Jean-Éric Gicquel

UNITÉ NATIONALE OU DIVERSITÉ RÉPUBLICAINE

La langue n'est pas seulement l'apanage des linguistes, elle a vocation à être une préoccupation des juristes. Étant autre chose qu'un moyen de communication, elle constitue un indicateur permettant d'apprécier le niveau de différenciation que les États sont prêts à assumer et protéger sur leur territoire. En effet, chacun d'entre eux établit, au regard de sa propre évolution historique, sociale et démographique, son propre niveau d'acceptation de la diversité linguistique. Cela ne se fait pas toujours sans heurts. Les illustrations ne manquent pas. Songeons notamment à la Belgique, avec l'instauration de la frontière linguistique en 1963 et l'édification complexe d'un État fédéral en 1994 ; au Canada, où les difficultés induites par la co-officialité de l'anglais et du français coexistent avec la nécessaire prise en compte des droits linguistiques des peuples autochtones ; à la Lettonie, discriminant par ricochet la minorité russophone en imposant la connaissance de la langue lettonne aux candidats aux élections législatives ; ou encore à l'Espagne, dont le Tribunal constitutionnel s'est opposé, en 2010, à ce que le catalan puisse bénéficier du statut de langue d'usage « préférentiel » en Catalogne.

La France a longtemps été mise à l'écart de toutes ces controverses. La neutralité linguistique de la Constitution, et ce jusqu'à la révision de 1992, constitue une première explication. Mieux encore, s'il est alors acté que *la langue de la République est le français* (art. 2 C), encore faut-il rappeler que cette volonté de corriger un « oubli des constituants »[1] s'inscrivait, à la lueur de l'amplification du processus d'intégration européenne dans le domaine culturel voulue par le traité de

1. Intervention de Jacques Toubon à l'Assemblée nationale (*Journal officiel*, débats, première séance du 12 mai 1992, p. 1009).

Maastricht, dans une *simple* logique de défense du français confrontée à l'expansion continue de l'anglais. Reste qu'au-delà de cette arrivée inopinée de la langue dans la Constitution[2] il faut également souligner que le concept de souveraineté, tel qu'il s'est développé en France sous l'influence de Bodin, et renvoyant à une puissance de commandement qui ne connaît nulle limite ni contrainte, a aussi déployé ses effets dans une dimension linguistique. Si la sagesse populaire nous enseigne que *charbonnier est maître chez lui*, on pourrait aussi affirmer que la langue française a entendu être aussi *maîtresse chez elle*. De l'ordonnance dite de Villers-Cotterêts du 25 août 1539[3] au jugement du tribunal administratif de Paris du 20 octobre 2022 interdisant que l'administration puisse recourir à l'appellation de « Health Data Hub », en passant par l'interdiction faite, au début du XX^e^ siècle, aux écoliers en Bretagne « de cracher et de parler breton[4] », l'approche conflictuelle a été consubstantielle au développement et à la défense du français. À cet égard, chacun garde à l'esprit les réticences du constituant en 2008, qui, du bout des lèvres, avait concédé que *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France*. Le refus d'insérer cette règle dans l'article 2 de la Constitution de 1958 et de la renvoyer à un lointain article 75-1 s'est alors apprécié tel un refoulement au sens psychanalytique, soit une volonté de maintenir à distance du conscient des représentations ressenties comme déplaisantes. L'objectif clairement affirmé fut alors d'éviter « la concurrence entre les langues régionales et le français[5] ». Dans cet ordre de logique, nul n'a besoin de s'étonner des réserves exprimées, dans une belle similitude de pensée, par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État envers la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et des très faibles probabilités qu'un processus de révision constitutionnelle permettant, *in fine*, sa ratification puisse aller à son terme.

Une double dimension est discernable. Sous l'angle de la souveraineté linguistique extérieure, le français subit une forte concurrence exercée par la diffusion de langues étrangères – en pratique, l'anglo-américain. Cela se vérifie à la fois régulièrement dans la vie quotidienne et au sein des institutions de l'Union européenne, de plus en

2. Voir, *infra*, Jordane Arlettaz, « Les trois langues françaises », p. 123-133.

3. Une ordonnance dont l'article 111 est toujours en vigueur (CE, 1er avril 2022, *Société Amaya Services Limited*, n° 450613).

4. Pierre-Jakez Hélias, *Le Cheval d'orgueil*, Paris, Plon, 1975, p. 236.

5. Intervention de Jean-Luc Warsmann à l'Assemblée nationale (*Journal officiel*, débats, seconde séance du 22 mai 2008, p. 2346).

plus sensible aux attraits du monolinguisme[6]. Pour autant, les enjeux juridiques apparaissent finalement faibles. Sans doute la protection du français en tant que « langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics » (art. 1er de la loi du 4 août 1994), certainement jugée passéiste pour les nouvelles générations ouvertes aux délices du « franglais », nourrit-elle des contentieux (assez rares en pratique[7]), mais l'essentiel relève d'une posture de défense, teintée de jalousie, vis-à-vis des prétentions à l'universalisme d'une langue.

Il en va différemment de la souveraineté linguistique intérieure. En surplomb de l'image d'Épinal de l'instituteur, le hussard noir de la République, arrivant dans les campagnes à la fin du XIXe siècle afin de diffuser au forceps les idées républicaines et le français, et, ce faisant, d'éradiquer l'usage de langues régionales, on retrouve ici les legs d'un substrat idéologique fondé en 1789. À l'instar de la loi (art. 6 de la Déclaration de 1789), la langue française se devait d'être *la même pour tous* tandis que l'affirmation de l'unicité du peuple excluait la reconnaissance de minorités ou de territoires linguistiques. Pour autant, si le monolinguisme absolu s'est imposé à Paris, il en va autrement ailleurs. Ainsi, un corpus juridique garantit-il l'existence des langues régionales. Aux côtés de l'article 75-1 C et de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française n'interdisant pas leur usage, la loi du 21 mai 2021 vise à assurer leur promotion et protection patrimoniale. Autrement dit, la France est paradoxalement structurée autour de l'unité et de la diversité linguistiques. Autant d'éléments conduisant finalement à considérer que la République sait être tout à la fois conciliante et intransigeante.

La République conciliante

La République a, depuis longtemps, tourné le dos à la virulence du rapport Barère du 27 janvier 1794, aux termes duquel « le fédéralisme et la superstition parlent bas-breton [et] le fanatisme parle le basque ». En témoignent, d'abord, les politiques d'enseignement des langues régionales. Il n'y a pas lieu d'insister sur le rôle déterminant des premières pour la préservation et la vitalité des secondes. Une langue régionale ne peut se contenter d'être cantonnée au seul cercle familial et amical,

6. Voir, *infra*, Christian Lequesne, « La langue française dans l'Union européenne », p. 79-88.

7. Pour s'en tenir à des exemples récents, cf., outre l'affaire « Health Data Hub » et la décision du Conseil d'État *Société Amaya Services Limited* précédemment citées, le jugement du tribunal administratif de Nîmes du 16 mars 2018 interdisant à la commune du Grau-du-Roi d'employer la marque « Let's Grau » dans les structures touristiques communales.

et, sans soutien scolaire, elle est irrésistiblement amenée à disparaître. Cette préoccupation a guidé l'action des pouvoirs publics. C'est ainsi que près de cent vingt et un mille élèves des premier et second degrés sont concernés en 2021[8]. On mesure le chemin parcouru depuis la loi Deixonne du 11 janvier 1951 se contentant d'autoriser les maîtres d'école « à recourir aux parlers locaux dans les écoles primaires et maternelles chaque fois qu'ils pourront en tirer profit pour leur enseignement, notamment pour l'étude de la langue française ». Indépendamment de cette première avancée timide (et maintenue dans l'actuel article L. 312-11 du code de l'éducation), il est désormais possible de recourir, dans le cadre de conventions entre l'État et les collectivités territoriales intéressées[9], à l'enseignement *de la* langue régionale ou *en* langue régionale (soit dans un environnement bilingue) au sein du service public de l'enseignement et des établissements associés à celui-ci (art. L. 312-10). Au surplus, la loi du 21 mai 2021 a autorisé à faire de la langue régionale une matière enseignée dans l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires, des collèges et des lycées (art. L. 312-11-2). À la condition expresse que son caractère facultatif soit préservé (et on sait que le Conseil constitutionnel y porte une attention particulière[10]), l'enseignement des langues régionales est devenu une réalité observable sur les territoires de la République.

Dans un autre registre, la tolérance a toujours été de mise à l'égard du recours aux langues régionales dans l'espace public local. L'État a, en effet, toujours fermé les yeux sur le fait que les collectivités territoriales accordent des *facilités* linguistiques au profit de leurs usagers. Aux côtés d'actions de communication dédiées (signalétique des services administratifs, publication des principales délibérations de la collectivité, pagination de site web, etc.), l'échange en langue régionale avec certains fonctionnaires (parfois dûment identifiés par un discret pin's) est tacitement permis, voire encouragé. À cet effet, il est usuel que des formations linguistiques soient *proposées* aux agents en contact direct avec les administrés (notamment dans les Éhpad et les services culturels).

Similairement, l'article 3 de la loi du 4 août 1994 prescrivant que « toute inscription ou annonce apposée ou faite sur la voie publique, dans un

8. *L'Enseignement des langues régionales. État des lieux et perspectives après la décision du Conseil constitutionnel du 21 mai 2021*, rapport au Premier ministre rédigé par Christophe Euzet et Yannick Kerlogot, juillet 2021, p. 10 et suiv.

9. Cf., par exemple, la convention État-Région en faveur des langues de Bretagne (2022-2027), adoptée par le conseil régional de Bretagne le 26 février 2022.

10. Décisions 290 DC du 9 mai 1991, 373 DC du 9 avril 1996 et 454 DC du 17 janvier 2002.

lieu ouvert au public ou dans un moyen de transport en commun et destinée à l'information du public doit être formulée en langue française » a toujours été apprécié souplement. Le recours encadré aux traductions (art. 4), censé, à l'origine, viser uniquement les langues étrangères, a été implicitement étendu aux langues régionales. De leur côté et en se fondant sur la seule clause générale des compétences, certaines collectivités territoriales ont, à partir des années 1980 et notamment en Bretagne, décidé de mettre en œuvre des politiques de signalétique routière bilingue. Le mouvement s'est ensuite diffusé aux bâtiments, équipements publics et plaques de rue. Si ce no man's land (de l'anglais !) juridique rencontrait tacitement l'agrément de tous[11], des incertitudes avaient toutefois subitement vu le jour des décennies plus tard, à la suite de l'affaire dite de la commune de Villeneuve-lès-Maguelone. En l'espèce, le tribunal administratif de Montpellier avait ordonné au maire de procéder à l'enlèvement de panneaux de signalisation français-occitan en se fondant à la fois sur l'article 2 C et des considérations de sécurité routière[12]. Que ce jugement ait été ultérieurement invalidé par la cour administrative d'appel de Marseille ne clarifiait pas totalement la situation[13], en ce sens que l'absence de régulation juridique propre à la signalétique bilingue restait dissuasive pour d'autres collectivités devenues hésitantes à franchir le pas et à procéder aux investissements nécessaires. La *disputatio* n'a plus lieu d'être. L'article 8 de la loi du 21 mai 2021 autorise explicitement les services publics à « assurer sur tout ou partie de leur territoire l'affichage de traductions de la langue française dans la ou les langues régionales en usage sur les inscriptions et les signalétiques apposées sur les bâtiments publics […], dans les infrastructures de transport ainsi que dans les principaux supports de communication institutionnelle ». À titre d'illustration, la convention État-Région pour les langues de Bretagne 2022-2027 s'est engagée à généraliser la signalétique français-breton pour les bâtiments de l'État et les routes nationales.

L'accueil somme toute favorable accordé par la République aux langues régionales doit cependant rester compatible avec le principe selon lequel, et ce conformément à l'article 2 C, la langue de celle-ci est le français.

11. Le tribunal administratif de Rennes avait pu estimer que « le choix de procéder à une signalisation bilingue du domaine public routier départemental relève d'une appréciation d'opportunité qui n'est pas susceptible d'être discutée au contentieux » (6 mars 2008, *M. Mahieux*, n° 0500523).

12. TA Montpellier, 12 octobre 2010, *Mouvement républicain de salut public*, n° 0903420.

13. CAA Marseille, 28 juin 2012, *Commune de Villeneuve-lès-Maguelone*, n° 10MA04419.

La République intransigeante

La France, ne reconnaissant qu'une seule langue officielle sur son territoire, est censée échapper aux fréquentes tensions et dissensions auxquelles sont confrontés les États plurilingues. En pratique, il en va différemment eu égard aux nombreuses revendications linguistiques visibles dans une série variable de domaines. Certains n'y voient que de simples chicanes folkloriques peu dignes d'intérêt ; d'autres, en revanche, y discernent une exhortation du droit à la différence des territoires et des individus, une remise en cause générale du vouloir-vivre ensemble et de l'universalisme républicain – soit autant d'éléments annonciateurs de la dislocation de l'État-nation. Sans doute l'adoption d'une position médiane est-elle la plus appropriée.

En tout état de cause, que les demandes linguistiques suscitent de fortes réticences est une évidence. Cela se vérifie déjà sur le registre politique. Sans s'appesantir sur les heurs et malheurs de la loi du 21 mai 2021 contestée devant le Conseil constitutionnel par une partie de la majorité parlementaire soutenue officieusement par le ministère de l'Éducation nationale, l'attitude des gouvernants envers la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires se caractérise, depuis 1999, par l'hostilité, la pusillanimité et l'indifférence selon les époques.

Sur le plan du droit, c'est un euphémisme de dire que la bienveillance n'inspire guère les juridictions suprêmes. Leur opposition à l'existence d'un droit à la différenciation linguistique s'apprécie à la lueur de la reconnaissance implicite d'un îlot de supraconstitutionnalité structuré autour des articles 1er (indivisibilité de la République), 2 (affirmation du français en tant que « langue de la République ») et 3 (unicité du peuple français et impossibilité de sectionner la souveraineté nationale) de la Constitution de 1958. Un statut particulier en découle. Constitutifs de « principes fondamentaux » pour le Conseil constitutionnel[14], ils sont placés au fondement « de la République », ou encore « du pacte social [de] notre pays » aux yeux du Conseil d'État[15]. En parallèle, la fermeté caractérise la jurisprudence constitutionnelle à l'égard de l'usage du français, qui « s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public. Les particuliers

14. Décision 412 DC du 15 juin 1999.

15. Respectivement avis n° 387425 du 7 mars 2013 sur le projet de loi constitutionnelle portant renouveau de la vie démocratique et avis n° 390268 du 30 juillet 2015 sur le projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage[16] ».

Confrontée à de tels obstacles, l'utilisation des langues régionales s'en trouve logiquement entravée. D'abord sont vouées à l'échec les demandes (dont on doit convenir qu'elles sont, en pratique, rarissimes, voire inexistantes) tendant à la consécration d'une co-officialité de langues (voir le statut de l'allemand et de l'italien dans la province italienne de Bolzano) ou à la création d'entités territoriales structurées autour de considérations linguistiques (comme le sont, en Belgique, les communautés française, flamande et germanophone). Il en est de même des politiques d'accès préférentiel aux emplois publics fondées sur la langue (on songera ici aux exigences de connaissance du catalan pour l'entrée dans la fonction publique en Catalogne, reconnues valides par le Tribunal constitutionnel espagnol le 28 février 1991).

Si ce type de modalités entre frontalement en conflit avec les principes clés de la République, la discussion est davantage ouverte pour d'autres revendications se heurtant, elles aussi, à l'intransigeance des juridictions françaises. Relativement à l'enseignement des langues régionales, le recours à la technique pédagogique censée être la plus performante (l'approche immersive) continue d'être soumis à un régime restrictif. C'est ainsi qu'il a été refusé, dans les années 2000, que les établissements associatifs du réseau Diwan, implanté en Bretagne, puissent être rattachés au secteur public de l'enseignement[17] et, vingt ans plus tard, que ce dernier fasse figurer l'enseignement immersif parmi les modalités autorisées en son sein[18]. On le sait, le point de fixation se situe autour de la faible place accordée au français au sein de tels établissements en contrepoint de la langue régionale, langue de l'enseignement et de la communication interne.

L'approche stricte est similaire pour les conditions de déroulement des débats au sein des assemblées locales. Le jugement du tribunal administratif de Bastia qui a annulé, le 9 mars 2023, les modalités des règlements intérieurs de l'Assemblée de Corse et du conseil exécutif de Corse, en

16. Décision 818 DC du 21 mai 2021.

17. Décision 456 DC du 27 décembre 2001 ; CE, 29 novembre 2002, *Syndicat national des enseignements du second degré*, n° 238653. Par voie de conséquence est aussi concerné le réseau Eskolim, regroupant les établissements scolaires associatifs immersifs en langue régionale, soit, outre Diwan en Bretagne, Seaska en Pays basque, Bressola en Catalogne, Calandreta en Occitanie et ABCM-Zweisprachigkeit en Alsace-Moselle.

18. Décision 818 DC citée.

indiquant que les langues des débats sont le corse et le français, ne fait que s'ajouter à la liste de décisions par laquelle les juridictions administratives, s'appuyant sur une lecture combinée de l'article 2 C et de la loi du 4 août 1994, ont toujours exprimé leur opposition à l'établissement d'un statut de co-officialité linguistique locale[19]. Tout cela n'en reste pas moins compatible avec quelques tolérances, au sens où des échanges ponctuels en langue régionale ne vicient pas la procédure d'adoption d'une délibération (dès lors que les élus ne se voient pas privés « des garanties d'accès et de compréhension indispensables au débat démocratique[20] ») et qu'il est possible, comme l'a souhaité le conseil régional de Bretagne depuis 2022, d'organiser une traduction en direct en français des propos tenus, en breton ou en gallo, par un élu.

Enfin, le recours dans la retranscription des actes d'état civil à des
52 signes diacritiques présents dans les langues régionales mais absents en français a suscité la même attitude de rejet, cette fois-ci du Conseil constitutionnel[21]. Indépendamment du nombre marginal de demandes de parents visant à faire figurer de tels signes dans le prénom de leur enfant (par exemple, Martí ou Fañch), chacun conviendra du caractère modeste de l'enjeu juridique. Pour autant, les Sages en ont toutefois fait une affaire de principe en se saisissant d'office de la disposition législative et en y discernant l'affirmation d'un droit des particuliers « à l'usage d'une langue autre que le français » dans leurs relations avec les administrations et les services publics. En contrepoint de « l'intérêt de l'enfant » permettant aux autorités, en application de l'article 57 du code civil, de s'opposer au choix de certains prénoms, il en va de même de quelques signes diacritiques, mais au nom de l'intérêt de la République.

À travers ce bref panorama, on discerne la ligne de crête fragile et tortueuse sur laquelle se situent les langues régionales. Témoignages de la richesse de la diversité de la France, celles-ci restent fortement soumises aux impératifs d'une république s'étant construite et affirmée autour de son unité indivisible. La conciliation juridique n'est pas intellectuellement intenable, elle est complexe et mouvante.

---

19. Cf. notamment CE, 29 mars 2006, *Haut-commissaire de la République en Polynésie française*, n° 282335 ; CAA Marseille, 13 octobre 2011, *Commune de Galéria*, n° 10MA02330.

20. CE, 16 octobre 2013, *Fédération générale du commerce*, n° 365141 ; CE, 11 février 2022, *M. B.*, n° 456823.

21. Décision 818 DC citée.

RÉSUMÉ

La France, fondée sur l'indivisibilité de la République, refuse d'instituer un État plurilingue. Elle organise une coexistence subtile entre le français, langue de la République selon l'article 2 de la Constitution de 1958, et les langues régionales, dont l'appartenance au patrimoine national a été reconnue en 2008.