doivent s'exprimer les autorités de la République, sous la seule réserve, partielle, des services de communication audiovisuelle et des enseignants et chercheurs. A l'inverse, ceux qui ne sont pas la République ne sont pas directement concernés par ce même alinéa.

Là, toutefois, ne s'arrêtent pas les enseignements que l'on peut tirer de cette décision. Elle apporte deux éclairages supplémentaires, de valeur inégale, qu'il faut évoquer ici car l'un prendra tout son relief plus tard.

42. Le premier de ces éclairages vient de la manière dont le Conseil constitutionnel a décrit l'évolution des langues (on allait dire des langues "vivantes", mais c'eût été un pléonasme car ce qui définit une langue morte, ce n'est pas la mort de ces locuteurs - même rares, il subsiste bien des hellénistes ou latinistes aptes à s'exprimer dans ces langues - c'est précisément qu'elle a cessé d'évoluer). Il a souligné que :

"la langue française évolue, comme toute langue vivante, en intégrant dans le vocabulaire usuel des termes de diverses sources, qu'il s'agisse d'expressions issues de langues régionales, de vocables dits populaires, ou de mots étrangers"
(cons. n° 6) (souligné par nous).

L'élément à retenir ici réside dans la mention des langues régionales. Il serait vain de lui attacher plus de signification qu'elle n'en a. Le juge n'a évidemment pas entendu reconnaître à ces langues un statut constitutionnel, pas plus qu'aux vocables dits populaires ou aux mots étrangers. Mais il n'est pas indifférent que le Conseil ait utilisé la notion de langue régionale, naturellement, sans restriction particulière, et en la plaçant en tête de l'énumération à laquelle il procède. Indépendamment de leur situation juridique donc, les langues régionales existent, le Conseil constitutionnel les a rencontrées et ne s'en est pas offusqué.

43. Le second éclairage complémentaire qu'apporte la décision du 29 juillet 1994 a, potentiellement, une signification plus directement juridique. Il figure dans le considérant n° 7, par lequel le Conseil a énoncé que :

"il était loisible au législateur d'imposer dans les cas et conditions qu'il a prévus l'usage de la langue française, ce qui n'exclut pas l'utilisation de traductions" (souligné par nous).

La référence à la possible traduction est pratiquée avec insistance puisqu'on la trouve, sans que rien ne l'impose à priori, dès le premier considérant qui, décrivant sommairement le contenu de la loi, souligne que celle-ci

"n'a toutefois pas pour objet de prohiber l'usage de traductions lorsque l'utilisation de la langue française est assurée".

Deux éléments en ressortent, l'un hypothétique, l'autre certain.

44. Le premier élément est que la loi, dans son ensemble peut-être, eût encouru la censure si elle avait exclu l'utilisation de traductions. Il ne s'agit là que d'une hypothèse, dans la mesure où le Conseil n'a pas eu à l'explicitier, mais d'une hypothèse hautement plausible compte tenu des précisions qu'il a tenu à apporter, alors même qu'elles n'étaient ni indispensables à la description du contenu de la loi (cons. n° 1), ni nécessaires au soutien de sa motivation (cons. n° 7).

Le second élément, qui, lui, est certain, réside en ceci que la possibilité, ou non, de recourir à des traductions est un aspect que le Conseil constitutionnel estime devoir prendre en considération. C'est donc une variable pertinente au regard du sujet.

45. Cette décision du 29 juillet 1994, on le voit, est doublement importante, par sa richesse et par le fait qu'elle a été la première dans ce domaine, postérieurement à l'insertion de l'actuel premier alinéa de l'article 2 de la Constitution.

Elle n'est cependant pas demeurée isolée et il faut désormais se pencher sur le sens et la portée de l'autre décision intervenue depuis, la décision 96-373 DC du 9 avril 1996 (*Rec.* p. 42).

46. Le Parlement ayant adopté une loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, celle-ci, conformément aux articles 46 et 61, alinéa 1, de la Constitution, a été soumise au contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel.

Le premier alinéa de l'article 115 de cette loi organique dispose :

"Le français étant la langue officielle, la langue tahitienne et les autres langues polynésiennes peuvent être utilisées".

Il visait donc à rendre possible l'usage de langues qui répondent exactement à la définition des langues régionales pratiquées en France, en l'occurrence dans la France d'outre-mer.

Examinant cette phrase, le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé les termes du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution, a considéré que

"eu égard à cette disposition, la référence faite par l'article 115, premier alinéa, 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 privées dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics ; que toute autre interprétation serait contraire à l'article 2 de la Constitution" (cons. n° 91).

47. Par rapport à la décision précédente, celle du 29 juillet 1994, ce considérant introduit une novation. Tandis que, deux ans auparavant, le Conseil ne faisait produire d'effets à l'article 2 de la Constitution que sur *"les personnes morales de droit public et les personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public"*, il a, en 1996, ajouté les *"usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics"*.

On devine aisément que cette extension peut jouer un rôle déterminant sur la réponse à la question de la compatibilité entre la Charte et la Constitution. Aussi est-il essentiel de prendre le temps d'en analyser précisément le sens et la portée.

48. Notons, en premier lieu, que l'alinéa organique qu'il s'agissait d'examiner ne brille ni par sa clarté, ni par sa précision, sans même évoquer sa lourdeur. Sans doute cela contribue-t-il à expliquer le trouble du juge et, partant, la rédaction de sa décision qui, à certains égards, pourrait laisser perplexe.

Notons surtout, en second lieu, que le Conseil constitutionnel n'a pas censuré cet alinéa, et c'est borné à lui appliquer ce qu'il est convenu d'appeler une réserve d'interprétation.

49. La censure était aisée. Si le juge estimait cette disposition contraire à l'article 2 de la Constitution, il lui suffisait de la déclarer telle. Aucun obstacle technique ne s'y opposait, ni même ne l'eût contraint à opérer une chirurgie compliquée.

L'article 115 compte en effet quatre alinéas, tous relatifs à la langue, mais portant chacun sur un aspect distinct et, sauf pour le dernier, largement indépendant les uns des autres.

Dans ces conditions, la censure du premier alinéa eût laissé subsister les trois suivants, sans leur retirer ni la moindre pertinence, ni la moindre effectivité.

Si, donc, le Conseil ne l'a pas prononcée, c'est parce qu'il ne l'a pas voulue. S'il ne l'a pas voulue, c'est alors, forcément, parce qu'il n'a pas jugé cet alinéa contraire à la Constitution.

50. Cela, qui n'est pas mince, étant acquis, il faut ensuite comprendre pourquoi, sur cette disposition qui n'est pas contraire à la Constitution, le Conseil a néanmoins éprouvé la nécessité d'émettre une réserve d'interprétation.

Deux hypothèses sont à priori possibles.

Selon la première, le Conseil constitutionnel n'avait nulle raison d'invalider l'alinéa qui autorise l'utilisation de la langue tahitienne et des autres langues polynésiennes, et il ne l'a donc pas fait. En revanche, il tenait à préciser, et la réserve d'interprétation lui permettait de le faire commodément, que cette autorisation prenait fin dès lors que l'on

pénétrerait, que ce soit en qualité d'agent ou d'utilisateur, dans la sphère du droit public.

Dans la seconde hypothèse, il se serait agi au contraire de refuser formellement au tahitien et aux autres langues polynésiennes le statut de langue(s) co-officielle(s) et, surtout, de refuser à leurs locuteurs un droit, subjectif, à ne communiquer avec les services publics que dans ces langues.

51. La première hypothèse répondrait à une logique claire. En censurant tout l'alinéa, le juge aurait paru s'opposer, de manière générale, à l'usage des langues régionales, ce qui eût été contraire à la conception qu'il a développée de la liberté d'expression (*supra*, **29**). En ne faisant aucune réserve, il aurait pu donner à penser que cet alinéa, dont c'était l'objet réel, plaçait les langues locales pratiquement à égalité avec la langue nationale. Il aurait alors opéré un découpage entre la sphère privée, qui ne le concerne pas et dans laquelle chacun est libre d'agir à sa guise, et la sphère publique au sein de laquelle, au contraire, il aurait veillé à imposer à tous, usagers compris pour lors, l'utilisation exclusive de la langue de la République.

Toutefois, pour séduisante qu'elle est à priori, cette explication ne saurait convaincre.

52. La loi organique, en premier lieu, porte sur le statut d'autonomie de la Polynésie française. Il s'agit donc d'un texte qui, en totalité, a un caractère institutionnel. Comme l'indique le deuxième alinéa

de l'article premier, il vise à définir les conditions dans lesquelles le territoire

"exerce librement et démocratiquement, par ses représentants élus, les compétences qui lui sont dévolues par la présente loi".

La loi porte donc sur les institutions de la Polynésie et nullement sur les droits et libertés individuels des Polynésiens.

C'est à cette lumière que doit se lire le premier alinéa de l'article 115. Il n'a nullement pour objet de reconnaître aux habitants la possibilité de parler leur langue, possibilité déjà consacrée auparavant et par ailleurs (ne serait-ce que par l'article 21 de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française). Il a pour objet de permettre leur utilisation dans le cadre qui est le seul traité par la loi, c'est-à-dire celui des institutions publiques.

53. Aucun doute n'est possible à cet égard. L'alinéa en question est en effet issu d'un amendement déposé par M. Gaston Flosse, qui l'a défendu de la manière suivante :

"Les Polynésiens tiennent beaucoup à ce que leur langue soit reconnue et mentionnée dans la loi organique. Depuis 1980, la langue tahitienne, utilisée dans les ministères, par les services, a été déclarée langue officielle par l'assemblée territoriale, mais cette reconnaissance n'a pas de valeur législative. Les députés territoriaux peuvent s'exprimer soit en français, soit en tahitien. Devant les tribunaux, on s'exprime en tahitien et la grande majorité de la population ne parle que cette langue. Il est donc indispensable, sur le plan culturel, qu'elle ait sa place aux côtés de la langue française, celle-ci demeurant la langue officielle" (Ass. nat., 2ème séance du 1er février 1996, JO débats, p. 549) (souligné par nous).

54. Dans ces conditions si, à propos d'un alinéa qui avait pour objet de permettre l'utilisation du tahitien dans les relations avec les institutions publiques, une réserve d'interprétation avait pu avoir pour portée d'interdire cette même utilisation, l'alinéa eût perdu simultanément sa substance, son objet, sa signification, sa raison d'être.

On ne comprendrait pas, alors, pourquoi le Conseil ne l'aurait pas purement et simplement censuré, ou on ne pourrait l'expliquer qu'en y voyant un signe de sa timidité. Cette dernière explication serait évidemment irrecevable. D'une part, la Haute instance a donné maintes preuves de sa résolution, par exemple à propos de la notion de "peuple corse" (*supra*, **31**). D'autre part, elle aurait aisément pu, par la motivation appropriée, expliquer en quoi la censure de cet alinéa, si elle avait eu lieu d'être, laissait indemne le respect porté aux langues régionales.

55. La décision, en second lieu, ajoute à celle de 1994 mais aussi elle retranche. L'on n'y retrouve, en effet, ni les précisions concernant la communication audiovisuelle, ni celles touchant les enseignants et les chercheurs, qui figuraient deux ans plus tôt (*supra*, **40**).

Faut-il en déduire que, dans une interprétation stricte du considérant de 1996, l'usage du tahitien serait désormais prohibé sur les radios et télévisions publiques de Polynésie, ainsi qu'à l'Université du Pacifique ?

Une telle conclusion serait évidemment absurde, radicalement contraire non seulement aux principes constitutionnels en cause, mais aussi à l'interprétation que le Conseil n'a cessé d'en donner dans la totalité de ses décisions antérieures (*supra*, **29**).

Pourtant, si absurde soit-elle évidemment, cette conclusion s'imposerait fatalement si était retenue la première des deux hypothèses envisagées (*supra*, **50**), celle d'une application étroitement littérale de la décision analysée.

56. La seconde hypothèse a contre elle la nécessité d'obliger à passer par une interprétation au carré : l'interprétation de la réserve d'interprétation. Mais, outre que cette dimension n'est pas non plus absente dans le cas précédent, le besoin de décrypter le laconisme du considérant n'est pas un obstacle, s'il est possible de le faire de manière satisfaisante et convaincante.

C'est le cas si l'on veut bien comprendre que, par sa décision du 9 avril 1996, le juge a implicitement mais clairement fermé une porte, tandis qu'il en a laissé une autre entrouverte.

57. La porte qu'il a résolument fermée est celle par laquelle se seraient engouffrés tous ceux qui auraient prétendu disposer d'un droit subjectif à communiquer en langue régionale dans la sphère publique.

Compte tenu de ce qui vient d'être rappelé concernant l'objet, institutionnel, de la loi organique (*supra*, **52**), le premier alinéa de son

article 115, sans l'intervention du Conseil constitutionnel, aurait pu prendre un tout autre sens.

Énoncer, dans un texte qui porte sur les institutions du territoire, que *"la langue tahitienne et les autres langues polynésiennes peuvent être utilisées"*, aurait eu pour effet, voire pour objet, de garantir aux locuteurs la possibilité, donc de leur reconnaître le droit, de ne s'exprimer qu'en langue polynésienne dans leurs relations avec les autorités publiques. Du même coup, la proposition pouvant se retourner, ils eussent pu aller jusqu'à exiger de ces mêmes autorités qu'elles leur répondissent dans la même langue.

58. C'est à cela, et sans doute à cela seulement, qui eût été notoirement contraire à l'article 2 de la Constitution, que la décision a entendu fermer nettement la porte.

Ne pas prononcer la censure, mais simplement rappeler, par la réserve d'interprétation, que l'usage du français s'impose, suffisait à priver quiconque eût prétendu s'en prévaloir, d'un droit acquis à ne communiquer avec la sphère publique que dans une langue autre que le français.

Au demeurant, en agissant ainsi, le Conseil n'a fait qu'élever au rang d'exigence constitutionnelle ce qui était effectivement l'intention du législateur. Le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale l'avait exprimée clairement, en déclarant :

"En adoptant cet amendement, la commission avait bien à l'esprit que, selon l'article 2 de la Constitution, la langue de la République est le français. Il n'y a donc aucune ambiguïté.

"Cela dit, la commission a estimé qu'il devait être possible d'utiliser la langue tahitienne aux côtés de la langue française dans le souci de renforcer l'identité culturelle de la Polynésie, de donner tout son sens à l'autonomie et de mettre davantage en valeur la richesse de la culture polynésienne. Il s'agit là de ce que l'on pourrait appeler le caractère "expressif" de la loi, par opposition à son caractère "normatif"" (JO débats, 1996, p. 549) (souligné par nous).

Ainsi, tant dans l'esprit du législateur qui a adopté l'amendement, que dans celui du Conseil constitutionnel qui a émis une réserve d'interprétation, il s'agissait d'ouvrir une faculté d'utiliser la langue régionale *"aux côtés de la langue française"*, mais le premier n'entendait pas en faire un droit, tandis que le second a rappelé que cela n'était de toutes façons pas constitutionnellement possible.

59. Cette explication, de surcroît, est la seule qui rende logiquement et pleinement compte des différences constatées entre les décisions de 1994 et 1996.

En 1994, il s'agissait, pour la loi, non pas d'ouvrir un droit mais d'imposer une obligation, celle d'employer le français. Cette obligation ne pouvait peser que sur les personnes morales de droit public et les personnes privées dans l'exercice d'une mission de service public. Les autres personnes privées ne devaient pas être directement concernées, et le Conseil a d'ailleurs veillé à ce qu'elles ne le fussent point.

En 1996, au contraire, il s'agissait pour la loi, non pas d'imposer une obligation, mais, à l'inverse, de conférer un droit. C'est cela qui explique que le Conseil ait dû, donc ait voulu, rappeler et imposer les limites qu'implique l'article 2 de la Constitution.

C'est donc ce passage d'un devoir à un droit qui justifie que les usagers des administrations et services publics, qui n'étaient nullement concernés dans le premier cas, en 1994, l'aient été dans le second, en 1996.

60. C'est de la même manière que devient alors compréhensible et logique l'absence, en 1996, de toute mention des cas spécifiques de la communication audiovisuelle et des enseignants et chercheurs, présents en 1994.

Dès lors que l'objet de la réserve d'interprétation n'était nullement de prohiber l'utilisation des langues locales, même dans les relations avec les services publics, mais seulement de refuser à quiconque l'acquisition d'un droit subjectif à une telle utilisation, il n'y avait plus aucune raison de réserver un sort particulier aux deux domaines traités à part en 1994 : les services et organismes de communication audiovisuels, qu'il soient publics ou privés, ainsi que les enseignants et chercheurs, ne disposent pas plus que d'autres d'un droit à communiquer en langue régionale. Ils peuvent le faire dans les conditions, selon le cas, prévues par leur cahier des charges ou autorisées par leur statut, ni plus, ni moins, et ne sauraient exciper à cet égard d'une situation qui leur serait propre. Le Conseil, ainsi, n'avait nulle raison de les mentionner à cette occasion.

61. Dans ces conditions, il serait faux de voir dans la décision de 1996 un revirement par rapport à celle de 1994. Il est plus conforme à la réalité de mettre en lumière leur continuité. Certes, elles n'ont pas dit la même chose, mais parce qu'elles n'avaient pas du tout à juger le même

type de dispositions. Sur le fond, en revanche, on vient de voir que, appliquant strictement l'article 2 de la Constitution, elles l'ont fait d'une manière telle que seule cette interprétation rend ces deux décisions à la fois compréhensibles, fondées et cohérentes.

Il résulte clairement de celle de 1996 que nul Français, qu'il soit Polynésien ou autre, ne saurait se prévaloir, dans ses relations avec l'administration, d'un droit à s'exprimer dans une autre langue, quelle qu'elle soit, que le français. A cela, le Conseil a clairement fermé la porte.

62. Mais il en est une autre que la décision, du même coup, a laissée entrouverte.

Dès lors que, d'un côté, nul n'a un droit acquis à s'exprimer dans une langue régionale, à l'occasion de ses relations avec la sphère publique (*supra*, **58**), dès lors que, d'un autre côté, l'usage d'une langue régionale, y compris dans les relations avec la sphère publique, n'est pas en soi interdit (car l'alinéa, alors, eût été censuré, *supra*, **54**), la conclusion s'impose d'elle-même : lorsque le Conseil énonce que, en application de l'article 2 de la Constitution, l'utilisation du français s'impose aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics, cela n'implique en aucun cas que cette utilisation s'impose exclusivement.

Ce qui n'est pas interdit est permis, mais ce qui est permis ne constitue pas pour autant un droit, devant lequel toute autre considération devrait s'effacer.

63. Il n'est pas indifférent de remarquer que le droit rejoint ici le fait. Sur certaines parties du territoire, où les langues régionales sont demeurées très vivaces, elles sont d'un usage courant dans tous les actes de la vie, publique comme privée, dans les relations entre administrations et administrés, parfois même au sein des assemblées élues.

Nul, bien sûr, n'a jamais songé à voir dans ce type d'échanges une violation de la Constitution : s'il se trouve qu'un usager pratique une langue locale et que celle-ci est également familière à l'agent public qui le reçoit, rien ne leur interdit de s'exprimer dans leur langage commun. Il n'est même pas excessif de soutenir que les soucis de bonne administration, de proximité ou d'efficacité, peuvent légitimement inciter, dans certaines situations locales spécifiques, à encourager ces usages, voire à développer le bilinguisme.

On ne saurait, pour autant, s'arrêter à cela. En effet, si l'on est en droit d'affirmer que l'utilisation d'une langue régionale, y compris dans les relations avec l'administration et les services publics, n'est pas, en elle-même, contraire à la Constitution, cela ne signifie pas, loin s'en faut, qu'une telle utilisation y soit conforme en tout état de cause. En d'autres termes, la possibilité, dans le respect de la Constitution, de s'exprimer en langue régionale dans la sphère publique est réelle, mais elle ne peut être que limitée.

64. On a déjà vu la borne la plus stricte, celle qui interdit d'en faire un droit acquis à l'usager. Mais, de celle-ci, bien d'autres peuvent se déduire, toutes celles que, dans le respect de la Constitution et des engagements internationaux de la France, le législateur jugerait nécessaire de disposer.

Dès lors, en effet, que l'usage d'une langue régionale est permis, y compris dans des cas où l'usage du français s'impose de droit néanmoins, le législateur peut estimer utile, voir indispensable, d'organiser ce parallélisme, par exemple en définissant des exigences en matière de traductions.

Le niveau auquel il situerait des exigences de ce type dépend, en l'état actuel du droit positif, de sa seule appréciation : une fois admis que nul ne dispose d'un droit subjectif à s'exprimer, dans les relations avec les services publics, en une langue autre que le français, c'est au législateur qu'il appartient de définir, s'il y a lieu, les conditions auxquelles est subordonnée l'utilisation d'une langue différente.

65. De ce qui précède, dont le lecteur suffisamment opiniâtre pour être parvenu jusqu'ici voudra bien excuser la longueur, il résulte que :

- sous les réserves déjà évoquées (*supra*, **32**), dont les conséquences seront précisées plus loin (*infra*, **104** et **143**), le principe d'égalité n'est pas susceptible d'être menacé par la Charte ;

- le principe de la liberté d'expression ne saurait imposer l'adhésion de la France à la Charte ;

- sous les réserves déjà évoquées (*supra*, **33**), dont les conséquences seront précisées plus loin (*infra*, **91**), le principe d'indivisibilité de la République n'est pas susceptible d'être menacé par la Charte ;

- moyennant des précautions indispensables dans le choix des engagements éventuellement retenus, le principe selon lequel la langue de la République est le français ne dresse pas, en lui-même, un obstacle insurmontable à la signature et à la ratification de la Charte.

Aucun autre principe non plus qu'aucune autre règle de valeur constitutionnelle ne paraissant susceptible d'être méconnu par la Charte, on doit en conclure que cette dernière n'est pas intrinsèquement incompatible avec la Constitution.

66. Si importante soit-elle, cette conclusion n'est pas encore déterminante. En effet, de l'absence d'incompatibilité absolue entre la Constitution et la Charte, on ne saurait déduire l'existence d'une compatibilité absolue.

Comme on l'a compris à travers l'évocation antérieure de réserves ou de précautions nécessaires, cette compatibilité est conditionnelle.

Seul, par conséquent, l'examen détaillé des dispositions de la Charte permettra, d'abord, de faire le départ entre celles d'entre elles qui réunissent les conditions de non contrariété avec la Constitution, et les autres, puis de mentionner, chaque fois que nécessaire, les précautions qui devraient être prises.

IV - Les dispositions de la Charte

67. Compte tenu de la nature de l'exercice à entreprendre, il n'est d'autre méthode que celle consistant à reprendre chacune des dispositions de la Charte susceptible de poser un problème d'ordre constitutionnel.

Ce n'est pas le cas de toutes. Ont déjà été analysés l'article 2 (*supra*, 12) et, partiellement, l'article 21 (*supra*, 18), de sorte qu'il n'y a pas lieu à détailler ici les Parties I (dispositions générales), IV (application de la Charte) et V (dispositions finales) qui, sauf précisions ultérieures (*infra*, 187), ne soulèvent guère de difficultés.

En revanche, il est essentiel de procéder à l'examen plus approfondi du Préambule et des parties II et III.

a) Le Préambule

68. Il est ainsi rédigé.

"Les États membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Charte, (alinéa 1)

"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 ; (alinéa 2)

"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 ; (alinéa 3)

"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 ; (alinéa 4)

"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 ; (alinéa 5)

"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 ; (alinéa 6)

"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 ; (alinéa 7)

"Compte tenu des conditions spécifiques et des traditions historiques propres à chaque région des pays d'Europe ; (alinéa 8)

"Sont convenus de ce qui suit :" (alinéa 9).

69. Il est à noter, en premier lieu, que ce préambule, dans plusieurs de ses alinéas, souligne que l'objectif poursuivi avant tout est bien de protéger les langues concernées qui, sinon, pourraient être menacées de disparaître (alinéa 3). Cet objectif, prioritairement culturel (alinéa 7), ne saurait être atteint au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre (alinéa 6).

Cet ensemble apporte une première confirmation à l'appréciation portée précédemment sur l'esprit de la Charte (*supra*, 6).

En revanche, s'agissant du "*droit de pratiquer*" ces langues, la Charte, dans son préambule, et contrairement aux éléments qui précèdent, ne prétend nullement l'instituer : elle prend simplement acte de ce qu'il existe déjà (alinéa 4).

70. Naturellement, et compte tenu de ce qui a été expliqué (*supra*, 61), la France ne saurait consacrer un tel droit sans violer notamment le premier alinéa de l'article 2 de sa Constitution.

Est-ce à dire que cet alinéa 4, qui y fait formellement référence, qui plus est comme un droit "*imprescriptible*", s'oppose à la signature ?

La réponse est négative, et ce pour une série de raisons.

71. La première, évidemment essentielle, tient à ce que le préambule n'a pas de valeur normative. Il se borne à énumérer les considérations qui ont présidé à la rédaction du dispositif qui, seul, engage les États signataires. En droit international public, le préambule est un exposé des motifs. A ce titre, il n'a pas force obligatoire, mais constitue, au plus, un élément d'interprétation du traité ou de la convention (Cour internationale de justice, *Rec.* 1952, p. 196).

Dans ces conditions, le quatrième alinéa, au pire, serait "a-constitutionnel". Il ne serait pas inconstitutionnel.

Cela dit, qui est juridiquement indiscutable, il demeure qu'une sorte de malaise pourrait naître, ne serait-ce qu'auprès des partenaires éventuels de la France, de ce que cette dernière refuse de s'estimer liée par un considérant admis par tous les autres, sans assumer clairement ce refus.

Mais tel n'a pas lieu d'être le cas, car intervient la seconde raison qui fait que cet alinéa n'est pas incompatible avec la Constitution.

72. Par sa rédaction même, on l'a déjà souligné (*supra*, **69**), il n'entend pas consacrer un droit nouveau, mais il se borne à constater son existence.

Cette existence résulte de l'esprit d'un texte et de la lettre d'un autre.

L'esprit d'un texte, en l'occurrence la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, outre qu'il est sujet à appréciations, n'est pas en lui-même source de droit.

Seule importerait donc éventuellement la lettre de l'autre texte mentionné.

73. Il s'agit du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies.

Celui-ci, signé à New York le 19 décembre 1966 et auquel l'adhésion de la France a été autorisée par la loi n° 80-460 du 25 juin 1980, comporte un article 27 ainsi rédigé :

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

C'est à cet article que fait référence, implicitement mais nécessairement, le quatrième alinéa du préambule de la Charte.

74. Or il est important de rappeler que c'est précisément sur ce même article qu'a porté la dernière des huit réserves expressément formulées par la France, lors de son adhésion. Selon celle-ci :

"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 République" (JO, 1er février 1981, p. 405).

Pour éviter tout malentendu, il faut préciser que lorsque cette réserve mentionne l'article 2 de la Constitution, elle ne vise pas la référence à la langue française, qui n'y a été introduite que onze ans plus tard. Elle vise l'article 2 dans sa rédaction en vigueur en 1981, celui qui est devenu depuis l'article premier, lequel consacre à la fois l'indivisibilité de la République (*supra*, 30) et le refus de toute distinction d'origine, de race ou de religion (*supra*, 31).

75. Ainsi, le droit imprescriptible de parler une langue régionale ou minoritaire, en ce qu'il est directement issu de l'article 27 du Pacte du 19 janvier 1966, ne concerne pas la France et ne s'y applique nullement.

Pour autant, on ne peut considérer que la réserve portant sur l'article 27 soit maintenue d'elle-même dans tous les cas, dans tous les textes, où cet article est évoqué ou invoqué. Elle ne saurait, en droit, rebondir d'une convention à une autre, avec des cosignataires qui ne sont pas nécessairement les mêmes.

Tout aussi évidemment, mais en sens inverse, la référence qui y est faite dans le préambule de la Charte ne saurait non plus avoir pour effet, même si cette dernière était signée par la France, de faire tomber la réserve que celle-ci avait formellement émise en 1981.

Dans ces conditions, et sans que ni le Conseil de l'Europe ni aucun des États signataires aient pu l'ignorer, le quatrième alinéa n'altère en rien la position de notre pays, ni au regard du droit international ni au regard de son droit interne, en ce qui concerne l'article 27 du Pacte de 1966.

76. Ainsi, la rédaction du préambule ne saurait, en elle-même, permettre de trancher ni dans un sens ni dans l'autre : la réserve émise en 1981 n'est pas juridiquement opposable à la convention adoptée en 1992, tandis que, symétriquement, la signature de la convention adoptée en 1992 ne lèverait pas la réserve émise en 1981.

Dès lors, donc, que la difficulté ne peut être tranchée de cette manière, il y a lieu d'en revenir au seul élément certain et, ici, décisif : le

droit imprescriptible évoqué dans le quatrième alinéa du préambule, sans force contraignante, ne reparait nullement, ni explicitement, ni même implicitement, dans l'article 7 relatif aux objectifs et principes (*infra*, **82**) qui, lui, est impératif. Au-delà, il dépend de la nature des engagements souverainement pris par chaque État de donner à un tel droit une réalité, en même temps qu'une substance, ou de ne pas le faire.

Dès lors, l'important n'est pas de savoir si les préambules ont, en général, valeur normative ou non, mais d'observer que l'agencement même des normes formulées explicitement par la Charte rend les réserves inutiles, et de comprendre ce que cela signifie.

77. L'éventail des choix offerts aux États trace un cadre qui se révèle très souple dans sa construction mais très précis dans son emploi. On tient donc l'adhérent comme étant en règle avec les stipulations de la Charte dès l'instant où il satisfait correctement aux exigences de l'article 2. Ainsi, quand bien même l'analyse détaillée des engagements qu'il a souscrits pourrait faire juger ces derniers comme insuffisants au regard des considérations énoncées dans le préambule, l'adhésion n'en serait pas moins valable. C'est cela - la combinaison de contraintes et de libres choix - qui explique et justifie l'interdiction de principe des réserves, qui est énoncée par ailleurs (*infra*, **88**).

78. En effet, si elles étaient normalement admises, les réserves pourraient avoir pour conséquence de mutiler l'acceptation des engagements sur lesquels elles porteraient et, par conséquent, de détruire la logique même des conditions, qualitative et quantitative, d'adhésion, en

altérant sensiblement leur contenu. Il est donc naturel, au cas présent, d'interdire, sauf exception, la pratique des réserves.

Mais cette prohibition a une contrepartie : les obligations résultant de l'adhésion à la Charte sont fixées de manière exclusive par les engagements souscrits par chaque État conformément à l'article 2. Le préambule, de ce fait, ne peut être source, même auxiliaire, d'obligations et, quelque appréciation que chacun serait en droit de porter sur la manière dont la France se conformerait, ou non, aux énonciations du préambule, cette appréciation serait indifférente au regard de l'unique élément juridiquement pertinent : le strict respect des engagements souscrits, et d'eux seuls.

79. On peut même franchir un pas de plus en soulignant que, au cas où une interprétation serait nécessaire, il serait douteux qu'elle puisse, en l'occurrence, être guidée par la référence au préambule.

Les éléments que contient celui-ci ne sont en effet pas susceptibles de s'ajouter ou de se substituer à ceux fournis par le texte lui-même. Ainsi, par exemple, lorsque celui-ci invite les États à "*faciliter*" ou à "*encourager*", ces deux verbes, s'ils posaient problème, ne sauraient être compris comme devant impérativement satisfaire aux considérations du préambule. Au contraire, l'agencement général des conditions d'admission doit apporter à chaque État, privé de pratiquement tout droit à réserve, la garantie que chaque paragraphe ou alinéa retenu par lui conformément à l'article 2 ne peut être lu dans un sens autre que celui imposé par le texte même du paragraphe ou de l'alinéa concerné et, en cas de doute, doit être interprété, s'agissant de l'engagement d'un État, de manière restrictive.

80. Si, donc, tout État peut souscrire des engagements qui, par leur contenu et leur portée, consacraient un droit imprescriptible à parler une langue régionale ou minoritaire, dans la vie publique comme dans la vie privée, il s'agit là d'un choix, qu'il exerce souverainement, mais nullement d'une obligation qui résulterait de l'adhésion à la Charte.

Tout État est donc également libre de faire un choix inverse, tout en adhérant à la Charte qui est précisément conçue pour le rendre possible: seuls comptent, à ses yeux, les engagements qu'elle prévoit, dès lors qu'ils sont suffisamment nombreux et variés pour satisfaire aux conditions posées par son article 2.

81. Ainsi, pour toutes ces raisons - d'une part, l'absence de caractère normatif du préambule, d'autre part, la réserve expresse émise par la France sur la disposition qui fonderait un droit imprescriptible à parler les langues régionales ou minoritaires, enfin et surtout, la nature et la portée des engagements qu'elle pourrait souscrire - le quatrième alinéa ne paraît pas pouvoir être incompatible avec la Constitution.

Aussi n'est-ce qu'à titre de précaution supplémentaire que sera évoquée plus loin (*infra*, **92**) une option possible, qu'on pourra au demeurant et sans dommage juger superfétatoire.

Sachant par ailleurs, comme il a déjà été dit (*supra*, **69**), que les autres alinéas de ce même préambule vont plutôt dans le sens des positions traditionnelles de la France, et notamment du respect de sa langue

officielle, l'ensemble du préambule ne dresse aucun obstacle d'ordre constitutionnel à la signature et à la ratification éventuelles.

b) La Partie II

81. Intitulée "*Objectifs et principes poursuivis conformément au paragraphe 1 de l'article 2*" (sur ce paragraphe, *supra*, **13**), cette partie comprend un article unique, l'article 7, lui-même intitulé "*objectifs et principes*". Il est ainsi rédigé :

"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 minoritaires et d'autres groupes du même État 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 États.

"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 les 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 parlant 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."

82. Aucun de ces objectifs et principes de la Charte ne paraît heurter ceux de la Constitution.

Outre qu'ils ne prennent leur véritable signification qu'avec les engagements qui en sont la substance, ils déclinent, sous tous ses aspects, l'idée récurrente selon laquelle les langues concernées sont une richesse culturelle qu'il y a lieu de protéger, et évoquent les conditions nécessaires à cela.

De surcroît, nombre des principes et objectifs ainsi définis correspondent à des politiques déjà mises en oeuvre sur le plan national, quitte à ce qu'elles soient parfois exprimées en termes différents, et ne constituent donc pas des novations.

Deux observations doivent cependant être faites, dont la seconde est essentielle.

83. En premier lieu, le doute est permis, à propos de l'alinéa d du paragraphe 1, sur le point de savoir si la France peut aller jusqu'à s'engager à "*l'encouragement de l'usage... dans la vie publique*".

Cela pourrait être contraire aux conséquences tirées par le Conseil constitutionnel de la règle selon laquelle la langue de la République est le français. Quoi que le juge n'ait pas eu l'occasion de donner réponse certaine à cette interrogation - on pourrait également imaginer qu'il n'y voit pas une mise en cause du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution - elle pourrait évidemment exister.

Cette difficulté, toutefois, est tout sauf dirimante, pour deux raisons au moins.

84. Premièrement, il est vital d'éviter une confusion facile, une équivoque, sur la notion de "*vie publique*".

Celle-ci suggère en effet, au moins au lecteur rapide, qu'il s'agit de la vie des institutions publiques, des services publics, des autorités et personnes publiques, ainsi que de leurs relations avec les usagers. Tel n'est absolument pas le cas.

Nous verrons plus loin, au contraire, que la notion de vie publique doit être ici comprise dans une acception infiniment plus large, celle du sens commun de vie collective.

En effet, l'intitulé même de la Partie III (*infra*, **97**) englobe dans la "*vie publique*" la totalité des champs couverts, dont certains concernent effectivement les autorités et services publics (article 9 et 10), mais dont

tous les autres s'intéressent à des domaines qui soit ne leur sont pas propres, soit leur sont étrangers (enseignement, médias, vie économique et sociale, échanges transfrontaliers) et, parfois, ne les concerne nullement.

En conséquence, seuls pourraient éventuellement poser problème, dans ce vaste ensemble que la Charte appelle "*vie publique*", le sous-ensemble beaucoup plus étroit qui porte sur la vie publique au sens juridique, c'est-à-dire celle des autorités et services publics.

85. Deuxièmement, même s'agissant de ces derniers, la difficulté soulevée peut se régler d'elle-même car le d du paragraphe 1 ne contraint pas à "*encourager*". Il exige seulement que les Parties s'engagent à faciliter "*et/ou*" à encourager. Elles peuvent donc faire l'un, ou l'autre, ou les deux.

En conséquence, s'agissant de la France, et sans qu'il lui soit demandé de le préciser formellement, elle pourrait se borner à faciliter l'usage des langues régionales et minoritaires, y compris dans la vie publique au sens juridique.

Il ne faut cependant pas se dissimuler que si permettre c'est déjà faciliter, ce n'est, comme on le verra plus loin (*infra*, **126**), qu'à des conditions strictes, et généralement restrictives, que ce principe peut être mis en oeuvre sans rencontrer de problème constitutionnel.

Cela, toutefois, ne conduirait en aucun cas la France à se soustraire au d du paragraphe 1 car, d'une part, on verra qu'elle peut souscrire certains des engagements portant sur la vie publique au sens juridique de

cette expression, d'autre part, elle peut souscrire l'essentiel des engagements portant sur la vie publique au sens plus général, le seul retenu par la Charte elle-même, de cette même expression.

86. La seconde observation imposée par cet article est plus substantielle encore. A plusieurs reprises (paragraphe 1, e, paragraphes 4 et 5) apparaît la notion de "*groupes*" pratiquant une langue régionale ou minoritaire.

Naturellement, et sur quelque sujet que ce soit, dès que l'on passe de l'unité à la pluralité, il se forme un groupe, plus ou moins important. Mais ce constat, élémentaire, prend une signification particulière en droit, singulièrement en droit français : le groupe, en l'occurrence celui des locuteurs d'une même langue, a-t-il une existence distincte de ceux qui le composent, qui l'autoriserait à se prévaloir de droits propres dont il serait le titulaire ?

On sait que, traditionnellement et constitutionnellement (*supra*, **31**), la France, au demeurant presque seule dans son cas, a toujours choisi de (se) l'interdire : elle se veut une, son peuple est un, sa loi fondamentale le proclame et le Conseil constitutionnel y veille.

Ceci lui rend-il impossible de s'engager sur les objectifs et principes qui évoquent l'existence de groupes ? On pourrait argumenter une réponse négative. On préférera suggérer une précaution utile.

87. On pourrait, tout d'abord, envisager une réponse négative, dans la mesure où la Charte elle-même n'attache pas de conséquences juridiques à l'existence ou à l'action des groupes qu'elle mentionne.

Dans le e du paragraphe 1, il ne s'agit que de maintenir et développer les relations entre les groupes de personnes parlant la même langue ou une langue proche. Dans le paragraphe 4, il est question de "*prendre en considération*" leurs besoins ou leurs vœux, idée que l'on retrouve, enrichie du respect de leurs traditions et caractéristiques, dans le paragraphe 5.

La prudence de ces rédactions ne semble pas créer d'obstacle insurmontable. Cependant, à la fois pour des raisons juridiques et de principe, il pourrait se révéler très opportun de prendre une précaution utile.

88. Avant d'y arriver, il faut rappeler, pour mémoire, que la France ne saurait régler cette difficulté en recourant à la formulation de réserves.

Celles-ci, en effet, ne sont admises, selon le paragraphe 1 de l'article 21 de la Charte, que sur les paragraphes 2 à 5 de l'article 7.

D'une part, il y aurait quelque chose de saugrenu à adhérer à une Charte tout en formulant des réserves sur la majorité des paragraphes définissant ses objectifs et principes.

D'autre part, en tout état de cause, aucune réserve n'est possible sur le paragraphe 1, où figure le d, de l'article 7, ce qui suffirait à rendre inopérante la voie de la formulation de réserves.

Aussi convient-il de lui en préférer une autre.

89. En droit international, les déclarations interprétatives sont toujours possibles *"qui, en principe, ont pour objet non d'exclure ou de limiter l'application d'une disposition mais seulement de préciser le sens de celle-ci"* (Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 4^e éd., 1992, p. 174).

La tentation existe fréquemment de formuler des déclarations d'interprétation qui, en réalité, s'analysent comme autant de réserves. Ainsi, ces mêmes auteurs rappellent que, par exemple, la Commission européenne des droits de l'homme a précisé la distinction en énonçant que

"si un État formule une déclaration et la présente comme une condition de son consentement... et comme ayant pour but d'exclure ou de modifier l'effet juridique de certaines dispositions, une telle déclaration, quelle que soit sa désignation, doit être assimilée à une réserve..." (ibid.).

Au cas présent, et comme on le verra ci-dessous, il ne s'agirait nullement *"d'exclure ou de modifier l'effet juridique"*, puisque l'interprétation porterait sur un terme à l'utilisation duquel ne s'attache, dans la Charte même, aucune conséquence normative.

90. En effet, la déclaration interprétative serait brève et répondrait d'autant mieux à la définition de cette formule qu'elle se bornerait à préciser l'interprétation que la France entend donner à un mot et un seul, le mot "*groupe*". Sachant, de surcroît, que l'utilisation de celui-ci, dans la Charte, n'est pas créateur de droits pour les groupes en question (*supra*, **87**), une déclaration interprétative de la France ne serait ni contraire à l'esprit du texte, ni attentatoire aux droits de quiconque et, partant, ne saurait être mal accueillie par ses partenaires éventuels.

Quant à la rédaction de cette déclaration, elle pourrait être très sobre et énoncer simplement :

Le Gouvernement de la République déclare que le terme de "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.

91. Le choix de cette formule - celle, quelle qu'en soit finalement la rédaction, d'une déclaration d'interprétation sur le mot "groupe" - paraît susceptible de revêtir simultanément plusieurs avantages.

Immédiatement, il permet de franchir sans difficulté l'obstacle éventuel que pourrait représenter la rédaction de l'article 7 de la Charte : dès lors que le groupe est un concours de personnes, seules éventuellement titulaires de droits, il ne peut former ni une section du peuple, ni une minorité fondée sur l'origine, toutes choses qui seraient contraires aux articles 1 et 3 de la Constitution.

Médiatement, la porte ainsi ouverte à la reconnaissance des langues, richesse culturelle, serait aussitôt refermée, et clairement, sur la reconnaissance de minorités, que la France a toujours choisi de refuser.

En d'autres termes, la crainte de l'engrenage, supposé conduire inéluctablement de la reconnaissance d'une langue à celle d'un peuple, serait formellement et efficacement dissipée. La France, pays de culture, prendrait ainsi toute sa part à la préservation d'un patrimoine culturel, sans que la France, pays d'unité, risque de voir la sienne remise en cause.

92. Cette déclaration interprétative, en outre, pourrait, si les autorités compétentes le décidaient, offrir un avantage supplémentaire : celui de faire un sort explicite à la difficulté précédemment rencontrée à propos du quatrième alinéa du préambule de la Charte (*supra*, **70**). Il suffirait, pour cela, d'ajouter une précision supplémentaire qui donnerait à la déclaration la rédaction suivante :

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 de "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.

Cette rédaction ne pourrait évidemment être considérée comme ayant pour objet d'exclure ou de modifier l'effet juridique des dispositions de la Charte (sauf à considérer que sa signature ferait tomber la réserve de 1981, ce dont on a vu que ce n'était pas le cas, *supra*, **75**). Elle ne retrancherait donc rien à la Charte mais pourrait opportunément

rappeler, à quiconque aurait pu les oublier, les limites inhérentes à l'engagement de la France. En même temps, et parce qu'il serait restreint à cette seule fin, cet ajout n'est pas juridiquement indispensable (*supra*, 81). Sa présence ou non est donc affaire d'appréciation politique.

93. Dans ces conditions, non seulement n'existerait-il aucun obstacle constitutionnel à ce que la France adopte les principes et objectifs de l'article 7, mais elle n'aurait pas même besoin d'assortir son adhésion de la moindre réserve, dès lors que sa signature serait accompagnée de la déclaration interprétative (quelle qu'en soit la version adoptée).

Aussi est-ce libéré de tout souci à cet égard que l'on peut détailler ceux des paragraphes et alinéas de la Partie III sur lesquels notre pays pourrait s'engager, dans le respect de sa Constitution, afin de constater ensuite s'ils sont suffisamment nombreux pour répondre aux exigences du paragraphe 2 de l'alinéa 2 de la Charte.

c) La Partie III

97. Elle est intitulée "*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*". Elle comporte sept articles (8 à 14), touchant à tous les domaines pertinents.

Quoi que cela puisse avoir de fastidieux, il est indispensable de les examiner successivement et individuellement.

98. L'article 8 est intitulé "*Enseignement*". Conformément au paragraphe 2 de l'article 2, les États signataires doivent s'engager, au minimum, sur trois de ses paragraphes ou alinéas. Il est rédigé comme suit.

"1 En matières 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'État :

*"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 le 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 et 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'enseignement 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 ; 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 ; 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'État 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 oeuvre 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."

99. Le rapport établi par M. Bernard Poignant rappelle la situation actuelle dans l'enseignement (p. 23 et suiv.). Elle offre indubitablement une base solide à la souscription d'engagements prévus à l'article 8, étant entendu qu'il dépendra ensuite des possibilités et des choix, principalement budgétaires, de l'État d'accroître ou non son action sur ce terrain, éventuellement relayée par celle d'autres intervenants, publics ou privés.

100. Pour commencer par ce qui paraît aller de soi, la France n'aurait aucune difficulté à s'engager,

- à propos de l'enseignement supérieur (e), sur le ii ;
- à propos de l'éducation des adultes ou de l'éducation permanente (f), sur le ii ;
- sur le h (formation des enseignants)
- sur le i (qui obligerait seulement à réunir plus souvent le Conseil national des langues et cultures régionales de France, institué par décret du 23 septembre 1985, et à préciser ses missions) ;
- sur le paragraphe 2.

Sur certaines de ces dispositions, peuvent se poser des questions de coût, mais sur aucune ne se pose le moindre problème constitutionnel.

101. S'agissant maintenant des enseignements préscolaire (a), primaire (b), secondaire (c), technique et professionnel (d), la même remarque peut être faite, mais avec une précision supplémentaire et importante.

Dans chaque cas, et toujours bien sûr sans porter préjudice à l'enseignement du français, l'État devrait s'engager, au minimum, à ce qu'une partie substantielle de ces enseignements soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ou encore, sauf pour le niveau préscolaire, à ce que l'enseignement de ces langues fasse partie intégrante du curriculum.

Cette exigence ne s'appliquerait, conformément au paragraphe 1, que sur le territoire où elles sont pratiquées.

102. Souscrire directement ces obligations pourrait être financièrement très lourd et, surtout, constitutionnellement discutable si elles pouvaient avoir pour conséquence de rendre ces pratiques obligatoires.

Mais il se trouve que la Charte a elle-même envisagé un mécanisme qui, sans être une échappatoire, permet à chaque État d'adapter son action à la réalité des situations qu'il rencontre. Il s'agit de l'alinéa qui leur permet de choisir celle des mesures qu'il entend promouvoir et, surtout, de ne le faire qu'à l'égard des élèves (ou de leurs familles) qui le souhaitent et dont le nombre est suffisant.

Ce mécanisme présente deux avantages certains.

103. Premièrement, il ne lie pas l'État au-delà de ce que lui-même, sous le contrôle du juge le cas échéant, peut estimer raisonnable. Ceci, soit dit en passant, confirme l'idée selon laquelle il s'agit bien de protéger les langues et non de conférer des droits individuels à leurs locuteurs.

Or si l'on peut juger raisonnable l'enseignement *de* ces langues, il est tout sauf assuré que l'on jugerait raisonnable l'enseignement *dans* ces langues qui, au demeurant, peuvent ne pas s'y prêter toutes. Et l'on ne saurait non plus exiger de l'État qu'il prenne en charge le travail considérable qui consisterait à mettre à la disposition des intéressés le

matériel pédagogique nécessaire, dans toutes les matières enseignées, dans toutes les langues régionales ou minoritaires.

Cette distinction essentielle, entre enseignement des langues et enseignement dans les langues, n'a évidemment pas lieu d'être faite, et d'ailleurs elle ne l'est pas, au niveau préscolaire où il est plus question d'éveil pédagogique que d'apprentissage de disciplines identifiées, de sorte que la pratique du bilinguisme, lorsqu'elle existe, y traduit à la fois l'enseignement d'une langue et l'enseignement dans la langue.

Pour les autres niveaux d'enseignement en revanche, sans préjudice de ce que font et continueront de faire des initiatives privées, l'État ne peut s'engager formellement que sur l'enseignement de ces langues et non sur l'enseignement dans ces langues.

104. Deuxièmement, la référence au critère du "*souhait*" des familles ou des élèves exclut que les enseignements ainsi proposés, à tous les niveaux, puissent revêtir un caractère obligatoire, y compris pour ceux qui ne le voudraient pas.

Ce faisant, la Charte est allée au devant des exigences imposées par le Conseil constitutionnel, dont a vu, à propos de la langue corse (*supra*, **32**), qu'il refusait que cet enseignement pût avoir un caractère contraignant. Comme on ne peut certes pas supposer non plus qu'il pourrait avoir "*pour objet de soustraire les élèves... aux droits et obligation applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci*" (*ibid.*), ce que l'État a tous les moyens d'interdire, il faut en déduire que ces alinéas sont parfaitement compatibles avec la Constitution.

105. Cela dit, il est néanmoins deux alinéas dont l'un ne peut pas s'appliquer à la France, tandis que l'autre pourrait provoquer sa réticence.

Ne peut pas s'appliquer à la France, et ne peut donc être souscrit par elle, l'alinéa f, iii, dans la mesure où il est réservé aux seuls pays où les pouvoirs publics n'ont aucune compétence directe dans le domaine de l'éducation des adultes, ce qui n'est pas le cas du nôtre.

Quant à l'alinéa g, qui suppose de prendre des dispositions pour assurer l'enseignement de l'histoire et de la culture dont la langue minoritaire ou régionale est l'expression, il n'a certes rien qui puisse ni surprendre ni choquer. Mais cet engagement ne peut être souscrit qu'à la condition, compatible avec la Charte, que soit assuré le caractère facultatif, pour les élèves éventuels, des enseignements concernés.

106. Ainsi, et toujours sous réserve de considérations budgétaires occasionnelles, qui ne relèvent évidemment pas de la présente étude, la France pourrait, sans risquer de mettre en cause aucun de ses principes ou de ses règles de valeur constitutionnelle, s'engager, au sein de l'article 8, sur :

- dans le paragraphe 1
- l'alinéa a, iii ;
- l'alinéa b, iv ;
- l'alinéa c, iv ;
- l'alinéa d, iv ;

- l'alinéa e, ii
- l'alinéa f, ii ;
- le g ;
- le h ;
- le i ;
- le paragraphe 2 ;

soit dix dispositions.

107. L'article 9 est intitulé "*Justice*". Conformément au paragraphe 2 de l'article 2, les États signataires doivent s'engager sur au moins un de ses paragraphes ou alinéas. Il est rédigé comme suit.

"1 Les parties s'engagent, en ce qui concerne les circonscriptions des autorités judiciaires dans lesquelles réside un nombre suffisant 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 de 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 de 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 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'État 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'État 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."

108. On aborde évidemment ici l'une des difficultés majeures du texte, la première sur laquelle le Conseil d'État a buté dans l'avis qu'a émis sa section de l'intérieur le 24 septembre 1996.

Comme il l'a relevé à juste titre, rien, à priori, ne serait plus contraire au premier alinéa de l'article 2 de la Constitution que d'instituer *"un véritable droit à l'utilisation de langues régionales ou minoritaires dans les rapports avec la justice..."*.

Il n'est pas sûr, cependant, que la Charte ait l'intention, et puisse avoir la portée, qui lui sont ainsi attribuées.

109. S'agissant de l'intention, de créer un droit à l'utilisation de ces langues dans les rapports avec la justice, il eût été aisé de l'affirmer clairement. Non seulement ce n'est pas le cas, mais encore la Charte prévoit seulement, modestement, que les États souscrivent un engagement unique, choisi parmi quatorze possibles. Il est difficile de voir là un niveau d'exigence élevé, ou de trouver la trace de l'affirmation d'un droit imprescriptible à ester en langue régionale ou minoritaire.

S'agissant de la portée, tous les paragraphes et alinéas n'ont évidemment pas la même. Certains d'entre eux (a, i ; b, i ; c, i...) pourraient effectivement consacrer, au profit des justiciables, un droit que l'on devrait juger contraire à l'article 2 de la Constitution, puisqu'il pourrait faire dépendre de la seule demande des parties le choix de la langue dans laquelle sera menée la procédure. Mais d'autres paragraphes ou alinéas ont une portée, et auraient des effets, incomparablement moins contestables au regard du droit constitutionnel français.

110. Une première observation conduit à souligner que le début du paragraphe 1 multiplie les restrictions. Il ne concerne que les lieux dans lesquels résident un nombre de locuteurs suffisant pour justifier les mesures. Il invite ensuite à tenir compte de la situation de chacune des langues concernées. A ce double titre, déjà, la fermeté des engagements qui suivent se trouve tempérée.

Mais, surtout, la Charte attribue très sagement une large marge d'appréciation à la justice elle-même, en posant comme condition expresse à l'utilisation des possibilités offertes le fait qu'elle "*ne soit pas considérée par le juge comme faisant obstacle à la bonne administration de la justice*" (souligné par nous).

111. A cette lumière, l'ensemble de l'article prend une tout autre signification. Il ne s'agit plus de conférer un droit à s'exprimer en langue régionale ou minoritaire, mais d'en ouvrir la possibilité, lorsqu'elle peut répondre à un besoin.

S'il se trouvait qu'un locuteur maîtrisant normalement le français souhaitât néanmoins, par exemple pour des raisons militantes, s'exprimer dans une langue régionale ou minoritaire, le juge serait parfaitement en droit de lui en refuser la possibilité, en considérant à juste titre que ce choix ferait inutilement obstacle à une bonne administration de la justice.

Si, au contraire, le juge était confronté à une personne qui s'exprimerait de manière beaucoup plus aisée dans une langue régionale ou minoritaire qu'en français, non seulement l'utilisation d'une telle langue ne ferait pas obstacle à une bonne administration de la justice, mais elle pourrait même en être la condition.

112. Il ne s'agit nullement une hypothèse d'école. Quoi qu'on l'oublie, il existe des lieux où l'utilisation d'une langue régionale est à ce point répandue qu'elle est la véritable langue maternelle, et que ceux qui la pratiquent maîtrisent le français nettement moins bien, voire franchement mal.

A cet égard, les propos de M. Gaston Flosse à la tribune de l'Assemblée nationale, déjà cités (*supra*, **53**), selon lesquels "*devant les tribunaux, on s'exprime en tahitien*", sont éclairants, n'ont pas été contredits et ne pouvaient pas l'être.

Il ne s'en déduit nullement que les juges soient jamais contraints à l'accepter, ni puissent l'être un jour. Mais cela rappelle que ceux d'entre eux qui le peuvent et le souhaitent, font déjà l'effort de permettre au justiciable de s'exprimer dans la langue la mieux appropriée à l'expression de sa pensée. Or s'il est un cadre dans lequel ce souci est louable et légitime, considérant les enjeux, c'est bien celui de la justice.

113. Dans ces conditions, compte tenu de ce que, comme on l'a vu, si l'utilisation du français s'impose aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics, cela n'implique en aucun cas que cette utilisation s'impose exclusivement (*supra*, **62**), il n'y aurait rien de contraire à la Constitution à permettre à une partie de s'exprimer dans sa langue régionale ou minoritaire, dès lors que, en tout état de cause, le juge peut accorder ou refuser cette autorisation en fonction de son souci de bonne administration de la justice.

A ce titre, la France pourrait s'engager sans difficulté sur les alinéas b, ii et c, ii.

On pourrait même, en droit pur, ne pas voir d'obstacle infranchissable à l'acceptation de l'alinéa a, ii, dans la mesure où la garantie du droit qu'elle institue à s'exprimer devant le juge pénal dans une langue régionale ou minoritaire demeurerait également soumise à l'appréciation du juge, au regard de l'impératif de bonne administration de la justice. Toutefois, et au moins par prudence, il paraît préférable de ne pas prendre en considération cet alinéa, dont la rédaction pourrait alimenter des inquiétudes et alors que, sur le fond, des juges pénaux, confrontés à un véritable problème de capacité d'expression d'un accusé, peuvent le régler de leur propre mouvement.

114. S'agissant ensuite, toujours au sein du même paragraphe, non plus de l'expression des justiciables, mais de la production de pièces en langues régionales ou minoritaires, elle relève de la même logique.

D'un côté, on ne saurait, dans le respect de l'article 2 de la Constitution, garantir aux justiciables un droit à produire des documents et preuves rédigés dans une langue autre que le français.

D'un autre côté, le juge dispose du pouvoir d'apprécier si une telle production est propice à une bonne administration de la justice ou, au contraire, y fait obstacle.

Sachant par ailleurs que, conformément aux termes de la Charte, ces productions seront accompagnées des traductions nécessaires, on se retrouve alors dans la situation déjà évoquée à plusieurs reprises, celle qui, tout en imposant l'usage du français, n'exige pas nécessairement que celui-ci soit exclusif. Au demeurant, même aujourd'hui, on peine à imaginer que le juge songerait à écarter la preuve de l'innocence ou de la culpabilité d'un accusé, au seul motif qu'elle serait exprimée en langue régionale.

A tous ces titres, et sous réserve de ce qui sera indiqué ci-dessous (*infra*, **116**), il n'y aurait pas d'obstacle à ce que la France adopte les alinéas a, iii, b, iii et c, iii.

115. Par le d, les État s'engagent à prendre les mesures nécessaires à ce que le recours aux interprètes et traductions n'entraînent pas de frais additionnels pour les intéressés.

Non seulement cette disposition, en elle-même, ne paraît pas pouvoir être retenue, mais encore le fait d'y souscrire porterait atteinte à la constitutionnalité de celles précédemment envisagées.

Si, en effet, l'État s'engageait à prendre à sa charge tous les frais d'interprétariat et de traduction, il en résulterait un véritable droit à s'exprimer dans une langue autre que le français, sans que le juge puisse préalablement s'assurer que ce n'est pas contraire à la bonne administration de la justice.

Chaque fois qu'un justiciable choisirait, et il le ferait seul, de s'adresser à une juridiction en langue régionale ou minoritaire, sans que sa production soit accompagnée d'une traduction, le juge n'aurait à sa disposition qu'un document, par hypothèse, incompréhensible pour lui. Il devrait donc commencer par le faire traduire, aux frais de l'État, avant d'opiner sur sa recevabilité. Bref, la justice pourrait alors se voir imposer, fût-ce passagèrement, l'usage d'une langue autre que le français. C'est, on le sait, constitutionnellement inacceptable.

116. Ne pas souscrire à cet engagement ne signifie pas que les justiciables incapables de financer une traduction en seront sanctionnés. Rien, en effet, n'interdit à l'autorité compétente, dans les cas où cela correspondrait à une réelle nécessité, de faire en sorte que les frais de traductions soient pris en charge par la puissance publique.

Mais une chose est, pour les États, d'accepter cette possibilité, au demeurant couramment mise en oeuvre à l'égard d'étrangers ne parlant pas le français ou le maîtrisant mal. Toute autre chose serait, pour la France, de s'engager par avance à ce que, dans tous les cas, quiconque le souhaite et en décide seul puisse bénéficier d'un droit à obtenir gratuitement un interprète ou une traduction. Accepter ceci reviendrait donc à franchir l'espace qui sépare la protection d'une langue, objectif de

la Charte, de la consécration d'un droit de ses locuteurs, à laquelle la Charte ne contraint pas.

117. Le paragraphe 2 de ce même article 9 soulève beaucoup moins de questions. Sur le même problème, celui de la validité des actes juridiques établis dans une langue régionale ou minoritaire, il envisage trois engagements de portée décroissante.

Dans le premier, on ne peut, du seul fait de la langue dans laquelle ils sont rédigés, refuser la validité de ces actes en général. Le deuxième voit sa portée limitée aux seules parties et aux tiers. Le troisième, enfin, la limite aux parties exclusivement.

On est donc ici en présence de l'un des cas dans lesquels les engagements numérotés en chiffres romains sont alternatifs et non cumulatifs (*supra*, **16**) : chaque État choisit le niveau d'engagement qui lui convient, mais celui-ci est naturellement exclusif des deux autres, soit parce qu'il les englobe, soit parce qu'il tend à les écarter, soit parce qu'il fait l'un et l'autre.

118. Dans le cas de la France, le c pose d'autant moins de problème qu'il ne fait que reprendre une règle traditionnellement et constamment appliquée par les juridictions françaises.

S'agissant des actes sous seing privé, dont relèvent notamment les contrats, qui sont évidemment des actes juridiques, la jurisprudence, depuis les origines a toujours reconnu la liberté des parties quant à la

forme qu'elles entendent leur donner. Comme l'énonçaient les auteurs anciens parmi les plus consacrés :

*"Les parties rédigent leur écrit comme bon leur semble. Elles ne sont pas tenues d'employer la langue française : elles peuvent se servir d'une langue étrangère ou même d'un langage conventionnel dont elles possèdent la clé" (Marcel Planiol, Georges Ripert, *Traité pratique de droit civil français*, LGDJ, Paris, 1931, p. 793).*

Lorsqu'un contrat est régulier par ailleurs, celui qui l'a conclu ne saurait demander au juge, ou obtenir de lui, de le soustraire à ses obligations au seul motif que l'acte aurait été rédigé dans une langue autre que la française, et notamment dans une langue régionale ou minoritaire.

119. Pour autant, l'acceptation du a pourrait faire surgir des problèmes. Il n'est pas certain, en effet, que tout acte juridique rédigé dans une langue régionale ou minoritaire puisse être accueilli sans difficultés. En outre, les difficultés en question pourraient même avoir, dans certaines circonstances, une dimension constitutionnelle.

S'agissant, en revanche, des deux autres possibilités, on vient de voir que le c, conforme à une jurisprudence bien assise et de bon sens, ne heurte aucun principe constitutionnel, et sans doute en va-t-il de même du b, dès lors qu'il prévoit que l'opposabilité aux tiers est subordonnée à leur connaissance du contenu.

Aussi le choix entre ces deux dispositions est-il question d'opportunité, qui relève de la seule appréciation des autorités compétentes.

120. La même remarque pourrait valoir pour le paragraphe 3 de ce même article 9.

Il prévoit l'engagement des États de rendre accessibles, dans les langues régionales ou minoritaires, d'une part, les textes législatifs nationaux les plus importants, d'autre part, ceux qui concernent particulièrement les utilisateurs de ces textes.

Dès lors que, en aucun cas, ces versions ne sauraient se substituer aux textes officiels, et que leur absence éventuelle ne saurait faire obstacle à la pleine application des textes concernés, il n'existe aucune incompatibilité avec la Constitution (on peut même ajouter qu'on serait curieux de voir cette dernière traduite dans toutes les langues de la France).

Consentir les efforts que prévoit cet engagement relève donc d'un choix. Celui-ci peut-être conditionné, notamment, par des considérations financières, pas par des considérations constitutionnelles.

121. Ainsi, et toujours sous réserve de considérations budgétaires occasionnelles, qui ne relèvent évidemment pas de la présente étude, la France pourrait, sans risquer de mettre en cause aucun de ses principes ou de ses règles de valeur constitutionnelle, s'engager, au sein de l'article 9, sur :

- dans le paragraphe 1
- l'alinéa a, iii ;
- l'alinéa b, ii ;

- l'alinéa b, iii ;
- l'alinéa c, ii ;
- l'alinéa c, iii ;
- dans le paragraphe 2 ;
- le b ou le c ;

soit six dispositions, qui pourraient devenir sept si l'on décidait d'y ajouter le paragraphe 3.

122. L'article 10 est intitulé "*Autorités administratives et services publics*". Conformément au paragraphe 2 de l'article 2, les États signataires doivent s'engager sur au moins un de ses paragraphes ou alinéas. Il est rédigé comme suit.

"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 les 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 publics 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 des langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues ; ou

v à veiller à ce que les locuteurs de 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 textes dans une langue régionale ou minoritaire

"2 En ce qui concerne les autorités locales et régionales sur les territoires desquelles 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 locales ;

"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'État ;

"f l'emploi par les collectivités locales 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'État ;

"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 de 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 oeuvre 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 requise ;

"b le recrutement et, le cas échéant, la formation des fonctionnaires et autres agents publics en nombre suffisant ;

"d la satisfaction, dans la mesure du possible, des demandes des agents publics connaissant une langue régionale ou minoritaire d'être affecté 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.

123. Il s'agit ici du second article qui a suscité des objections de la part du Conseil d'État, dans son avis du 24 septembre 1996. Il les a formulées ainsi :

"L'État ne saurait raisonnablement esquiver la difficulté créée par les prescriptions de l'article 10... 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 oeuvre 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".

Ces considérations appellent, dans la logique de la présente étude, plusieurs remarques.

124. En premier lieu, la Haute Assemblée, sur cet article, n'invoque pas, contrairement au précédent (*supra*, **108**), d'objections formelles d'ordre constitutionnel.

En deuxième lieu, elle fait allusion à la possibilité de retenir quelques mesures qu'elle qualifie de "*marginales*". Cette notion provoque une certaine perplexité, dans la mesure où la Charte, ainsi qu'il a déjà été souligné (*supra*, **7**), a délibérément voulu ouvrir un éventail très large d'engagements, toujours significatifs, mais allant des plus rigoureux aux moins contraignants. Ce n'est donc pas trahir son esprit que de privilégier ces derniers chaque fois que nécessaire. C'est exercer un choix parmi des options qui, figurant toutes dans la Charte, ont une égale dignité au regard de celle-ci, sans que l'on puisse considérer que certaines se situeraient sur ses marges. Quant au point de savoir si un tel choix s'exercerait "*raisonnablement*", le soussigné laisse à plus sage que lui le soin d'en décider.

125. En troisième lieu, surtout, il est pour le moins réducteur de borner les intentions de la Charte à la volonté de "*promouvoir l'usage de ces langues dans la vie publique au même titre que dans la vie privée*".

D'une part, s'agissant d'une convention qui vise avant tout à protéger un patrimoine culturel et, à cette fin seulement, à le revivifier, la volonté en question n'est que l'une de ses nombreuses conséquences. Sans être marginale, elle n'apparaît qu'au d du paragraphe 1 de l'article 7.

D'autre part, on a déjà souligné que la vie publique ne peut être entendue ici comme synonyme de vie des autorités et services publics (*supra*, **84**), mais doit être comprise dans un sens beaucoup plus large, s'étendant jusqu'à la vie économique et sociale, tandis que, lorsqu'il s'agit d'en revenir à la vie publique au sens juridique étroit, l'article 2 n'exige qu'un unique engagement sur la vingtaine qu'il envisage.

Il n'y a donc guère raison de se montrer plus exigeant que le texte lui-même. Pas davantage qu'on ne saurait être plus royaliste que le Roi, l'on ne devrait se montrer plus conventionnel que la convention.

126. Dans le paragraphe 1, on retrouve le même souci de prudence que celui déjà signalé à propos de l'article 9 (*supra*, **110**). Les mesures considérées sont limitées aux lieux où les justifie la présence d'un nombre suffisant de locuteurs, c'est-à-dire, en réalité, le caractère courant de l'usage de la langue.

Ensuite, et surtout, elles ne peuvent produire d'effets que "*dans la mesure où cela est raisonnablement possible*" ce qui, sans naturellement

autoriser l'État à se soustraire abusivement aux engagements qu'il aurait souscrits, lui laisse une marge d'appréciation assez significative.

Si importantes que soient ces restrictions, on ne saurait en déduire la possibilité d'adopter toutes les mesures prévues par ce paragraphe, qui porte sur les relations avec les services locaux des autorités de l'État.

127. Le a envisage de nouveau une série de cinq engagements visant au même objet, mais d'importance décroissante. Ils sont donc alternatifs.

Les trois premiers pourraient avoir pour conséquence d'imposer aux autorités publiques l'usage d'une langue autre que le français. Ils sont constitutionnellement inacceptables à ce titre.

Les deux derniers, en revanche, obéissent à une logique déjà rencontrée sur l'article précédent (*supra*, **114**). Toutefois, et contrairement à l'article précédent, il n'est fait ici aucune référence, dans la Charte elle-même, à la présence d'une traduction.

128. De deux choses l'une alors : soit la France est en droit, à l'occasion des mesures d'application qu'elle serait amenée à prendre, de préciser que les documents visés par ces alinéas doivent être accompagnés d'une traduction, auquel cas il n'y aurait aucun obstacle constitutionnel ; soit, au contraire, la différence constatée entre les articles 9 et 10, et le silence conservé par ce dernier sur le "*recours... à des traductions*" doit s'interpréter comme l'interdiction d'en imposer la présence, et, dans ce cas, ces deux alinéas seraient incompatibles avec la Constitution.

Sauf à ce qu'il puisse être levé d'une manière ou d'une autre, ce doute doit inciter à ne pas souscrire à ces engagements et, ainsi, à écarter la totalité du a du paragraphe 1.

129. Le b est, à vrai dire, plus incommode qu'inconstitutionnel.

La mise à disposition de formulaires en langues régionales ou minoritaires, sans être intrinsèquement incompatible avec la Constitution, serait susceptible de faire apparaître des problèmes - notamment dans le déroulement de procédures contentieuses éventuelles - dont la rencontre pourrait rejaillir sur la constitutionnalité du dispositif l'autorisant. Aussi ne paraît-il pas que l'État puisse s'engager dans cette voie.

Mais il n'en a pas non plus besoin, puisque le même b envisage également la mise à disposition de formulaires en version bilingue. Ces derniers qui, rappelons-le, ne pourraient exister que là où ce serait à la fois justifié et "*raisonnablement possible*", pourraient soulever des objections de coût, mais non de droit.

130. Le c du paragraphe 1 ne peut être adopté.

Il est écrit de manière telle, en effet, qu'il porte exclusivement sur le fait de "*rédiger*" des documents dans une langue régionale ou minoritaire. Ceci serait notoirement contraire à l'article 2 de la Constitution.

Il existe traditionnellement des cas, en Alsace et en Polynésie principalement, où des documents officiels, essentiellement dans le domaine électoral, sont diffusés accompagnés de leur traduction en langue locale. Il n'est pas interdit, même à l'État, de parler occasionnellement une autre langue en plus du français. De même, tant dans les scrutins nationaux que dans les scrutins locaux, les autorités de l'État ne font-elles aucune difficulté pour rembourser, au titre des frais de propagande officielle, les professions de foi traduites en langue(s) régionale(s).

Ce n'est donc que parce qu'elle ne prévoit pas de faire traduire, mais bien de rédiger directement en langue autre que le français, que cette disposition ne peut être retenue.

131. Le paragraphe 2 ne concerne plus les services de l'État mais ceux des collectivités locales. Ce changement de niveau emporte un changement de conséquence : il n'est plus demandé au signataire de la Charte de faire, mais simplement, au choix, de permettre à d'autres de faire, et/ou de les y encourager.

La difficulté constitutionnelle diminue d'autant, jusqu'à disparaître dans plusieurs cas.

En effet, chaque fois qu'il ne s'agit que d'ouvrir une possibilité (qui d'ailleurs, souvent, existe déjà en droit ou en fait), et que celle-ci ne saurait avoir pour conséquence ni de se substituer à l'usage du français, ni d'imposer celui d'une langue autre, l'engagement peut être souscrit sans méconnaître la Constitution.

132. Ce n'est sans doute pas le cas du a et du b.

Le a pourrait ouvrir aux administrations locales un droit à ne s'exprimer qu'en langue régionale ou minoritaire, ce qui ne saurait évidemment être admis.

Le b, qui n'a en lui-même rien de réellement choquant, présente néanmoins le même inconvénient que celui souligné précédemment à propos des deux derniers alinéas du a (*supra*, **128**), à savoir le doute sur la possibilité d'imposer la présence d'une traduction. Il doit donc subir le même sort et être écarté.

133. Tel n'est pas le cas, au contraire, du c et du d. Ils visent à permettre, aux régions dans le premier cas, et aux autres collectivités locales dans le second, de publier leurs textes, en plus du français bien sûr ("*également*"), en langue régionale ou minoritaire. L'État n'est pas tenu à les y encourager, mais simplement à le leur permettre. Certaines, au demeurant, n'ont pas attendu, pour le faire, que la Charte soit signée.

La même remarque pourrait être faite à propos du e et du f, qui portent sur l'emploi d'une langue régionale ou minoritaire dans les débats des assemblées locales. Nombreux sont les élus qui y ont occasionnellement recours. Toutefois, une chose est d'observer une pratique. Autre chose serait de l'élever au rang de norme. Compte tenu de la rédaction de ces dispositions, et du fait que son interprétation stricte pourrait permettre à certaines collectivités, même sans exclure l'usage du français, d'imposer celui de la langue régionale ou minoritaire, y compris à ceux qui pourraient la maîtriser mal ou pas du tout, cet engagement ne saurait être souscrit.

134. Le g du paragraphe 2 concerne lui aussi une faculté déjà couramment, et officiellement, pratiquée : celle de donner aux toponymes leur forme traditionnelle, conjointement avec celle de la langue officielle. Il n'est, pour s'en convaincre, que de circuler, par exemple, sur des routes bretonnes, basques ou alsaciennes pour découvrir que de très nombreux noms de lieux (et pas toujours eux seulement), apparaissent en version bilingue sur des panneaux indicateurs.

Étant entendu que, d'une part, il ne s'agit pas d'instaurer une obligation et que, d'autre part, cet usage ne peut être autorisé que conjointement avec l'utilisation du français et non en se substituant à elle, cette disposition est compatible avec la Constitution.

135. Le paragraphe 3 de l'article 10 s'applique, non plus aux administrations nationales ou locales, mais aux services publics, quels qu'en soient les gestionnaires. Aucune de ses dispositions, au demeurant alternatives, ne peut être reprise dans la mesure où la moins contraignantes des trois (c) présente la même incompatibilité (ou au moins le même doute sur la compatibilité) que celle déjà rencontrée dans les deux paragraphes précédents (*supra*, **128** et **132**).

136. Le paragraphe 4 se préoccupe de faciliter la mise en oeuvre des trois précédents. A ce titre, il envisage trois mesures qui peuvent être cumulatives.

La première porte sur l'engagement de procéder aux traductions et interprétations éventuellement requises. Elle ne peut être retenue dans la mesure où, comme on l'a déjà vu à propos du d de l'article 9 (*supra*, **115**), les collectivités locales, pas plus que les justiciables, ne sauraient tirer de la Charte un droit à ce que les traductions qu'elles pourront et voudront effectuer soient prises en charge par l'État. Or c'est ce qui se produirait si ce dernier, seul invité à le faire, devait lui-même s'engager sur ces traductions.

137. La deuxième disposition ne présente pas la même difficulté. Dès lors qu'a été admise la possibilité de souscrire au b du paragraphe (*supra*, **129**), elle suffirait à justifier que soient recrutés et formés, en nombre suffisant, les agents publics susceptibles de le mettre en oeuvre. En outre, l'engagement de l'État ne peut s'étendre aux agents des collectivités locales, sur le recrutement desquels il n'a pas compétence, ce qui écarte le risque évoqué à propos de la disposition immédiatement précédente.

De même, la troisième disposition se borne, elle, à donner un statut conventionnel, au demeurant très peu contraignant, à la nature des choses. Elle se borne en effet à prévoir que puisse être satisfaite, "*dans la mesure du possible*", la demande des agents connaissant une langue régionale ou minoritaire d'être affectés là où elle est pratiquée. Compte tenu de ce qu'il ne saurait en aucun cas conférer un droit, ni même instituer une priorité, cet engagement, au demeurant conforme aux pratiques actuelles des mutations dans l'administration, ne soulève pas d'objection constitutionnelle.

138. Il peut en aller différemment, enfin, du paragraphe 5. L'emploi d'un patronyme en langue régionale ou minoritaire, s'il s'ajoute à celui du patronyme officiel, peut être source de confusions multiples, dont certaines pourraient aller jusqu'à porter atteinte à des objectifs de valeur constitutionnelle (par exemple en entravant la répression pénale).

Quant à l'adoption d'un tel patronyme, elle est aujourd'hui possible, dans le respect de la procédure de changement de nom. Mais il y faut une décision du juge, tandis que le paragraphe considéré paraît lier la compétence de ce dernier, en ouvrant un véritable droit à adopter, sur simple demande.

Dans ces conditions, ce paragraphe ne semble pas devoir être retenu.

139. Ainsi, et toujours sous réserve de considérations budgétaires occasionnelles, qui ne relèvent évidemment pas de la présente étude, la France pourrait, sans risquer de mettre en cause aucun de ses principes ou de ses règles de valeur constitutionnelle, s'engager, au sein de l'article 10, sur :

- dans le paragraphe 1
- le b ;
- dans le paragraphe 2 ;
- le c ;
- le d ;
- le g ;
- dans le paragraphe 4
- le c ;

soit cinq dispositions.

140. L'article 11 est intitulé "*Médias*". Conformément au paragraphe 2 de l'article 2, les États signataires doivent s'engager sur au moins un de ses paragraphes ou alinéas. Il est rédigé comme suit.

"1 Les Parties s'engagent, pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires, sur les territoires où ces langues sont pratiquées, selon la situation de chaque langue, dans la mesure où mes autorités publiques ont, de façon directe ou indirecte, une compétence, des pouvoirs ou d'un rôle dans ce domaine, en respectant les principes d'indépendance et d'autonomie des médias :

"a dans la mesure où la radio et la télévision ont une mission de service public :

i à assurer la création d'au moins une station de radio et une chaîne de télévision dans les langues régionales ou minoritaires ; ou

ii à encourager et/ou à faciliter la création d'au moins une station de radio et une chaîne de télévision dans les langues régionales ou minoritaires : ou

iii à prendre les dispositions appropriées pour que les diffuseurs programment des émissions dans les langues régionales ou minoritaires ;

"b i à encourager et/ou à faciliter la création d'au moins une station de radio dans les langues régionales ou minoritaires ; ou

ii à encourager et/ou à faciliter l'émission de programmes de radio dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière ;

"c i à encourager et/ou à faciliter la création d'au moins une chaîne de télévision dans les langues régionales ou minoritaires ; ou

ii à encourager et/ou à faciliter la diffusion de programmes de télévision dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière ;

"d à encourager et/ou à faciliter la production et la diffusion d'oeuvres audio et audiovisuelles dans les langues régionales ou minoritaires ;

"c i à encourager et/ou à faciliter la création et/ou le maintien d'au moins un organe de presse dans les langues régionales ou minoritaires ; ou

ii à encourager et/ou à faciliter la publication d'articles de presse dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière ;

"f i à couvrir les frais supplémentaires des médias employant les langues régionales ou minoritaires, lorsque la loi prévoit une assistance financière, en général, pour les médias ; ou

ii à étendre les mesures existantes d'assistance financière aux productions audiovisuelles en langues régionales ou minoritaires ;

"g à soutenir la formation de journaliste et autres personnels pour les médias employant les langues régionales ou minoritaires.

"2 Les Parties s'engagent à 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, et à ne pas s'opposer à la retransmission d'émissions de radio et de télévisions des pays voisins dans une telle langue. Elles s'engagent en outre à veiller à ce qu'aucune restriction à la liberté d'expression et à la libre circulation de l'information dans une langue pratiquée sous une forme identique ou proche d'une langue régionales ou minoritaire ne soit imposée à la presse écrite. L'exercice des libertés mentionnées ci-dessus, comportant des devoirs et des responsabilités, peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanction prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles, ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

"3 Les Parties s'engagent à veiller à ce que les intérêts des locuteurs des langues régionales ou minoritaires soient représentés ou pris en considération dans le cadre des structures éventuellement créées conformément à la loi, ayant pour tâche de garantir la liberté et la pluralité des médias".

141. A une exception près (*infra*, **143**), aucune des dispositions du paragraphe 1 de cet article ne soulève de problème de compatibilité avec la Constitution.

Plusieurs d'entre elles renvoient à des situations qui existent déjà, dans la mesure où, d'un part, radios et télévisions publiques produisent et diffusent des émissions en langues régionales ou minoritaires et où, d'autre part, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a compétence pour veiller à ce qu'elles n'omettent pas de la faire lorsque leur cahier des charges le leur impose (article 48-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986).

Les autres dispositions, celles sur lesquelles un engagement de la France introduirait des innovations, ont presque toutes en commun d'être, peu ou prou, coûteuses. Mais elles ont également en commun d'être, dans leur principe, parfaitement conformes à la Constitution. Ceci appelle deux remarques.

142. La première remarque consiste à relever que les décisions que les autorités compétentes pourraient être amenées à prendre, en considération de leur opportunité et de leur impact budgétaire, ne relèvent évidemment d'aucune appréciation dans la présente étude.

La seconde remarque est destinée à attirer l'attention sur le fait que si les engagements nouveaux qu'il serait possible de souscrire ne posent pas, en eux-mêmes, de problèmes constitutionnels, il pourrait en aller différemment de leur mise en oeuvre. Celle-ci, en effet, pourrait aisément, si l'on n'y prenait garde, porter atteinte à toutes sortes de principes ou de règles de valeur constitutionnelle (principe d'égalité, devant la loi, devant les charges publiques, liberté d'expression, pluralisme, respect des situations légalement acquises, etc...). En d'autres termes, il est constitutionnellement possible de faire pratiquement tout ce que le premier paragraphe envisage. Il n'est pas constitutionnellement possible de le faire n'importe comment.

Cette observation prend un relief particulier s'agissant des a.i, b.i et c.i qui, au moins s'ils pouvaient toucher des télévisions ou radios hertziennes, soulèveraient tous les problèmes liés à la rareté de la ressource disponible.

Cependant, sachant ainsi que les difficultés constitutionnelles éventuelles ne pourraient venir que des modalités d'application du paragraphe, ce n'est qu'à l'occasion de celle-ci qu'elles devraient, le cas échéant, être tranchées.

143. D'ores et déjà, néanmoins, on doit porter une appréciation plus réservée sur l'alinéa f, i, du paragraphe 1. En s'engageant par avance à couvrir les coûts supplémentaires des médias employant les langues régionales ou minoritaires, l'État risquerait de porter fatalement au principe d'égalité une atteinte indésirable. Une chose en effet est de contribuer au financement de ces médias dans les conditions du droit commun. Tout autre chose serait d'instituer un droit particulier à leur

profit, alors même que des surcoûts autres que ceux liés à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, et tout aussi dignes de respect (par exemple ceux liés à la nécessité, ne serait-ce que pour assurer l'information en politique internationale, de financer des traductions fréquentes ou des voyages nombreux et lointains), ne disposeraient pas d'un droit égal à être pris en charge par la collectivité publique.

Le problème, on le voit, n'est pas prioritairement budgétaire. Il est avant tout constitutionnel et il serait souhaitable de ne pas retenir cette disposition.

144. En ce qui concerne les deux autres paragraphes, il n'existe aucun type d'objection.

Le paragraphe 2 se borne à étendre spécifiquement aux médias en langues régionales ou minoritaires la liberté garantie aux médias en général dans toutes les démocraties, dont la nôtre, et rappelle que cette liberté connaît des limites dont le respect s'impose, ou peut légitimement être imposé.

Le seul ajout concerne les émissions en provenance de pays voisins, mais il n'entraîne aucune obligation nouvelle par rapport à celles que la France a déjà acceptées avec la directive européenne, "Télévision sans frontières", du 3 octobre 1989, modifiée le 30 juin 1997. Au demeurant, la mise en service très récente, à Saint Palais, d'un émetteur de télévision basque en provenance d'Espagne (*Le Monde*, 28 juillet 1998, p. 12) montre à nouveau que certaines des préoccupations de la Charte sont déjà entrées dans le droit et le fait en France.

Quant au paragraphe 3, l'obligation qu'il imposerait - que l'autorité compétente en matière de médias prenne en considération les intérêts des locuteurs des langues régionales ou minoritaires - s'applique déjà au Conseil supérieur de l'audiovisuel (*supra*, **141**).

145. Ainsi, et toujours sous réserve de considérations budgétaires occasionnelles, qui ne relèvent évidemment pas de la présente étude, la France pourrait, sans risquer de mettre en cause aucun de ses principes ou de ses règles de valeur constitutionnelle, s'engager, au sein de l'article 11, sur :

- le paragraphe 1, à l'exception de l'alinéa f, i ;
- sur le paragraphe 2 ;
- sur le paragraphe 3 ;

soit, au minimum, quatre dispositions si l'on décidait de s'en tenir simplement à l'existant (1, a, iii ; 1, d ; 2 et 3), auxquelles pourraient s'en ajouter cinq autres (1, b, i ou ii ; 1, c, ii ; 1, e, ii ; 1, f, ii ; 1, g), ce qui porterait alors le total à neuf.

146. L'article 12 est intitulé "*Activités économiques et équipements culturels*". Conformément au paragraphe 2 de l'article 2, les États signataires doivent s'engager sur un minimum de trois de ses paragraphes ou alinéas. Il est rédigé comme suit.

"1 En matières d'activités et d'équipements culturels - en particulier de bibliothèques, de vidéothèques, de centres culturels, de musées, d'archives, d'académies, de théâtres et de cinéma ainsi que de travaux littéraires et de production

cinématographique, d'expression culturelle populaire, de festivals, d'industries culturelles, incluant notamment l'utilisation des technologies nouvelles - les Parties s'engagent, en ce qui concerne le territoire sur lequel de telles langues sont pratiquées et dans la mesure où les autorités publiques ont une compétence, des pouvoirs ou un rôle dans ces domaines :

"a à encourager l'expression et les initiatives propres aux langues régionales ou minoritaires, et à favoriser les différents moyens d'accès aux oeuvres produites dans ces langues ;

"b à favoriser les différents moyens d'accès dans d'autres langues aux oeuvres produites dans les langues régionales ou minoritaires, en aidant et en développant les activités de traduction, de doublage, de postsynchronisation et de sous-titrage ;

"c à favoriser l'accès dans des langues régionales ou minoritaires à des oeuvres produites dans d'autres langues , en aidant et en développant les activités de traduction, de doublage, de postsynchronisation et de sous-titrage ;

"d à veiller à ce que les organismes chargés d'entreprendre ou de soutenir diverses formes d'activités culturelles intègrent dans une mesure appropriée la connaissance et la pratique des langues et des cultures régionales ou minoritaires dans les opérations dont ils ont l'initiative ou auxquelles ils apportent un soutien ;

"e à favoriser la mise à la disposition des organismes chargés d'entreprendre ou de soutenir diverses formes d'activités culturelles d'un personnel maîtrisant la langue régionale ou minoritaire, en plus de la (des) langue(s) du reste de la population ;

"f à favoriser la participation directe, en ce qui concerne les équipements et les programmes d'activités culturelles, de représentants des locuteurs de la langue régionale ou minoritaire ;

"g à encourager et/ou à faciliter le création d'un ou de plusieurs organismes chargés de collecter, de recevoir en dépôt et de présenter ou publier les oeuvres produites dans les langues régionales ou minoritaires ;

"h le cas échéant, à créer et/ou à promouvoir et financer des services de traduction et de recherche terminologique en vue, notamment, de maintenir et de développer dans chaque langue régionale ou minoritaire une terminologie administrative, commerciale, économique, sociale, technologique ou juridique adéquate.

"2 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 et/ou à prévoir, si le nombre des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire le justifie, des activités ou équipements culturels appropriés, conformément au paragraphe précédent.

"3 Les Parties s'engagent, dans leur politique culturelle à l'étranger, à donner une place appropriée aux langues régionales ou minoritaires et à la culture dont elles sont l'expression."

147. Comme le précédent, cet article ne pourrait poser, le cas échéant, que des problèmes d'ordre budgétaire. Contrairement au précédent, pas même un seul de ses alinéas ne soulève d'objection constitutionnelle.

Celui (1, h) relatif aux services de traduction ne présente pas les mêmes difficultés que celles rencontrées auparavant (*supra*, **115** et **136**), dès lors, d'une part, qu'il ne crée au profit de personne un droit à bénéficier de ces services et, d'autre part, qu'il n'interdit pas que leurs prestations soient facturées à ceux qui les solliciteront.

En conséquence, et toujours sous réserve de considérations budgétaires occasionnelles, qui ne relèvent évidemment pas de la présente étude, la France pourrait, sans risquer de mettre en cause aucun de ses

principes ou de ses règles de valeur constitutionnelle, s'engager, sur la totalité de l'article 12, soit, dans ce cas, sur dix dispositions.

148. L'article 13 est intitulé "*Vie économique et sociale*". Conformément au paragraphe 2 de l'article 2, les États signataires doivent s'engager sur au moins un de ses paragraphes ou alinéas. Il est rédigé comme suit.

"1 En ce qui concerne les activités économiques et sociales, les Parties s'engagent, pour l'ensemble du pays :

"a à exclure de leur législation toute disposition interdisant ou limitant sans raisons justifiables le recours à des langues régionales ou minoritaires dans les documents relatifs à la vie économique ou sociale, et notamment dans les contrats de travail et dans les documents techniques tels que les modes d'emploi de produits ou d'équipements

;

"b à interdire, dans les règlements internes des entreprises et les actes privés, de clauses excluant ou limitant l'usage des langues régionales ou minoritaires, tout au moins entre les locuteurs de la même langue ;

"c à s'apposer aux pratiques tendant à décourager l'usage des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des activités économiques ou sociales ;

"d à faciliter et/ou à encourager par d'autres moyens que ceux visés aux alinéas ci-dessus l'usage des langues régionales ou minoritaires.

"2 En matière d'activités économiques et sociales, les Parties s'engagent, dans la mesure où les autorités publiques ont une compétence, dans le territoire sur lequel les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées, et dans la mesure où cela est raisonnablement possible :

"a à définir, par leurs réglementations financières et bancaires, des modalités permettant, dans des conditions compatibles avec les usages commerciaux, l'emploi des

langues régionales ou minoritaires dans la rédaction d'ordres de paiement (chèques, traites, etc...) ou d'autres documents financiers, ou, le cas échéant, à veiller à la mise en oeuvre d'un tel processus ;

"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 veiller à ce que les équipements sociaux tels que les hôpitaux, les maisons de retraite, les foyers offrent la possibilité de recevoir et de soigner dans leur langue les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire nécessitant des soins pour des raisons de santé, d'âge ou pour d'autres raisons.

"d à veiller, selon les modalités appropriées, à ce que les consignes de sécurité soient également rédigées dans les langues régionales ou minoritaires ;

"e à rendre accessibles dans les langues régionales ou minoritaires les informations fournies par les autorités compétentes concernant les droits des consommateurs."

149. Par son objet, cet article, à priori, semble nettement moins que les précédents de nature à soulever des difficultés constitutionnelles. Il porte sur des domaines presque exclusivement privés qui, de ce fait, échappent au champ d'application de l'article 2 de la Constitution (*supra*, **41**).

Toutefois, c'est l'État qui est invité à souscrire un certain nombre d'engagements et, lors même que ces derniers ne s'appliqueraient qu'à des personnes privées, le fait de les prendre pourrait éventuellement entrer en conflit avec toutes sortes de principes ou de règles autres que celle posée au premier alinéa de l'article 2 de la Constitution. C'est la raison pour

laquelle on ne saurait faire l'économie d'un examen de chacun des alinéas, même si, d'évidence, celui-ci peut être rapide.

150. L'ensemble du paragraphe 1 se résume en une idée d'engagement : celui d'interdire d'interdire. Il s'agit, pour les États concernés, non de promouvoir une langue, mais de faire en sorte que nul ne puisse, sans motif, prohiber l'usage d'une langue minoritaire ou régionale.

En soi, cet objectif peut parfaitement s'inscrire dans le cadre tracé par le Conseil constitutionnel lorsqu'il s'agit de légiférer en matière de libertés fondamentales (*supra*, **29**), celui qui tend à rendre plus effectif l'exercice de cette liberté, la liberté d'expression en l'occurrence.

Non seulement, donc, il n'est pas contraire à la Constitution, mais on pourrait, sans abus, aller jusqu'à dire qu'il contribue à la mise en oeuvre des libertés qu'elle proclame.

Le détail des alinéas ne contredit pas cette perception.

151. Le a paraît directement contraire à la loi du 4 août 1994, précitée, relative à l'emploi de la langue française, puisqu'il conduit les signataires à exclure de leur législation toute interdiction de recourir à des langues régionales ou minoritaires, notamment dans les contrats de travail ou les modes d'emploi de produits ou d'équipements, tous domaines dans lesquels cette loi a précisément imposé l'emploi de la langue française. Cela, pourtant, ne pose guère de problème.

Premièrement, l'article 21 du texte de 1994 réserve le sort des langues régionales, et indique que les dispositions de la loi "*ne s'opposent pas à leur usage*".

Deuxièmement, l'usage du français, lorsqu'il est rendu obligatoire, ne l'est jamais à titre exclusif dans les relations relevant du droit privé.

Troisièmement, la loi de 1994 n'a évidemment pas, en elle-même, valeur constitutionnelle et la Charte n'aurait nullement à s'y soumettre.

Quatrièmement, enfin et en tout état de cause, les cas dans lesquels le Conseil constitutionnel a accepté que l'usage du français soit imposé, dans la sphère privée, correspondent à des situations où cette exigence contribue à mettre en oeuvre des principes, des règles, voire des objectifs, de valeur constitutionnelle (protection de la santé, de l'hygiène ou de la sécurité publiques, sûreté des transactions, etc...), de sorte qu'il s'agit là, sans contestation possible, de "*raisons justifiables*" au sens du a du paragraphe 1 de l'article 13 de la Charte.

152. Les b, c et d du même paragraphe ne pourraient soulever de difficultés que dans les conditions de leur mise en oeuvre, non dans leur principe même.

Sachant que cette mise en oeuvre, lorsqu'elle interviendra, se fera, s'il y a lieu, sous le contrôle du juge, constitutionnel ou administratif selon la norme utilisée, c'est à celui-ci qu'il appartiendra de veiller, le moment venu, à ce que ces applications ne violent aucune règle hiérarchiquement supérieure, hypothèse dont il n'y a nulle raison de préjuger.

Ainsi l'État peut-il d'autant plus sûrement souscrire à chacun des engagements de ce paragraphe qu'il reste maître du rythme et du contenu de la définition de ses conditions de mise en oeuvre.

153. Le paragraphe 2 ne soulève pas non plus d'objections d'ordre constitutionnel, même si la pleine réalisation de ses objectifs dresse des obstacles matériels considérables.

Constitutionnellement, rien n'interdit à l'État, s'il le décide, ni de définir des modalités permettant l'usage des langues régionales ou minoritaires dans les secteurs financier et bancaire, ni de l'encourager dans le secteur public, ni de veiller à ce qu'il soit possible dans des services sociaux, pas plus que de prévoir des versions bilingues de consignes de sécurité ou d'informations concernant les droits des consommateurs.

Matériellement, il est clair que l'accomplissement de toutes ces tâches supposerait, dans le cas de la France, des efforts sans doute très disproportionnés avec leur utilité, au regard des locuteurs eux-mêmes.

154. Toutefois, la Charte ayant elle-même pris soin de préciser que ces engagements ne devaient être mis en oeuvre que "*dans la mesure où cela est raisonnablement possible*", la France serait fondée 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) parfaitement disproportionnés avec les avantages attendus.

Au contraire, quand le besoin peut être réel, il y a d'autant moins d'obstacle à s'engager à tenter de le satisfaire que c'est souvent déjà le cas, par exemple en Polynésie, partiellement en Alsace, où sont courantes ces pratiques, que l'État ne serait jamais tenu à rendre obligatoires, et qui ne seraient génératrices d'aucun droit individuel dont quiconque pourrait prétendre se prévaloir.

155. Ainsi, et toujours sous réserve de considérations budgétaires occasionnelles, qui ne relèvent évidemment pas de la présente étude, la France pourrait, sans risquer de mettre en cause aucun de ses principes ou de ses règles de valeur constitutionnelle, s'engager, au sein de l'article 13, sur :

- dans le paragraphe 1 ;

- le a ;

- le b ;

- le c ;

- le d ;

- dans le paragraphe 2 ;

- le a ;

- le b ;

- le c ;

- le d ;

- le e ;

soit neuf dispositions.

156. L'article 14 est intitulé "*Échanges transfrontaliers*". Il est le seul, dans la Partie III, sur lequel le paragraphe 2 de l'article 2, n'exige des États signataires aucun engagement. En revanche, ceux qu'ils pourraient souscrire librement entreraient dans la computation des trente-cinq engagements prévus. Il est rédigé comme suit.

"Les Parties s'engagent

"a à appliquer les accords bilatéraux et multilatéraux existants qui les lient aux États où la même langue est pratiquée de façon identique ou proche, ou à s'efforcer d'en conclure, si nécessaire, de façon à favoriser les contacts entre les locuteurs de la même langue dans les États concernés, dans les domaines de la culture, de l'enseignement, de l'information, de la formation professionnelle et de l'éducation permanente ;

"b dans l'intérêt des langues régionales ou minoritaires, à faciliter et/ou à promouvoir la coopération à travers les frontières, notamment entre collectivités régionales ou locales sur le territoire desquelles la même langue est pratiquée de façon identique ou proche."

157. Ces dispositions n'entrent en contradiction avec aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, et, compte tenu de leur objet, ne paraissent pas susceptibles de le faire même lors de leur mise en oeuvre.

Il ne s'agit que de favoriser les échanges culturels transfrontaliers, tant au niveau des États 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.

158. Ainsi, et toujours sous réserve de considérations budgétaires occasionnelles, qui ne relèvent évidemment pas de la présente étude, la France pourrait, sans risquer de mettre en cause aucun de ses principes ou de ses règles de valeur constitutionnelle, s'engager, au sein de l'article 14, sur :

- sur le paragraphe 1 ;
- sur le paragraphe 2 ;

soit deux dispositions.

159. Avec cet article 14 s'achève la Partie III, celle sur laquelle portent les engagements auxquels chaque signataire doit souscrire.

Si l'on récapitule les conclusions tirées des analyse qui précèdent, la France pourrait, sans risquer de mettre en cause aucun de ses principes ou de ses règles de valeur constitutionnelle, et toujours sous réserve de considérations budgétaires occasionnelles, qui ne relèvent évidemment pas de la présente étude, s'engager sur :

- à l'article 8, dix dispositions (*supra*, **106**) ;
- à l'article 9, six, voire sept, dispositions (*supra*, **121**) ;
- à l'article 10, cinq dispositions (*supra*, **139**) ;
- à l'article 11, de quatre à neuf dispositions (*supra*, **145**) ;

- à l'article 12, dix dispositions (*supra*, **147**) ;
- à l'article 13, neuf dispositions (*supra*, **155**) ;
- à l'article 14, deux dispositions (*supra*, **158**) ;

soit, au total, quarante-six, voire jusqu'à cinquante-deux, dispositions.

Ces dispositions étant en nombre supérieur à trois pour chacun des articles 8 et 12, et supérieur à un pour chacun des articles 9, 10, 11 et 13, toutes les conditions d'adhésion posées par le paragraphe 2 de l'article 2 de la Charte (*supra*, **13**) peuvent être réunies, de même que peuvent également l'être celles posées par le paragraphe 1 du même article (*supra*, **93**).

160. Il apparaît donc, que moyennant des précautions strictes, d'une part celle tendant à assortir la signature d'une déclaration interprétative (*supra*, **91**), d'autre part celle consistant à écarter ceux des engagements dont il a été indiqué qu'ils seraient contraires, ou au moins douteusement conformes, à la Constitution, les autorités de la République, si elles le souhaitent, peuvent satisfaire à toutes les exigences de l'article 2 de la Charte, dans des conditions compatibles avec la Constitution.

Elles peuvent même, à condition de retenir pour chacun des articles le nombre minimum d'engagements requis, écarter certaines des cinquante-deux dispositions détaillées ci-dessus, sous la seule réserve de ne pas descendre au-dessous de trente-cinq.

161. Cependant, puisque la lettre de mission du 10 juillet 1998, le Premier Ministre a demandé au soussigné de lui "*faire des propositions*

sur les choix à opérer", il ne saurait être question d'esquiver cette invitation.

Aussi est-ce sans hésitation qu'il est proposé de retenir l'intégralité des paragraphes ou alinéas de la Charte, dont la liste a été précisément dressée (*supra*, 159), qui ne soulèvent aucune objection d'ordre constitutionnel.

162. Sur le principe, en premier lieu, de deux choses l'une : ou la France refuse, ce qui serait parfaitement son droit, d'adhérer à la Charte ; ou elle décide d'y adhérer et elle doit alors le faire dans toute la mesure compatible avec sa Constitution. Quoiqu'il n'ait aucune compétence particulière à faire valoir sur ce point, le soussigné peut relever, comme citoyen, que toute attitude intermédiaire risquerait de cumuler les inconvénients, sans le moindre avantage, tant au plan intérieur qu'au plan international.

Sur la portée, le choix proposé laisserait aux pouvoirs publics l'entière maîtrise de la traduction, en droit interne, des engagements souscrits en droit international. Ce rappel n'est évidemment pas une invitation à signer la Charte dans l'arrière-pensée de la laisser lettre morte. Il est seulement le constat de ce que, lorsque des mesures nouvelles sont nécessaires, ce qui est loin d'être toujours le cas, les autorités de la République peuvent les prendre au rythme qu'elles déterminent, en fonction de l'appréciation qu'elles portent sur la demande, le besoin, l'utilité ou le coût de ces dispositions. Elles seules auraient compétence, sans que nul, on l'a souvent dit, ne puisse se prévaloir d'un droit acquis. En sens inverse, la demande des intéressés et le suivi de la Charte par le

Conseil de l'Europe (*infra*, 187) rendent peu probable l'hypothèse d'une inertie abusive de la France.

163. Cela dit, il n'est pas encore temps de conclure définitivement.

D'une part, en effet, la Charte ajoute, comme on l'a déjà signalé (*supra*, 13) une quatrième condition portant sur les modalités d'adhésion, celle relative à l'établissement de la liste des langues concernées. D'autre part, la mission confiée par Monsieur le Premier Ministre s'étend aux modalités d'intégration de ces dispositions dans notre ordre juridique.

C'est ce qu'il convient maintenant d'examiner.

IV - Les modalités d'adhésion et d'intégration à notre ordre juridique

a) Sur les modalités d'adhésion

164. L'article 3 de la Charte, intitulé "*modalités*", comporte trois paragraphes dont seul le premier doit, à ce stade, retenir l'attention. Il est rédigé comme suit.

"1 Chaque État 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."

Cette formulation suggère une observation préliminaire, avant d'en venir à son objet principal.

165. Ce paragraphe invite à spécifier des langues. Sagement, il s'abstient de l'exigence de leur tracer des territoires.

Certes, on a eu l'occasion de constater que la dimension géographique est fréquemment présente dans la Partie III de la Charte, chaque fois qu'il est fait allusion au "*territoire sur lequel ces langues sont pratiquées*". Mais les États ne sont nullement sollicités d'indiquer, même sommairement, des lieux auxquels ces langues appartiendraient.

Ce silence, conforme à l'esprit de la Charte, n'est pas sans portée, au moins dans le cas de la France.

166. L'esprit de la Charte, qui consiste à voir avant tout dans les langues régionales ou minoritaires une richesse culturelle (*supra*, **6**), fait de celles-ci un élément du patrimoine, et c'est pour en assurer une protection à la fois plus efficace et plus harmonieuse que les pays membres du Conseil de l'Europe ont décidé de se donner de règles communes.

Mais ce patrimoine est la propriété indivise de chaque nation, et non la propriété, fractionnée, de chaque langue au profit de ses seuls locuteurs qui n'en sont, si l'on peut dire, que les usufruitiers.

Dans cette perspective, si la France adhère à la Charte, ce ne sera pas, compte tenu des termes de celle-ci, pour protéger le patrimoine, par exemple, de l'Alsace, de la Bretagne, du Pays basque ou de la Polynésie, mais bien pour protéger, au profit de l'Europe comme des régions plus directement concernées comme à son propre profit, le patrimoine linguistique de la France, à travers les différentes langues de la France.

Deux conséquences en résultent.

167. La première est que la tâche ainsi assumée, par hypothèse, est celle de la Nation, donc de l'État.

Disant cela, il ne s'agit évidemment pas de contester à d'autres, et notamment aux collectivités locales, la possibilité d'agir en la matière. Il ne s'agit pas non plus de méconnaître l'évidence qui veut que les régions

où une langue locale est couramment pratiquée seront plus promptes et plus motivées que d'autres à se saisir de toute possibilité nouvelle.

Il s'agit seulement de marquer un désaccord marginal avec le Rapport présenté par M. Bernard Poignant lorsqu'il propose (p. 44) que la région soit la collectivité reconnue légalement compétente en matière de langues et cultures.

Autant, on l'aura compris, il est légitime et nécessaire que les régions qui le souhaitent puissent consentir des efforts particuliers, imaginer des actions innovantes, consacrer des moyens à la vivification de ce patrimoine, autant il importe, symboliquement mais aussi juridiquement, que cette responsabilité demeure formellement celle de la Nation.

168. La seconde conséquence à tirer de l'observation préliminaire (*supra*, **166**) est que puisque notre pays, en adhérant à la Charte, marquerait sa volonté d'en appliquer les règles à la protection des langues de la France, il devrait le faire au profit de toutes les langues de la France.

Pour mesurer la portée de cette assertion, il n'est pas inutile de recourir à une métaphore, celle des monuments historiques.

Ils se trouvent dans des situations considérablement variables. Certains sont pratiquement intacts, quand d'autres ne laissent subsister que des ruines. Certains sont des musées, quand d'autres (hôpitaux, lieux de cultes, casernes...) restent affectés à ce pour quoi ils avaient été bâtis. Certains sont d'admirables manifestations du génie français, quand

d'autres, soit sont bien antérieurs à la France elle-même, soit doivent tout à ceux qui les ont importés sur notre territoire. Mais tous bénéficient d'une même protection, même si elle ne se traduit naturellement pas par les mêmes besoins, les mêmes soins, les mêmes mesures.

169. Il n'est pas déplacé de faire exactement la même observation à propos des langues de la France, qu'elles soient régionales ou minoritaires.

Celles d'entre elles qui ne sont pratiquement plus parlées - des langues en ruine, pourrait-on dire - ou ne le sont que dans des cénacles savants mais étroits - les langues devenues objets de musées - ne sont pas moins dignes d'intérêt lorsqu'il s'agit de sauvegarder un patrimoine.

Bien sûr, elles n'appellent pas les mêmes actions que celles qui, à l'inverse, n'ont cessé de donner des signes de santé, ou de renouveau. Les mesures qui peuvent les concerner sont surtout celles portant sur l'étude ou la conservation, davantage que celles relatives à la diffusion et à l'utilisation.

Il reste, et c'est le seul objet des remarques qui précèdent, que, lorsque sera établie la liste prévue par la Charte, il serait préférable de risquer de pêcher par excès plutôt que par défaut.

170. Ce faisant, l'État n'étendrait pas à l'infini le champ de ses obligations puisque, on l'a vu, l'essentiel d'entre elles est lié à la présence et au nombre de locuteurs concernés, de sorte que faire figurer sur la

liste une langue largement oubliée n'alourdirait en rien les charges pesant sur la Nation.

D'une part, si les langues régionales ou minoritaires peuvent devenir objet de droit, elles ne sont pas sujets de droit et, par conséquent, il n'existe évidemment aucun principe d'égalité entre elles, qui obligerait à les traiter toutes exactement de la même manière. D'autre part, si les engagements de la France s'étendent à toutes les langues figurant sur la liste, leur mise en oeuvre peut ainsi légitimement varier, dans le respect de la convention, selon la situation réelle de langue considérée.

171. Ne présentant, donc, aucun inconvénient réel en droit ou en fait, le choix d'une liste délibérément longue marquerait en revanche opportunément la volonté de prendre pleinement en compte, en s'en tenant à lui, le souci premier de la Charte, celui de préservation d'une richesse culturelle.

S'agissant ensuite de l'établissement concret de cette liste, le soussigné n'a aucune des compétences linguistiques et sociolinguistiques, à supposer même que celles-ci suffisent, qui lui permettraient de dresser un inventaire. Il n'est pas totalement impossible, en revanche, d'évoquer des critères qui pourraient ou qui devraient être pris en considération.

172. Le principal est un critère d'exclusion. Il est énoncé par le a de l'article 1 de la Charte, qui écarte de sa définition des langues régionales ou minoritaires "*les langues des migrants*".

Sans s'arrêter à ce que cette formulation peut avoir de troublant, elle pose des problèmes complexes.

A priori, il ne serait pas abusif d'en déduire qu'elle vise les langues étrangères, mais on n'aurait guère avancé pour autant, car il resterait à définir ce qu'est une langue étrangère.

On ne peut s'arrêter à l'idée, vraie mais insuffisante, selon laquelle une langue étrangère est la langue officielle d'un pays étranger. D'une part, le français lui-même, et c'est heureux, est langue officielle dans de nombreux pays étrangers. D'autre part, il existe des langues officielles d'un pays étranger, par exemple le basque et le catalan, reconnus comme co-officiels par l'article 3 de la constitution espagnole de 1978, qui pourtant appartiennent indubitablement et simultanément aux langues de la France.

173. On pourrait alors songer à prendre comme critère de la langue étrangère celui de la nationalité de ses locuteurs : seraient alors étrangères les langues parlées par les Étrangers, tandis que seraient langues de la France toutes celles qui sont naturelles pour des Français. Mais ce critère n'est pas plus opérationnel.

Conformément à sa tradition d'accueil, la France a vu se succéder de nombreuses vagues d'immigrés auxquels, plus ou moins vite, elle a donné sa nationalité.

Dans des milieux assez nombreux, l'intégration à la communauté française s'est opérée sans l'oubli des origines, même éloignées dans le temps ou l'espace, de sorte que, au sein de la famille ou dans les relations

amicales, de très nombreux Français continuent de parler quotidiennement des langues aussi variées que l'espagnol, le portugais, le chinois ou bien d'autres encore.

Dès lors, si, pour tracer la frontière entre langues de la France et langues des migrants, l'on écartait le critère du caractère officiel d'une langue dans un pays étranger, dont on a vu qu'il serait trop restrictif, au profit du critère des langues parlées par les Français, celui-ci serait à l'inverse trop extensif, et l'on arriverait à ce résultat insolite dans lequel les langues qui viennent d'être mentionnées devraient devenir langues minoritaires de la France.

174. Puisque ni le critère de nationalité de la langue, ni celui de nationalité du locuteur, n'est à lui seul déterminant, il faut donc les utiliser tous deux, alternativement ou cumulativement.

Dans le cas des langues régionales, le critère de nationalité des locuteurs suffit : toute langue historiquement et géographiquement pratiquée par des Français, même si elle l'est simultanément dans un autre pays, voire si elle y a statut officiel, est une langue de la France.

Ceci permet de régler le sort de ce qu'il est convenu d'appeler les langues régionales, étant entendu, d'une part, que l'adjectif doit être pris ici dans son sens géographico-historique et non dans son acception juridique et, d'autre part, que sont des langues régionales de la France celles de sa métropole - alsacien, basque, breton, catalan, corse, flamand, langues d'oïl, langues d'oc (subsumées dans l'occitan) - mais aussi, bien sûr, celles de ses collectivités territoriales d'outre-mer - les créoles

(Antilles, Réunion, Guyane), les langues polynésiennes, les langues mélanésiennes et les langues amérindiennes de Guyane.

175. Dans le cas des langues dites minoritaires, les deux critères devraient être maniés cumulativement. Cela signifie que seuls devraient être retenues les langues qui, à la fois, sont parlées par un nombre significatif de Français et ne sont pas langues officielles dans un autre pays.

L'application croisée de ces deux critères aboutirait à dresser une liste sans doute brève, mais qui pourrait concerner un nombre très élevé de personnes, puisque devraient y figurer, outre sans doute le romani et le yiddish, le berbère certainement.

176. Ce dernier est, conjointement avec le français, la langue maternelle héritée de centaines de milliers d'entre nous, mais n'est langue officielle nulle part, pas même au Maroc, tandis qu'il est combattu dans la région géographique d'Algérie où il est majoritaire, la Kabylie, qui, de surcroît, appartient longtemps à un département français.

Il va de soi qu'il y aurait quelque chose d'inexplicable à ce que la France, au moment où elle consacrerait comme faisant partie de son patrimoine linguistique, les langues parentales, de Stéphane Guivarc'h, de Bixente Lizarazu ou de Lilian Thuram, refuse de faire de même pour celle de Zinedine Zidane.

177. La situation de l'arabe est très différente, non certes sur le nombre, très élevé, de Français dont ils est l'une des langues maternelles, mais plutôt quant à sa situation internationale.

Dès lors, en effet, qu'il est aujourd'hui la sixième langue parlée dans le monde, bien avant le français lui-même, il est difficile de ne pas y voir une langue étrangère, quel que soit le critère adopté. Et il serait singulier de prétendre en faire une langue minoritaire de la France, obligeant cette dernière à la prendre en charge comme telle.

Il n'est pas indifférent de rappeler que l'un des soucis présents dans la Charte, et qui a probablement même été à son origine, est celui de la menace de disparition, qui pèse sur certains éléments du patrimoine culturel.

C'est déjà pour lutter contre celle-ci que des langues comme le yiddish d'un côté, le berbère et le rromani de l'autre, sont enseignées dans le supérieur, respectivement, au moins à l'Université de Mulhouse et à l'Institut national des langues et civilisation orientales.

S'agissant, en revanche, de l'arabe, il n'est pas menacé de disparaître, et le nombre de ses locuteurs Français est plus un signe de santé de cette langue qu'un indice pouvant faire craindre son oubli.

178. Il est donc légitime, dans ces conditions, de considérer que, parmi les langues couramment pratiquées en France, par un nombre significatif de nos compatriotes, doivent être écartées de la protection comme langues minoritaires, au titre de notre pays, outre celles qui sont

officielles ailleurs, celles aussi dont la survie est assurée, voire prise en charge, par les pays d'où elles sont issues.

C'est à ce titre que l'on peut omettre de la liste l'arabe, ainsi que, pour les mêmes raisons, les diverses langues originaires d'Afrique, où elles sont toujours très répandues, cependant que le berbère devrait au contraire y figurer.

Un tel choix, s'il était effectué, n'opérerait aucune discrimination à l'occasion de la signature de la Charte dans la mesure où, d'une part, celle-ci vise à protéger des langues et non à conférer des droits à leurs locuteurs et où, d'autre part, ces derniers continueraient d'avoir accès, en France, aux formes actuelles de reconnaissance et d'enseignement que personne ne proposera de remettre en cause.

179. Ainsi, à défaut d'avoir prétendu dresser une liste exhaustive, les développements qui précèdent devraient permettre aux autorités politiquement compétentes, avec le concours des organismes culturellement compétents, de le faire sans rencontrer, espérons-le, de difficultés majeures.

S'il s'en trouvait en chemin, cependant, il resterait à signaler que le choix que ferait la France au moment de son adhésion ne serait pas irrévocable, puisque le paragraphe 2 de l'article 3 permet, à tout moment, de compléter la liste des langues concernées. Ainsi, en cas de doute ou de difficulté sur l'une d'entre elles, il serait possible de prendre le temps nécessaire à l'instruire, sans pour autant retarder l'application de la Charte aux autres langues sélectionnées.

Mais, en même temps que cette faculté peut permettre de régler des problèmes, elle pourrait en soulever d'autres, qui concerneraient non plus les modalités d'adhésion, mais celles de l'intégration dans l'ordre juridique interne.

b) Sur les modalités d'intégration

180. Dès lors que, aux conditions et dans les limites qui ont été précisées (*supra*, 160), le signature de la Charte et sa ratification seraient compatibles avec la Constitution, la révision de cette dernière devient sans objet.

Certes, les défenseurs les plus exigeants des langues régionales ou minoritaires pourront en être chagrinés, et continueront de souhaiter qu'elles soient mentionnées dans la Constitution. Mais cela ne paraît pas, au yeux du soussigné du moins, un motif suffisant : déjà reconnues et protégées, par hypothèse, en droit national et international, ce n'est pas leur faire insulte que d'observer qu'il ne sera indispensable ni à leur défense, ni à leur dignité, ni à leur respect, qu'elles figurent de surcroît dans la Constitution.

Si, comme il est suggéré, cette dernière ne devait pas être modifiée, la signature pourrait intervenir dès qu'aura été établie la liste définitive des engagements souscrits et des langues qu'ils concernent. Puis, et le plus tôt serait sans doute le mieux, le Parlement devrait être saisi d'un premier projet de loi, celui autorisant la ratification, conformément à l'article 53 de la Constitution.

181. On a vu (*supra*, **21**) que le Conseil constitutionnel pourrait être saisi, avant comme après l'adoption d'un tel projet par le législateur. On a également vu toutes les raisons qui, selon le soussigné, font que, moyennant les précautions indiquées, il n'y aurait sans doute rien à redouter de ce contrôle si quiconque décidait de le provoquer.

Mais il reste cependant un point à éclaircir rapidement.

182. L'article 3, paragraphe 2, de la Charte précise que

"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..."

Dès lors, des esprits malicieux ou inquiets pourraient imaginer une ratification à minima, suivie ultérieurement de l'acceptation d'engagements plus nombreux, dont certains même pourraient poser problème en termes de constitutionnalité.

Cette hypothèse est en réalité exclue. S'il est vrai que la modification des engagements est entouré de moins de formalisme que l'acte initial qui les souscrits, ce n'est vrai qu'en droit international, et non en droit interne.

Au nom du parallélisme des formes, la France ne pourrait altérer en quoi que ce soit les engagements qu'elle aurait été autorisée à prendre en vertu d'une loi, qu'à condition d'y être autorisée par une loi nouvelle. De ce fait, les contrôles susceptibles de s'exercer à l'origine pourraient

s'exercer de la même manière par la suite, et le feraient sans doute s'il y avait lieu.

183. En d'autres termes, si nul n'estime nécessaire, au vu des engagements concrètement pris, de saisir le Conseil constitutionnel, ou si, le Conseil constitutionnel ayant été saisi, il a conclu que lesdits engagements ne sont pas incompatibles avec la Constitution, cela ni ne condamnerait le juge à n'être plus jamais saisi, ni ne préjugerait de ce qu'il pourrait dire à l'occasion de toute saisine sur des lois ultérieures ayant pour effet d'affecter, en quelque manière que ce soit, la position de la France à l'égard de la Charte.

184. Ceci étant précisé, le Parlement peut donc, s'il le souhaite, autoriser la ratification de la Charte.

En supposant celle-ci intervenue, il resterait à adopter, quand nécessaire, les normes destinées à mettre en oeuvre les engagements souscrits.

Sans doute s'avisera-t-on alors qu'elles sont nettement moins nombreuses qu'on ne l'imagine. D'une part, en effet, on a pu découvrir en chemin que des prescriptions assez nombreuses de la Charte correspondent à des pratiques déjà courantes, dont il ne s'agirait donc que de généraliser la possibilité. D'autre part, si l'on résiste à la tentation de multiplier les trop fréquents articles qui ne sont en réalité qu'autant de pétitions de principe ou d'exposés des motifs, sans contenu normatif, il est possible d'élaborer un texte raisonnablement bref.

185. Celui-ci devrait être une loi, dans la mesure où, directement ou indirectement, il interviendrait sur plusieurs des domaines visés par l'article 34 de la Constitution.

Cette loi devrait formuler un principe, celui de la reconnaissance, comme élément du patrimoine culturel national, des langues de la France.

Il ne s'agirait pas, ce faisant, de tomber aussitôt dans le travers contre lequel on vient de mettre en garde mais, au contraire, d'une part de donner une base légale assurée à toutes les pratiques qui existent déjà, ainsi qu'à celles qui, sans qu'il soit besoin de plus, pourraient voir le jour, d'autre part, de rendre caduques toutes les normes de rang égal ou inférieur, aujourd'hui en vigueur, contenant des dispositions contraires au principe législatif ainsi affirmé.

Juridiquement, il serait possible de s'en tenir à cela dans un premier temps, puis, au fur et à mesure que l'État décidera de mettre en oeuvre les engagements souscrits, de proposer, s'il y a lieu, l'adoption des articles législatifs correspondants.

186. Si, pour des raisons plus politiques que juridiques, mais tout aussi légitimes, il était choisi de procéder autrement, alors il appartiendrait aux pouvoirs publics, en concertation avec les organismes compétents, soit d'établir, parmi des engagements qui devront tous être mis en oeuvre, des priorités dans l'urgence, soit, dans la mesure budgétairement possible, de traduire la totalité des engagements dans un texte initial et unique.

Dans l'une comme dans l'autre hypothèses, le détail des dispositions à prévoir excède le champ de cette étude et les capacités de son auteur. Il n'excède pas celles des ministères compétents, en revanche, qui savent parfaitement effectuer ce travail, quand ils veulent bien se rappeler qu'une grande loi ne se mesure pas au nombre et à la longueur de ces articles.

Ici s'arrête ainsi non certes la tâche à accomplir mais la contribution que le soussigné pouvait tenter d'y apporter.

187. Un dernier point doit cependant être mentionné. La Partie IV de la Charte (articles 15 à 17) se préoccupe de son application.

A ce titre, elle prévoit l'obligation faite aux États signataires de présenter un rapport sur les mesures prises dans l'année qui suit l'entrée en vigueur puis, ensuite, sur un rythme triennal.

Ce rapport, après examen par un comité d'experts, au sein duquel siège un représentant de chaque État, peut aboutir, après que tous les organismes ou associations qui le souhaitent auront pu s'exprimer, à des observations que le Comité des Ministres pourra adresser aux États.

La procédure ainsi prévue, la vigilance du Conseil de l'Europe et des associations intéressées, les remontrances éventuelles auxquelles cela pourrait donner lieu, sont autant de garanties de nature à concourir à ce que la Charte soit appliquée par tous, loyalement et pleinement.

VI - Conclusion

188. Il faut se méfier des conclusions. Le lecteur pressé y cherche ce qu'il croit être l'essentiel, quand il n'y peut trouver qu'un résumé, plus ou moins maladroit, de ce qu'il n'a pas le temps, le goût ou le courage de lire.

Le risque est plus grand encore lorsque les développements ont tenté d'apporter aux questions posées des réponses fermes, que nuancent des explications plus contrastées : on en retiendra la fermeté, en oubliant la nuance.

La difficulté s'accroît de surcroît des passions que provoque le sujet, des phantasmes qu'il charrie parfois.

189. On a tenté de le traiter ici de manière méticuleuse - ce qui explique et, peut-être, excuse la longueur - et impassible.

L'analyse froide et méthodique de chacune des dispositions a permis de conclure, selon les cas, à sa compatibilité ou à son incompatibilité avec la Constitution.

Pour qui refuserait cette ascèse, la lecture susciterait soit un sentiment de gêne constitutionnelle intense et persistante, soit au contraire une réaction exaspérée devant la multiplication des rejets ou la scansion de précautions variées. De là à renoncer à l'impassibilité nécessaire, pour en revenir à toutes sortes de convictions ou préjugés n'ayant en commun

que de n'être nullement juridiques, il y a une tentation puissante, contre laquelle on prend la liberté de mettre en garde.

Bref, ce travail qui s'est voulu méticuleux et impassible ne pourra servir que quiconque est prêt à se montrer aussi méticuleux et aussi impassible. Exigeant pour l'auteur, il l'est malheureusement au moins autant pour le lecteur.

Tels sont les dangers sur lesquels il fallait attirer son attention, mais puisqu'on ne peut les éviter complètement et qu'il faut bien conclure, allons-y.

190. Premièrement, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires n'est pas, en elle-même, incompatible avec la Constitution, étant entendu, d'une part, que l'objet de la Charte est de protéger des langues et non, nécessairement, de conférer des droits imprescriptibles à leurs locuteurs, et, d'autre part, que ces langues appartiennent au patrimoine culturel indivis de la France.

Deuxièmement, cette compatibilité serait d'autant mieux assurée que la signature de la Charte s'accompagnerait d'une déclaration interprétative indiquant que le terme de "*groupe*", chaque fois qu'il est employé, 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.

Troisièmement, sous cette condition, il n'y a lieu, constitutionnellement, à émettre aucune des réserves rendues possibles par l'article 21, paragraphe 1 de la Charte.

Quatrièmement, la France peut, dans des conditions compatibles avec la Constitution, souscrire jusqu'à cinquante-deux des engagements prévus par la Charte, répondant au minimum prescrit pour chacun de ces articles.

Cinquièmement, la liste des langues concernées, que la France doit spécifier dans son instrument de ratification, pourra être élaborée :

- en considérant comme langue dite régionale toute langue historiquement et géographiquement parlée par des Français sur le territoire national, métropole comme outre-mer, sans que, à ce stade, il y ait lieu à attacher une importance excessive au nombre des locuteurs actuels ;
- en considérant comme langue minoritaire toute langue parlée par un nombre significatif de Français, à condition qu'elle ne soit pas langue officielle dans un pays étranger, et puisse être menacée de disparaître.

Sixièmement, il est recommandé, sous la seule réserve des contraintes budgétaires que cela pourrait faire peser, d'une part, de souscrire effectivement tous les engagements compatibles avec la Constitution, d'autre part, de dresser, au vu des critères proposés auparavant, une liste de langues aussi complète que possible.

Septièmement, aucune révision de la Constitution n'est nécessaire et le Conseil constitutionnel, s'il avait lieu à exercer son contrôle dans l'avenir, pourrait toujours être saisi à l'occasion de n'importe quelle modification des engagements de la France.

Huitièmement, une loi étant sans doute indispensable pour traduire les engagements de la France, celle-ci gagnerait à être sobre, et à rappeler

le principe, déduit tant de la Charte que des traditions constitutionnelles, selon lequel toutes les langues concernées sont des langues de la France.

Neuvièmement enfin, un coup de châsse en chanfrein du côté du louchebem, du loufiat, du loche de poids, sans bonir que t'chi des courtines ni groumer de passer la zone à l'as, et son verlan souvent leaubiche, suffirait à rappeler l'existence des argots, idiomes traditionnels et minoritaires s'il en est, de la France sans conteste, mais qui, faute d'être maternels pour quiconque, ni vernaculaires où que ce soit, n'entrent pas dans le champ de la Charte.

Guy Carcassonne
Professeur de droit public à
l'Université de Paris X - Nanterre