

# INDIVISIBILITÉ DE LA RÉPUBLIQUE *VERSUS* LANGUES RÉGIONALES

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

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

209

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

que la querelle des rapports entre la langue française et les langues régionales va rebondir et mobiliser l'ensemble des différentes familles politiques par-delà leurs clivages traditionnels. De nouveaux clivages entre « souverainistes et fédéralistes » divisent les formations de droite et de gauche. Une illustration en est donnée par la récente enquête publiée par Jérôme Jaffré sur l'électorat de la droite républicaine<sup>1</sup>. En son sein apparaît « une nette césure entre les électeurs jeunes et âgés ». Leurs positions tranchées notamment par rapport à la ratification de la Charte alimentent cette coupure. Les moins de 30 ans y sont très largement favorables, 76 % acceptant pleinement le droit à la différence, alors que cette option ne recueille que 42 % des plus de 60 ans.

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

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

#### L'INFLUENCE DES COOPÉRATIONS EUROPÉENNES SUR LE FAIT CULTUREL MINORITAIRE

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

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

#### *Le Conseil de l'Europe et les langues régionales*

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

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

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

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

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

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

le traité entend « l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un certain nombre de personnes justifiant l'adoption de différentes mesures de protection ». Il reconnaît aussi l'existence de « langues dépourvues de territoire » et les définit comme celles « pratiquées par des ressortissants de l'État, mais qui, bien que traditionnellement pratiquées sur le territoire de l'État, ne peuvent être rattachées à une aire géographique particulière ». Cette approche, qualifiée de « juridico-culturelle » par Ferdinando Albanese, s'efforce donc de contourner les difficultés politiques et juridiques inhérentes au concept de minorité nationale. Selon lui, elle ne confère aucun droit individuel ou collectif, mais propose, dans chaque domaine où la langue est utilisée, des mesures concrètes sous forme d'options. Cette analyse est partagée par l'« Étude sur la compatibilité entre la Charte [...] et la Constitution » réalisée par Guy Carcassonne. Effectuée à la demande du Premier ministre, elle lui est remise au mois de septembre 1998. Si, affirme Carcassonne, la ratification de la Charte par la France a pour conséquence d'attribuer valeur juridique à de nombreuses pratiques existantes – ce qu'admet le Conseil constitutionnel en affirmant dans sa décision que « la plupart des engagements souscrits [...] se bornent à reconnaître des pratiques déjà mises en œuvre par la France en faveur des langues régionales » –, cela ne signifie nullement qu'elle confère des droits aux différents groupes de locuteurs.

En France, la question de la ratification de la Charte n'est pas nouvelle. Elle a été soulevée à l'occasion des débats sur la révision préalable de la Constitution du 25 juin 1992 nécessitée par la volonté manifeste de ratifier le traité de Maas-

tricht et son incompatibilité déclarée avec la Constitution. Le gouvernement sera, en effet, questionné par certains parlementaires (Brienne à l'Assemblée nationale et Goetschy au Sénat) sur l'attitude de la France face à la Charte, sans qu'il juge opportun d'apporter des réponses. Pourtant, l'interrogation avait toute sa signification, essentiellement pour deux raisons.

D'abord, car ladite révision constitutionnelle introduira à l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958, sur l'amendement parlementaire de l'opposition de l'époque (Toubon, Hyst, Lamassoure), la mention qui deviendra après modification du Sénat : « La langue de la République est le français. » Dès lors, les questions des langues régionales en France comme celles liées à la ratification d'un traité international relatif à leur reconnaissance, statut ou développement se trouvaient désormais confrontées à cette « reconnaissance constitutionnelle de la langue française ». Le français reçoit pour la première fois un statut officiel constitutionnel au même titre que l'affirmation des principes majeurs de la République « indivisible, laïque, sociale et démocratique ».

Ensuite, parce que cette innovation peut être interprétée comme une expression du nationalisme français face aux effets supposés de l'intégration européenne contenue dans le nouveau traité.

### *La construction européenne et les langues régionales*

On peut rapprocher la volonté des parlementaires français des conséquences que l'application du titre IX du traité sur l'Union européenne est susceptible d'entraîner. En effet, son article 128, dont le contenu reste inchangé depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amster-

dam le 1<sup>er</sup> mai 1999, prévoit que « la Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur spécificité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun ». La culture devient un domaine d'intervention communautaire. L'objectif de l'Union consiste à mettre en évidence « l'héritage culturel commun des États membres » en respectant à la fois le pluralisme au niveau communautaire et celui pouvant exister au niveau interne propre à chaque État.

Une référence expresse est faite aux cultures régionales, composantes d'une identité européenne plurielle. Les secteurs dans lesquels la communauté pourra intervenir sont définis à l'alinéa 2 de l'article 128. Ils touchent notamment à la diffusion et à la connaissance de la culture et de l'histoire des peuples européens, la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel. Cette nouvelle compétence représente une innovation. Elle fait expressément référence à une intervention dans le secteur de la culture organisant ainsi un transfert partiel de compétences selon le principe de subsidiarité.

Les traités établissant les communautés européennes ne font aucune référence aux langues dites « les moins répandues ». Pourtant, du lapon à l'occitan, les langues régionales et minoritaires seraient au nombre d'une quarantaine dans l'Europe des Quinze et intéresseraient quelque 50 millions de citoyens sur les 350 qu'elle réunit : soit un sur sept. C'est la raison pour laquelle le Parlement européen adoptera, toujours à de fortes majorités, plusieurs rapports (Arfé et Kuijpers en 1983, Killilea en 1994) sur cette question. De même, c'est à l'initiative d'un groupe d'eurodéputés que fut

constitué en 1982 un « Bureau européen pour les langues les moins répandues », et ouverte au budget communautaire une ligne spécifique pour des interventions dans ce domaine. Cette direction témoigne d'un intérêt croissant pour les cultures régionales, parties intégrantes du patrimoine spirituel, artistique et littéraire de la Communauté. Cette position a été réaffirmée par le Parlement européen dans sa résolution du 28 novembre 1988 dans laquelle il devait déclarer : « Il est indispensable, pour l'identité culturelle européenne, de laisser une place aux spécificités régionales existant à l'intérieur de chaque État membre, en valorisant les spécificités actuelles et en respectant ainsi les intérêts, les aspirations et le patrimoine historique, linguistique et culturel propre à chaque région, et en facilitant la coopération linguistique et culturelle transfrontalière ou interrégionale lorsqu'il existe des patrimoines [...] communs qui transcendent les divisions administratives actuelles. » L'assemblée de Strasbourg reprendra cette posture lors de l'adoption de sa résolution du 9 février 1994 sur les minorités linguistiques et culturelles de l'Union européenne. Elle affirme que « le Parlement européen soutient la Charte européenne des langues régionales et minoritaires [...] en tant qu'instrument à la fois efficace et souple de protection et de promotion des langues de moindre diffusion » ; invite par ailleurs, à son paragraphe 7, « les gouvernements des États membres qui ne l'ont pas encore fait à [la] signer et leur Parlement à [la] ratifier ».

Dans ce domaine d'affirmation du « pluralisme culturel intégral », un corpus se construira progressivement. Il s'enrichira de la résolution votée à la quasi-unanimité, le 11 décembre 1990,

par les parlementaires européens. Cette dernière concerne la reconnaissance du catalan, langue à statut officiel, mais non étatique, dans les communautés autonomes de Catalogne, de l'archipel des Baléares et du pays valencien, sinon comme langue de travail, au moins en tant que « langue d'usage » pour les rapports entre la Communauté et les autorités publiques de l'ensemble culturel catalan. De plus, la langue catalane sera désormais incluse dans les programmes élaborés par la Commission pour l'apprentissage des langues européennes, pour faciliter les échanges et la coopération intra-européenne. Si le qualificatif « officiel » est absent de la résolution, les considérants qui la précèdent contiennent l'affirmation de l'adoption par les institutions européennes, et notamment le Parlement, du principe de « pluralisme intégral », en cohérence avec le respect dû à toutes les langues, « reflets et expressions des cultures des différents peuples ». Même si la pratique de toutes les langues au sein de l'ingénierie communautaire représente un handicap quasiment insurmontable, cela ne doit pas conduire, comme l'a rappelé le Parlement européen, au refus du principe de l'égalité de toutes les langues. Ce principe est apprécié comme fondamental afin que les « peuples d'Europe ne considèrent pas les institutions européennes comme un corps extérieur et étranger, mais comme un élément faisant partie de la vie quotidienne des citoyens ». Comme on le voit, la position prise par l'assemblée européenne dépasse largement la question du catalan. C'est parce que le Parlement euro-

péen s'est érigé en défenseur du « pluralisme intégral » qu'il a repoussé, le 19 juin 1995, un mémorandum déposé au nom de la France par Alain Lamassoure, alors ministre des Affaires européennes. En refusant la proposition qu'il contenait de limiter à cinq le nombre de langues de travail, l'assemblée de Strasbourg rappelait ainsi son attachement à une construction européenne pluriculturelle et respectueuse des diversités qui la composent.

Quant à la Cour de justice des communautés européennes, elle s'est emparée pour la première fois du problème des langues<sup>2</sup> pour mettre en relief les incidences du principe de libre circulation des travailleurs. Toujours dans le même secteur, elle vient de franchir une nouvelle étape<sup>3</sup>. Les citoyens dont la langue maternelle est l'allemand ont le droit d'utiliser leur langue devant les tribunaux du Haut-Adige, y compris lorsqu'ils ne résident pas dans la province de Bolzano où ce droit est reconnu aux habitants de culture allemande. Tel est en substance le jugement prononcé par la Cour de Luxembourg. Cette décision établit que le droit d'utiliser sa propre langue maternelle, sur la base « du critère de bien-fondé », ne peut être refusé aux citoyens de l'Union européenne qui ne sont pas résidents dans la province de Bolzano. Cet arrêt, sauf à considérer qu'il ne saurait faire jurisprudence, pourra donc être invoqué pour des cas relevant de situations similaires. Ainsi un Catalan confronté à une instance en Roussillon pourra-t-il utiliser sa langue maternelle pour se défendre. Ce droit reconnu à tout citoyen européen serait-

2. CJCE, 11 juillet 1985, *Mutsch*.

3. *Contact Bulletin*, mai 1999, vol. 15, n° 3.

il interdit en France à un locuteur de langue régionale ?

Dans la Babel européenne, la question des langues représente un véritable enjeu. Celle-ci confronte l'Europe à l'hypothèse élaborée par Sapir-Whorf qui veut que « chaque langue détermine une vision du monde qui lui est propre ». On touche ici à l'intersection d'un horizon de sens (lié à une langue et à des pratiques au sein d'une collectivité) et d'un horizon de compréhension et de projets, politique liée à une pluralité de systèmes de tradition et de familles d'esprit qui se recourent, s'affrontent ou s'ignorent<sup>4</sup>.

Nouvelles compétences dans le domaine de la culture, intérêt croissant pour les langues et cultures régionales, interpénétration des positions prises par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, la construction européenne n'apparaît plus seulement comme la réalisation d'un grand marché intérieur. Cependant, nous pouvons provisoirement conclure avec Jean-Marie Woerling que l'apport de l'Union européenne « à la défense des droits linguistiques reste en dessous de l'attente des locuteurs des langues les moins répandues<sup>5</sup> ». Son ouverture à de nombreux États appartenant à l'Europe centrale et orientale invite à une attention renouvelée pour le fait minoritaire. Mais la constitutionnalisation du statut de la langue française et les conséquences qu'elle entraîne représentent une illustration de cette « possible renationalisation des politiques communautaires » par les États membres. Elle est aussi l'expression d'une inquiétude : celle de sombrer dans

une homogénéisation culturelle, ce *volapük* dénoncé en son temps par le général de Gaulle.

#### LA FRANCE FACE AUX LANGUES RÉGIONALES

Afin de contourner d'éventuels obstacles idéologiques et constitutionnels, le Premier ministre Lionel Jospin a, en 1998, souhaité disposer d'une étude approfondie de cette question. Outre l'inventaire « des langues de la France » cité plus haut, il a confié à deux parlementaires de sa majorité, Nicole Pery puis Bernard Poignant, mission d'étudier la « situation des langues régionales en France ». Leurs rapports lui furent remis respectivement les 2 février et 1<sup>er</sup> juillet de la même année. Ils concluaient en faveur de la signature et de la ratification par la France de la Charte du Conseil de l'Europe. Durant la campagne des présidentielles de 1995, le commanditaire s'était déjà déclaré favorable à deux reprises, en Corse et en Midi-Pyrénées, à cette ratification. Sa position fut renouvelée devant les parlementaires socialistes, le 29 septembre 1998 : « [...] le gouvernement fera en sorte que la Charte du Conseil de l'Europe sur les langues régionales et les cultures minoritaires puisse être signée et ratifiée. » Quant au président de la République, son déplacement en Bretagne en mai 1996 lui fournira l'occasion de s'exprimer positivement sur le sujet. L'exécutif « cohabitionniste » semblait donc partager une approche commune : la valorisation des identités, langues et cultures régionales ne comportant plus le risque

215

4. *RIPC*, septembre 1992, « La Francophonie ».

5. In Henri Giordan (dir.), *Les Minorités en Europe*, Paris, Kimé, 1992.

de délier la France. Les partisans des langues régionales pouvaient sereinement envisager une issue favorable. C'était compter sans l'intervention du Conseil constitutionnel.

### *La présomption d'inconstitutionnalité*

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

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

tembre 1996, concluait que son contenu se heurtait aux dispositions constitutionnelles de l'article 2 stipulant que « la langue de la République est le français ». Cette analyse de la haute juridiction administrative mettait ainsi en exergue une incompatibilité qui ne pouvait être surmontée que par une modification constitutionnelle avant ratification. La rédaction de l'article 2 de la Constitution devait être amendée. Des propositions avaient d'ailleurs été formulées par différents parlementaires à l'occasion de la révision du 25 juin 1992 : « Le français est la langue de la République dans le respect des langues régionales de France<sup>6</sup>. » Une proposition de loi constitutionnelle fut déposée, en juillet 1998, par les six députés verts du groupe parlementaire Radical Citoyens et Verts. Tout en se référant à l'article 128 du traité de Maastricht, les parlementaires écologistes suggéraient que l'alinéa 2 de l'article 2 de la Constitution soit rédigé de la sorte : « La langue de la République est le français. La République reconnaît et protège les langues et cultures régionales. » Cette insertion donnerait force constitutionnelle aux langues régionales et permettrait la ratification de la Charte.

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

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



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

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

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

référence, une réserve expresse fut formulée par la France : « Le gouvernement français déclare, compte tenu de l'article 2 de la Constitution de la République française, que l'article 27 n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République<sup>7</sup>. »

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

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

7. *JORF*, 1<sup>er</sup> février 1981, p. 405.

doit s'entendre de façon très large et que toute autre interprétation serait contraire à l'article 2 de la Constitution. Cette qualité impose son usage aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de droit public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics<sup>8</sup>. Le concept de « vie politique » doit donc être interprété dans une assertion large et non politique.

### *La décision 99-412 du Conseil constitutionnel*

218 Malgré cette profusion de précautions explicatives, reprise par le gouvernement et destinée à vider la Charte de son venin présumé, la décision du 15 juin 1999 (99-412 DC) du Conseil constitutionnel vient sonner le glas d'une ratification sans douleur. Tout d'abord, il fait peu cas de la portée juridique de la déclaration interprétative en considérant « qu'une telle déclaration unilatérale n'a d'autre force normative que de constituer un instrument en rapport avec le traité et concourant en cas de litige à son interprétation ». Ensuite, en concluant dans l'article 1<sup>er</sup> de sa décision que « la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comporte des clauses contraires à la Constitution », le Conseil constitutionnel impose une révision préalable avant ratification. L'arsenal traditionnel hérité de l'histoire constitutionnelle est convoqué dans la décision : la France est une République indivisible ; elle assure l'égalité des citoyens devant la loi ; principe d'unicité du peuple français à valeur constitutionnelle, le français est

la langue de la République ; à ce titre son usage s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public.

Sa fonction d'exégète de la Constitution confère à sa décision l'autorité absolue de la chose jugée. Cependant, en démocratie, sauf à verser dans le gouvernement des juges, ce que le constituant de 1958 a refusé, les arguments avancés doivent être mis en débat. Deux remarques essentielles méritent d'être soulevées en regard des modifications constitutionnelles intervenues récemment.

Premièrement, en considérant que la Charte porte atteinte à l'« indivisibilité de la République », le Conseil constitutionnel semble ignorer les récentes évolutions survenues sans que l'article 1<sup>er</sup> de la norme fondamentale ait subi de modifications. En effet, depuis la révision constitutionnelle du 21 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, la République partage des éléments de sa souveraineté avec une de ses collectivités territoriales. Cette répartition est essentiellement matérialisée par la création des « lois de pays », ayant valeur législative, dont le contrôle avant publication relève désormais du Conseil constitutionnel et non plus de la juridiction administrative. Dès lors, le Parlement de la République n'est plus seul à voter la loi. La Nouvelle-Calédonie est devenue un « pays à souveraineté partagée ». Cette innovation a toutes les chances d'être étendue à la Polynésie française, qui devrait dans les mois à venir se trouver dotée d'un sta-

8. Charles Debbasch, *La Constitution de la V<sup>e</sup> République, pratique et jurisprudence*, Paris, Dalloz, 1999.

tut comparable à celui de l'archipel mélanésien. Les députés ont entamé avant la fin de la session parlementaire l'examen d'un projet de loi constitutionnelle tendant à instaurer une nouvelle catégorie de collectivité territoriale régie par un nouvel article 78 créant « les pays d'outre-mer<sup>9</sup> ». C'est à ce nouvel article que seront rattachées Polynésie et Nouvelle-Calédonie. Le Sénat, dès la reprise de la session parlementaire, a donné son aval pour une nouvelle révision constitutionnelle en votant, le 12 octobre 1999, le projet de loi constitutionnelle.

Par ces innovations audacieuses la République est devenue un être juridique hybride. Certaines de ses composantes, toujours collectivités territoriales même si elles se situent géographiquement à plusieurs milliers de kilomètres de la métropole, sont affublées d'éléments de souveraineté. Selon Catherine Tasca, présidente de la commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale, les « pays d'outre-mer » se caractériseront par cinq critères : un statut constitutionnel complété par une loi organique, une large autonomie avec des compétences transférées par l'État, la possibilité de devenir membre d'organisations internationales et de négocier des accords internationaux dans leurs domaines de compétence, la possibilité de prendre des actes de nature législative soumis au contrôle de constitutionnalité, une citoyenneté fondée sur une condition de résidence ou de l'existence de liens particuliers avec le pays et entraînant des conséquences juridiques variables selon les pays d'outre-mer<sup>10</sup>.

Dès lors, comment ne pas s'interroger sur le concept d'« indivisibilité » mentionné dans la décision du 15 juin ?

S'agit-il de l'indivisibilité de la souveraineté ? Mais celle-ci est d'ores et déjà partagée avec l'Union européenne et avec les « pays d'outre-mer ». Pour la première, la relecture des décisions du Conseil relatives aux traités de Maastricht et d'Amsterdam renseigne sur l'ampleur des transferts de « compétences » mettant « en cause les conditions essentielles de la souveraineté ». Quant au second partage, il est sans doute réservé à des parties lointaines de la République. Dans ce cas, la Constitution devrait expressément le mentionner.

S'agit-il de l'indivisibilité de son territoire ? Mais en quoi la Charte y porte-t-elle atteinte ? Certes, elle mentionne bien « le territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée » ou encore « l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression ». Mais l'évocation corrélée à la réalité des langues régionales oblige à adopter un « découpage » pragmatique : le basque ne correspond à aucune division administrative, l'alsacien dépasse les contours de la seule région Alsace, le flamand est parlé dans l'arrondissement de Dunkerque, le catalan correspond aux limites du département des Pyrénées-Orientales, l'occitan à celles de plusieurs régions, le corse et les créoles à des entités insulaires situées en Méditerranée, dans les Caraïbes et l'océan Indien. A moins que, dans l'esprit des « Sages » de l'aile Montpensier, cette notion ne soit de nature à (ré)activer d'anciennes solidarités dangereuses. Il est vrai que sous la

9. *JORF*, 10 juin 1999, p. 5766-5783.

10. *Ibid.*, p. 5769.

Révolution, le 27 janvier 1794, Barrère stigmatisait les « parlers » en des termes peu choisis : « Le fédéralisme et la superstition parlent le bas-breton. L'immigration et la haine de la République parlent l'allemand, la contre-révolution parle italien. Le fanatisme parle basque. » On fera alors remarquer que l'intégration européenne a déjà fait voler en éclats les frontières intérieures de l'Union ; que les politiques mises en œuvre structurent des espaces transfrontaliers ; que les régions avec leurs spécificités sont des partenaires incontournables de cette construction.

220 Le deuxième argument invoqué par le Conseil constitutionnel plonge tout autant l'observateur dans un abîme de perplexité. Selon lui, la Charte contiendrait « des clauses » qui portent atteinte « aux principes constitutionnels [...] d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français ». Nous voilà retournés à la fois aux débats suscités par l'article 1<sup>er</sup> censuré de la loi de 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, « peuple corse, composante du peuple français », et à celui relatif à la parité. Le peuple français est défini depuis la décision du 9 mai 1991 comme l'unité et l'universalité des citoyens. Dès lors qu'il s'agit d'être abstraits, interchangeables et asexués, aucune section ou composante (communauté) dotée d'une identité particulière ne peut être autorisée : le « peuple français » ne connaît aucune section, aucune composante. C'est bien pour cela, notamment, que la parité a dû être introduite dans la Constitution pour tenter de remédier à cette injustice qui écarte majoritairement les femmes, moitié de l'humanité, des responsabilités et

mandats politiques. Mais, là encore, la haute juridiction constitutionnelle semble ne pas faire siennes les récentes évolutions calédoniennes. La loi constitutionnelle du 28 juillet 1998 a créé une citoyenneté calédonienne, un corps électoral spécifique, l'instauration de conditions d'accès à l'emploi, la reconnaissance de la coutume. On fera alors remarquer que, dans le cas de la Nouvelle-Calédonie (et de la Polynésie selon le projet de loi constitutionnelle adopté par le Parlement), les principes constitutionnels d'égalité et d'unicité du peuple français ne s'opposent pas à ce que soient reconnus des droits collectifs à un groupe défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance. Or la décision du 15 juin dit justement le contraire. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a admis que le principe constitutionnel d'« égalité » n'interdit pas que le législateur règle de façon différente des situations différentes (discriminations positives), ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général<sup>11</sup>. La Nouvelle-Calédonie présente donc une situation différente et son traitement approprié répond à des raisons d'intérêt général. Il en sera de même pour la Polynésie française. Mais un raisonnement similaire ne peut être retenu pour les langues régionales ou minoritaires de France.

En annonçant, le 23 juin 1999, en réponse à une question parlementaire, son intention de modifier l'article 53 C par l'insertion d'un nouvel alinéa autorisant la ratification de la Charte, le Premier ministre ne s'est pas dédit. Cependant, cette proposition est de moindre importance symbolique que celle qui

11. Décision 91-290 DC, 9 mai 1991.

aurait affecté la rédaction de l'article 2 C. Faisant preuve de pragmatisme, elle s'efforce d'éviter les joutes politiques homériques et tente de neutraliser l'opposition du chef de l'État. Ce dernier, le même jour, a fait savoir qu'il était opposé à une nouvelle révision constitutionnelle, mais favorable à l'élaboration d'une loi programme pour les langues régionales. En raison de cette position, l'initiative de la révision appartient dorénavant aux parlementaires selon la procédure décrite à l'article 89 C. A l'Assemblée nationale, sans compter la proposition de loi constitutionnelle déposée l'an dernier par les députés écologistes, plusieurs initiatives sont ou seront prises venant des parlementaires de l'opposition UDF et DL, comme de la majorité. Si un consensus devait se former au sein des deux chambres, il permettrait qu'une proposition constitutionnelle soit adoptée en termes identiques. Cette situation créerait un précédent. Le dernier mot reviendra tout de même au président de la République. C'est lui et lui seul qui détient, sans condition de délais, le pouvoir de convocation du Congrès, et de choix entre celui-ci et l'usage du référendum. Sauf à considérer que la révision lui aura été imposée, personne ne pourra l'obliger à engager cette troisième phase. Les silences de la Constitution laissent au président une marge de manœuvre. Ainsi, en 1973, Georges Pompidou

stoppa la procédure de révision en retirant le projet, adopté en termes identiques par les deux chambres du Parlement, qui devait conduire à la réduction du mandat présidentiel et à l'adoption du quinquennat. Entre cette situation et celle qui pourrait survenir, une importante différence doit être soulignée : dans le cas actuel, la révision résulterait de la volonté des parlementaires et du refus du chef de l'État. La cohabitation est décidément féconde en innovations institutionnelles.

Les langues régionales, principalement parlées aux franges de l'Hexagone, participent de ce projet en devenant contenu dans la construction européenne. A l'heure où les frontières s'estompent, leur promotion et la mobilisation positive des périphéries contribueraient au rayonnement de la France et du « pluralisme culturel intégral » prôné par le Parlement européen. Cette posture idéologique constitue pour la République un changement de paradigme. Comme le suggère Bruno Étienne dans son dernier ouvrage, c'est « par le bas qu'il faut éventuellement refonder la République et non à partir du centre nostalgique<sup>12</sup> ». Cette mise en œuvre représente un des défis possibles du XXI<sup>e</sup> siècle car, si l'on en croit le rapport Poinant, le siècle qui se profile « [...] aura à gérer la revendication identitaire. Les républicains doivent le faire. Sinon, d'autres s'en chargeront ».

221

12. *Une grenade entrouverte*, Paris, Éd. de l'Aube, 1999.