



N° 1508

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 octobre 2013.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*tendant à ratifier la Charte européenne des langues
régionales ou minoritaires,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Paul MOLAC, François de RUGY, Barbara POMPILI, Laurence ABEILLE, Éric ALAUZET, Brigitte ALLAIN, Isabelle ATTARD, Danielle AUROI, Denis BAUPIN, Michèle BONNETON, Christophe CAVARD, Sergio CORONADO, François-Michel LAMBERT, Noël MAMÈRE, Véronique MASSONNEAU, Jean-Louis ROUMEGAS et Eva SAS,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi constitutionnelle vise à autoriser notre pays à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée à Strasbourg le 5 novembre 1992, complétée par la déclaration interprétative qu'a déposée le Gouvernement français le 7 mai 1999.

*

Nous étions plusieurs dizaines de milliers de personnes à défiler, le 31 mars 2012, à Quimper, à Toulouse, à Strasbourg, à Perpignan et à Bayonne, en faveur de la reconnaissance des langues de France – ces filles mal-aimées de la République. Le temps était radieux, incitant résolument à l'optimisme. Nous y voyions comme la promesse d'une ère nouvelle, où la pluralité linguistique et culturelle obtiendrait enfin droit de cité dans notre pays, après des siècles de relégation dans les catacombes de la marginalité et du mépris.

Après tant de déconvenues, d'engagements non tenus, d'espoirs trahis, nous croyions être sur le point de toucher au but. Elle nous tendait les bras, cette France enfin réconciliée avec la multiplicité de ses racines, de ses modes d'expression et de ses génies, s'enrichissant de ces divers apports plutôt que de les combattre au nom de la suprématie d'une norme uniforme s'imposant à chacun. Nous allions enfin cesser d'être les ressortissants impuissants et navrés d'un pays qui laisse mourir ses langues quand tous ses voisins, sans exception, s'emploient à les sauvegarder et à en développer l'usage.

Le candidat François Hollande nous l'avait promis, il allait faire ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, dans le prolongement du processus initié par Lionel Jospin en 1999 et brutalement interrompu par Jacques Chirac. Oui, nous croyions que la Bastille du monolinguisme d'État allait enfin tomber, comme elle l'a fait partout en Europe, sous les coups de boutoir de nos aspirations enfin satisfaites à la justice et à la dignité.

De fait, en pleine conformité avec le 56^e engagement de celui que les Français portèrent le 6 mai 2012 à la Présidence de la République, le Gouvernement a bien inséré initialement dans son projet de loi constitutionnelle portant renouveau de la vie démocratique un article 3 qui autorisait la ratification de la Charte européenne. Mais le Conseil d'État,

dans son avis du 7 mars 2013, a considéré qu'une telle ratification, censée être inscrite dans un nouvel article 53-3 de la Constitution, minerait les fondements de notre pacte social et ferait courir au pays un risque majeur de dislocation.

Étant donné le scénario catastrophe qui lui était ainsi présenté, le Gouvernement, répugnant à introduire le loup dans la bergerie, a prudemment renoncé à son article 3. Reste cependant à déterminer si ce que le Conseil d'État décrit comme un loup l'est réellement... Or à nos yeux, son argumentation se révèle, dans le cas d'espèce, totalement inconsistante, partielle et irrationnelle. Même le Conseil d'État peut mal conseiller l'État, lorsqu'il se laisse dominer par ses préventions et ses préjugés. Nul individu ou institution n'est, hélas, à l'abri de tels travers.

Il apparaît d'autre part évident que la position de la République sur les langues régionales, traditionnellement réservée pour ne pas dire hostile, n'est plus tenable.

Non seulement son incohérence et son intolérance la condamnent intrinsèquement, mais en outre elle contribue de fait à délégitimer l'investissement de tous ceux qui luttent, au nom de la défense de la pluralité linguistique, pour le rayonnement du français dans le monde. Car, au fond, pourquoi celui-ci devrait-il bénéficier d'un traitement de faveur lorsqu'il se trouve en situation minoritaire, alors même que la France refuse ce même traitement à ses langues régionales sur son propre sol ? Il y a là une contradiction majeure dont les Anglo-Saxons notamment ont de plus en plus conscience et dont les effets sont potentiellement ravageurs pour la francophonie.

*

Il convient d'abord de formuler, concernant l'avis rendu au mois de mars par le Conseil d'État sur la ratification de la Charte, quelques observations liminaires portant sur la forme.

En substance, nous voudrions faire part d'un triple étonnement.

- D'abord que l'on puisse être surpris par l'hostilité du Conseil d'État à l'encontre de la Charte, et plus globalement des langues régionales.

Sa position sur le sujet est connue depuis très longtemps déjà, et elle n'a jamais varié. Dans son avis du 24 septembre 1996, cette juridiction avait déjà fait savoir que, selon elle, la Charte était contraire à la

Constitution. D'autre part, l'ensemble des recommandations qu'elle a eu à émettre ces dernières décennies concernant les langues régionales visent toujours à en entraver le développement. Peu importe la question posée, dès lors qu'il s'agit de favoriser l'usage de ces langues, la réponse est toujours négative.

Au demeurant, il en va strictement de même pour le Conseil constitutionnel.

Nous invitons tous ceux qui croient, ou feignent de croire, qu'une loi ou des dispositions législatives, ou même des mesures réglementaires, pourraient être adoptées sur le sujet sans modification préalable de notre Loi fondamentale à bien prendre conscience de cette réalité. Ne soyons pas amnésiques. Souvenons-nous que toutes les avancées en faveur des langues régionales consenties par le Gouvernement de Lionel Jospin, notamment dans le domaine éducatif, ont été systématiquement invalidées par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel. Pourquoi devrait-il en aller différemment douze ans plus tard ?

- Notre deuxième étonnement tient à la surprenante évolution dans l'argumentation développée par le Conseil d'État pour tenter de justifier l'inconstitutionnalité de la Charte.

Dans son avis de 1996, il avait considéré que c'était l'obligation de retenir un minimum de dispositions issues des articles 9 et 10, concernant les rapports avec la justice et les administrations, qui se heurtait à l'article 2 de la Constitution précisant que la langue de la République est le français.

Curieusement, on ne retrouve rien de tel dans sa nouvelle argumentation, et cette fois c'est le préambule et la partie II de la Charte qu'il incrimine. Il s'aligne par là même sur le raisonnement adopté par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 juin 1999, qui a dû lui paraître plus convaincant.

Bref, force est de constater que la continuité dans ses positions de rejet n'a d'égal que l'inconstance des arguments destinés à les justifier...

- Notre troisième étonnement résulte du fait que, dans cette affaire, tout se passe comme s'il incombait au pouvoir constitué de dicter sa loi au pouvoir constituant.

En d'autres termes, le conseiller, ici, se fait décideur, ce qu'aucun système démocratique au monde ne saurait tolérer.

Venons-en à présent au fond, à l'interprétation que donne le Conseil d'État de la Charte et aux arguments qu'il développe afin de soutenir que la greffe ne peut pas prendre avec notre Loi fondamentale.

Il faut d'abord insister sur une omission très significative. La juridiction trouve en effet le moyen de ne même pas mentionner, dans son avis, l'article 75-1 de la Constitution, qui dispose que « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ». Certes, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 20 mai 2011, a déjà indiqué que cet article n'instituait pas « *un droit ou une liberté que la Constitution garantit* ». Mais on ne peut s'empêcher de s'interroger sur la légitimité au nom de laquelle des pouvoirs constitués se permettent de court-circuiter des dispositions de notre Loi fondamentale qui les embarrassent ou dont ils ne veulent pas. Il leur revient de les appliquer, qu'elles leur conviennent ou pas. Comment pourrions-nous tolérer l'idée qu'il existe dans la Constitution des dispositions sans portée normative, purement déclaratives, voire décoratives ?

En tout état de cause, l'absence de mention de l'article 75-1 dans l'avis du Conseil d'État suffit à elle seule à démontrer le caractère éminemment politique de la position qu'il adopte et à discréditer son objectivité juridique sur cette question des langues régionales.

Tout aussi révélatrice d'une certaine forme de partialité est l'accent mis, pour signifier la nocivité de la Charte, sur la teneur de son préambule. Rappelons en effet que celui-ci, qui s'apparente à un exposé des motifs, est dépourvu de toute force contraignante. Il est dès lors pour le moins surprenant de s'y référer pour étayer une argumentation qui se veut, ou qui devrait être juridique.

Mais l'hostilité du Conseil d'État à l'encontre de la Charte se nourrit surtout de l'interprétation qu'il donne de sa partie II, celle-ci déclinant un certain nombre d'objectifs et de principes généraux. Elle aurait pour effet, selon la juridiction, de conférer « *des droits spécifiques à des "groupes" de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de "territoires" dans lesquels ces langues sont pratiquées* ». On notera que c'est une reprise mot pour mot de l'argumentation défendue par le Conseil constitutionnel dans sa décision de juin 1999. Sa répétition ne suffit pourtant pas à la rendre plus crédible.

La vérité est que ces deux institutions s'affranchissent délibérément, pour le coup, des règles gouvernant l'interprétation des conventions

internationales, en livrant de cette Charte une analyse qui prend l'exact contrepied des intentions expressément formulées par ses auteurs.

À l'échelle européenne, la protection des langues minoritaires ou des groupes linguistiques qui les pratiquent relève de deux dynamiques distinctes.

Dans la première logique, dite subjective, la langue est appréhendée en tant qu'élément constitutif de l'identité d'une minorité. L'objectif est la sauvegarde de l'intégrité de celle-ci dans toutes ses dimensions. La langue en fait bien entendu partie, mais ce n'est qu'un paramètre parmi d'autres. Il s'agit donc clairement dans cette approche d'instituer des droits individuels au bénéfice des membres d'une minorité linguistique ou culturelle.

C'est celle qui a été retenue par les auteurs de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, qu'à ce jour la France est le seul État membre du Conseil de l'Europe à n'avoir ni signé, ni ratifié – avec la Turquie et les principautés d'Andorre et de Monaco...

La seconde logique, dite objective, conduit à envisager la langue comme un bien culturel, partie intégrante d'un patrimoine – régional, national ou européen – qu'il s'agit de sauvegarder, et non comme l'instrument d'une identité ethnique. Telle est bien la démarche dans laquelle s'inscrit la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires – ses auteurs ont toujours clairement revendiqué cette approche de laquelle ils n'ont jamais varié.

À titre d'exemple, voici ce qu'en dit Regina Jensdottir, administrateur-juriste au Conseil de l'Europe : *« La charte vise à protéger un bien culturel européen, c'est-à-dire les langues régionales ou minoritaires, car celles-ci constituent une part importante de la diversité linguistique de l'Europe. Elle s'est ainsi détachée de la démarche traditionnelle axée sur la protection des groupes minoritaires pour s'orienter dans le sens d'une protection des langues elles-mêmes. »*

Autrement dit, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État confondent, ou plutôt feignent de confondre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires avec la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

Ils lisent le mot « groupe » et déclarent aussitôt que la République est en danger, sans voir que ce mot bien anodin renvoie tout simplement, au sens du texte qui nous occupe, à une addition de personnes physiques et

non à une entité qui serait distincte de ceux qui la composent. Ils redoutent l'émergence de droits spécifiques à certaines communautés alors que non seulement la Charte n'y fait jamais référence, mais qu'elle serait de surcroît en complète contradiction avec la philosophie qui a prévalu à l'élaboration de ce texte. Ils s'alarment enfin de la référence à des territoires dans lesquelles les langues régionales sont pratiquées, sans s'apercevoir qu'elle relève du plus élémentaire bon sens : on a tout de même beaucoup plus de chance d'entendre parler breton à Landrévarzec ou à Santec qu'à Lyon ou à Nœux-les-Mines...

Sachons donc raison garder. L'argumentation développée par le Conseil d'État selon laquelle la mise en œuvre de la partie II de la Charte se traduirait par une atteinte gravissime aux principes d'égalité et de souveraineté nationale ne résiste pas un instant à l'épreuve des faits. Il convient ici d'attirer l'attention de chacun sur le fait qu'à ce jour, ce texte a été ratifié par pas moins de 25 États membres du Conseil de l'Europe, dont la Grande-Bretagne, l'Allemagne, les Pays-Bas et la totalité des pays scandinaves. À notre connaissance, ils ne s'en portent pas plus mal, et il apparaît même que beaucoup d'entre eux seraient en droit de donner des leçons à la France pour ce qui touche à la cohésion nationale et au respect de l'égalité réelle.

Notre pays n'est pas le seul État unitaire d'Europe. Aucun de ceux qui ont adopté la Charte ne s'est disloqué.

Certains objecteront peut-être que les tensions linguistiques que connaît actuellement la Belgique devraient nous inciter à faire preuve de la plus extrême prudence en la matière. Le problème est que ce pays n'a pas ratifié la Charte – il ne l'a même pas signée. La Suisse en revanche, État plurilingue par excellence, l'applique depuis le 1^{er} avril 1998, et il n'a enregistré pour autant aucun de ces conflits ethniques dont le Conseil d'État semble tant redouter la survenue.

Cessons donc de percevoir les langues comme une menace. Elles ne divisent pas, elles unissent. Il peut certes arriver qu'elles soient instrumentalisées à des fins nationalistes. Mais elles ne sont dans ce cas que les victimes d'un processus qui, même sans elles, surviendrait de toute manière. C'est là un point sur lequel il convient d'insister. Les logiques centrifuges actuellement à l'œuvre dans plusieurs pays européens peuvent avoir des fondements historiques, politiques, sociologiques, économiques – la dimension linguistique est quant à elle souvent surestimée et s'apparente plus, dans bien des cas, à un simple prétexte.

L'exemple écossais est, à cet égard, très révélateur. L'exemple du serbo-croate l'est tout autant. La Serbie, la Croatie et la Bosnie partagent la même langue mais visiblement cela n'a pas suffi à pérenniser la Yougoslavie. La langue unique n'est pas un gage d'union.

Il est d'autre part intéressant de constater que le problème de la constitutionnalité de la Charte ne s'est posé nulle part ailleurs qu'en France, alors même que la plupart des pays de l'Union ont inscrit dans leur Loi fondamentale, sous une forme ou sous une autre, le principe de l'égalité des citoyens devant la loi. Notre blocage psychologique sur cette question tient sans nul doute à la conception très spécifique de ce principe à laquelle nous adhérons – de fait absolument inintelligible dans les autres démocraties occidentales.

L'article premier de la Constitution reconnaissant l'égalité des citoyens sans distinction de race ni d'origine, il ne peut exister de minorité culturelle ou linguistique sur notre sol puisque tous les Français sont égaux. Dans cette perspective, aucun « groupe » distinct du corps national indivisible ne saurait être reconnu et, partant, aucun droit spécifique ne peut être octroyé, par exemple, aux locuteurs d'une langue régionale. Cette interprétation stricte du principe d'égalité, dont le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État se sont faits les gardiens intransigeants, est en dernier ressort le fruit d'un processus historique d'unification nationale spécifique à la France et son instrument de légitimation idéologique.

La définition européenne et internationale de ce même principe s'affranchit bien sûr pour sa part de contingences inhérentes à un groupe humain donné. Partant du postulat qu'une égalité de droit peut générer une inégalité de fait, les grandes démocraties occidentales fondent leur action en la matière sur un traitement égal des situations identiques mais aussi, parallèlement, sur un traitement différencié des situations dissemblables. Pour résumer, selon cette approche, « l'égalité devant la loi » n'implique pas que tous les citoyens parlent une langue unique et communient dans une identité exclusive en toutes circonstances, mais qu'ils voient leur identité et leur langue propres également respectées – ce qui n'est évidemment pas contradictoire avec l'existence d'un patrimoine identitaire et linguistique commun à tous les membres d'un groupe national.

Il faut être bien conscient que cette divergence de vues sémantique constitue une source d'incompréhension majeure entre la France et la communauté internationale. Alors que la première vante sa « *conception particulièrement exigeante des droits de l'homme* », la seconde, elle, y voit

le témoignage d'une douteuse confusion entre égalité et uniformité. Elle s'inquiète d'une forme de culte jaloux à un modèle dont la finalité ultime est, si l'on veut être provocateur, de consacrer la suprématie d'un particularisme dominant au détriment de groupes linguistiques ou culturels minoritaires dont l'existence même est tout simplement niée. En l'espèce, le Conseil de l'Europe et les Nations Unies jugent très sévèrement une pratique juridique de l'égalité qui est sans effet aucun sur les écarts de richesse, considérables en France, entre individus ou territoires, mais qui justifierait que tous les citoyens soient identiques.

Le Conseil d'État ne s'en fait pas moins le défenseur inflexible dans son avis du 7 mars.

Dans son intransigeance, il innove même, prêtant peu ou prou aux principes d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français, que la Charte altérerait gravement selon lui, une valeur supraconstitutionnelle, dont il lui incomberait de définir les contours. L'interprétation qu'il en donne, dont on a vu à quel point elle pouvait s'avérer tendancieuse, ne serait dès lors susceptible de faire l'objet d'aucune remise en cause de quelque espèce qu'elle soit.

Pourtant, une telle analyse juridique se révèle particulièrement sujette à caution, en ce sens qu'elle est en complète contradiction avec la position exprimée par le Conseil constitutionnel. Celui-ci, dans sa décision du 2 septembre 1992 sur le traité de l'Union européenne, a en effet souligné que rien ne s'oppose à ce que le pouvoir constituant « *introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle* ».

De fait, la reconnaissance, pour les élections municipales, du droit de vote et d'éligibilité aux citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les nationaux français, prévue par l'article 88-3 de la Constitution, méconnaît les articles 3, 24 et 72 de notre Loi fondamentale. De même, l'organisation de la Nouvelle-Calédonie, directement régie par le titre XIII de la Constitution, qui lui est propre, déroge à de nombreux principes à valeur constitutionnelle. Cette île s'est ainsi vue reconnaître un véritable pouvoir législatif, ce qui constitue une véritable révolution dans un État unitaire, et les gardiens de notre Loi fondamentale s'en sont fort bien accommodés en dépit de leur conception volontiers rigide du principe d'égalité et d'unité du peuple français.

En revanche, la pauvre Charte, si inoffensive dans son contenu, introduirait, pour reprendre les termes mêmes du Conseil d'État, « *une incohérence profonde dans la Constitution* »...

Nous soutenons pour notre part que cette incohérence n'existe pas – elle est seulement le fruit d'une interprétation partielle de la juridiction qui la conduit à conférer à certaines notions (« groupes », « territoires ») un sens totalement étranger à celui qui est le sien dans le texte européen.

Nous soutenons ensuite que même si cette incohérence existait, elle ne serait en vérité ni la première, ni la plus profonde, ni la plus choquante dont s'accommode en l'état notre Loi fondamentale. Ce serait tout de même un comble que les langues régionales soient considérées comme plus dangereuses pour l'unité et la souveraineté de la Nation que le vote des ressortissants européens aux élections municipales ou l'octroi d'un pouvoir législatif à une collectivité de la République !

Acceptons donc l'idée que si le droit est une chose, son interprétation en est une autre, et qu'en bien des occasions, l'évolution des mentalités a conduit à lever des verrous institutionnels pourtant initialement présentés comme inviolables. Certains ainsi se souviendront peut-être qu'en 1982, le Conseil constitutionnel avait censuré une loi qui prévoyait l'instauration d'un quota de 25 % de femmes sur les listes aux élections municipales. Le principe d'égalité devant la loi, inscrit à l'article 1^{er} de la Constitution, n'aurait pas manqué d'en être gravement altéré, avait-il alors été souligné, lui qui « *s'oppose à toute division par catégories des électeurs et des éligibles* ».

Ce n'est pas moins que la conception française de l'universalisme qui fut alors invoquée pour rejeter une réforme susceptible de porter gravement atteinte, peut-être de manière irrémédiable, à un modèle républicain qui par principe ne saurait admettre nulle distinction, qu'elle soit d'ordre religieux, ethnique ou sexuel.

Cette décision du Conseil constitutionnel constituera par la suite, pendant une vingtaine d'années, un obstacle juridique majeur à l'adoption de toute mesure ayant pour objet une égalité de représentation entre les femmes et les hommes. De fait, il faudra attendre, sous le Gouvernement Jospin, la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 pour que le salutaire objectif de parité trouve enfin la place qui lui revient dans notre Constitution.

Ce qui a été fait pour l'égalité homme-femme peut l'être tout autant pour les langues régionales. Aucun obstacle institutionnel ne peut résister indéfiniment à une réelle volonté politique.

Nous ne nous étendrons pas sur le dernier paragraphe de l'avis du Conseil d'État, très « politique » et dont la portée juridique est inexistante. On y retrouve les sempiternels poncifs traditionnellement associés en France à la Charte, et leur caractère volontiers fantasmatique ne résiste pas un instant à l'examen.

- Il s'agirait en dernier ressort de conférer un statut officiel aux langues régionales.

C'est proprement absurde. Rien dans la Charte ne permet d'imposer à quelque État que ce soit un statut officiel aux langues régionales pratiquées sur son sol.

- Il s'agirait de reconnaître aux particuliers un droit à pratiquer une autre langue que le français dans leurs rapports avec les administrations.

Cette affirmation est tout aussi erronée. Certes la Charte, dans son préambule, présente bien le droit de pratiquer une langue régionale dans la vie privée et publique comme « *un droit imprescriptible* ». Mais la sphère publique, telle qu'elle la conçoit dans sa partie III, est extrêmement large, comprenant le système éducatif, la justice, les autorités administratives et services publics, les médias, les activités culturelles, la vie économique et sociale, les échanges transfrontaliers. On ne peut donc la réduire, comme le fait abusivement le Conseil d'État, aux relations entre administrés et administrations, sans trahir une fois encore l'esprit de ce texte pour lequel, par exemple, l'accès aux œuvres culturelles produites dans les langues régionales relève de la vie publique.

- Il s'agirait enfin d'instituer en faveur des organes du Conseil de l'Europe un droit de critique envers la politique linguistique conduite par la France.

Une telle crainte est aussi complètement infondée. La Charte est en effet un instrument souple qui relève de la *soft law* – du « droit souple » selon la formule qu'affectionne le Conseil d'État. Certes, en cas de ratification, les organes du Conseil de l'Europe seraient en droit de formuler des suggestions de recommandation à notre pays, destinées à garantir une protection effective des langues régionales, mais dépourvues de tout caractère contraignant sur le plan juridique. En dépit des

élucubrations dont on nous abreuve régulièrement, aucun juge européen, jamais, ne pourra s'appuyer sur la Charte pour condamner la politique linguistique de la France.

Ceux qui prétendent le contraire mentent, ou s'égarent.

Nous avons voulu montrer ce qu'on nous dit qu'est la Charte – et qu'elle n'est pas. Nous souhaiterions à présent révéler ce qu'elle est – et qu'on ne nous dit jamais.

- La charte, d'abord, a pour objectif de mettre fin au processus de disparition des langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, et de fixer, si possible, le point de départ de leur renaissance.

- C'est ensuite un texte qui obéit à une logique de « libre-service ».

Chaque État qui le ratifie s'engage à appliquer les dispositions de la partie II à l'ensemble des langues régionales en usage sur son territoire, puis un minimum de trente-cinq paragraphes ou alinéas choisis parmi les dispositions de la partie III, dont au moins trois issus des articles relatifs à l'enseignement et à la culture, et au moins un issu des articles relatifs à la Justice, aux services publics, aux médias et à la vie économique et sociale. En 1999, la France s'était ainsi engagée à souscrire 39 des 98 actions proposées par le texte – contre une cinquantaine en moyenne pour les autres États signataires. Ajoutons d'ailleurs qu'elles ont été validées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 juin 1999 : « 13. Considérant que n'est pas contraire à la Constitution, eu égard à leur nature, aucun des autres engagements souscrits par la France, dont la plupart, au demeurant, se bornent à reconnaître des pratiques déjà mises en œuvre par la France en faveur des langues régionales ».

De fait, l'entrée en vigueur des dispositions retenues n'aurait provoqué nul bouleversement dans notre ordre linguistique établi. La mesure sélectionnée dans l'article relatif à la justice – domaine particulièrement sensible – visait ainsi « à rendre accessibles, dans les langues régionales ou minoritaires, les textes législatifs nationaux les plus importants et ceux qui concernent plus particulièrement les utilisateurs de ces langues, à moins que ces textes ne soient déjà disponibles autrement ». Si certains veulent y voir une menace potentiellement mortelle contre le monopole du français dans la vie publique, c'est leur affaire, mais nous osons du moins espérer qu'aucun esprit nuancé et objectif ne les suivra sur cette voie-là...

- Ce texte, enfin, multiplie les précautions afin d'éviter toute espèce d'instrumentalisation de sa teneur à des fins sécessionnistes.

Curieusement, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel n'y font jamais référence, sans doute dans le but de ne pas affaiblir une démonstration qu'ils n'envisagent qu'à charge. Ainsi s'alarment-ils du droit imprescriptible à pratiquer une langue régionale mentionnée dans le préambule de la Charte, mais ne tiennent-ils aucun compte de l'alinéa du même préambule où il est souligné que « *la protection et l'encouragement des langues régionales ne [doit] pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre* ».

De même font-ils totalement abstraction des évocations, multiples, du respect intangible de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États. Enfin omettent-ils consciencieusement l'article 22 qui dispose qu'il est loisible à chaque État partie, à tout moment, de dénoncer la Charte en adressant une notification au Secrétaire général du Conseil de l'Europe.

La réalité de ce texte ne correspond donc nullement à l'image que certains se complaisent à lui donner en France de manière totalement abusive. Sa ratification ne menacerait nullement le français, langue officielle. Il ne s'agit en aucun cas ici d'opposer les langues régionales au français, mais au contraire de dépasser la logique d'exclusion qui prévaut aujourd'hui pour adopter une logique d'inclusion.

Ajoutons qu'il est toujours possible pour notre pays d'accompagner la ratification d'un accord international d'une déclaration interprétative. Il procède d'ailleurs toujours ainsi chaque fois que l'un de ces textes fait notamment référence à la protection due aux minorités ethniques, religieuses ou linguistiques. Ce fut par exemple le cas sur l'article 27 du Pacte international des droits civils et politiques (1966) ou sur l'article 30 de la Convention internationale des droits de l'enfant (1989). De même le Gouvernement Jospin en 1999, lors de la signature de la Charte, avait souscrit une déclaration interprétative où il précisait en particulier le sens qu'il entendait donner au terme de « groupes », en conformité avec notre Loi fondamentale. La présente proposition de loi constitutionnelle suggère précisément de s'y référer afin de neutraliser de manière définitive les interprétations malintentionnées qui ont conduit par le passé à interrompre le processus de ratification.

Cette déclaration interprétative expose que :

« 1. L'emploi du terme de « groupes » de locuteurs dans la partie II de la Charte ne conférant pas de droits collectifs pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires, le Gouvernement de la République interprète la Charte dans un sens compatible avec le Préambule de la Constitution, qui assure l'égalité de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.

2. L'article 7-1, paragraphe d, et les articles 9 et 10 de la Charte posent un principe général n'allant pas à l'encontre de l'article 2 de la Constitution selon lequel l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics.

3. Le Gouvernement de la République interprète l'article 7-1, paragraphe f, et l'article 8 en ce sens qu'ils préservent le caractère facultatif de l'enseignement et de l'étude des langues régionales ou minoritaires, ainsi que de l'histoire et de la culture dont elles sont l'expression, et que cet enseignement n'a pas pour objet de soustraire les élèves scolarisés dans les établissements du territoire aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci.

4. Le Gouvernement de la République interprète l'article 9-3 comme ne s'opposant pas à ce que seule la version officielle en langue française, qui fait juridiquement foi, des textes législatifs qui sont rendus accessibles dans les langues régionales ou minoritaires puisse être utilisée par les personnes morales de droit public et les personnes privées dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi que par les usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics. »

Au final, les précautions, donc, ne manquent pas, afin d'éviter tout dérapage que nous croyons, de toute manière, hautement improbable, pour ne pas dire impossible.

À notre connaissance, la Charte est le seul texte international signé par la France impliquant, en vertu d'une décision du Conseil constitutionnel, une révision de la Constitution pour pouvoir être ratifié, mais qui n'en a finalement pas bénéficié. Cette situation n'est pas compréhensible, et pas plus acceptable. Elle l'est d'autant moins que, depuis 1993, tout pays désireux d'adhérer à l'Union est sommé de ratifier ce texte. En d'autres termes, la France exige des autres ce qu'elle ne veut à aucun prix pour elle-même. Le paradoxe est de taille, mais il en est d'autres, hélas, sur le

plan politique, tout aussi patents et gravissimes, que nous allons évoquer à présent. Tous contribuent plus qu'on le croit à décrédibiliser les prises de position affichées par notre pays en faveur de la défense de la diversité culturelle et linguistique dans le monde.

*

En 2002, l'UNESCO a chargé une commission d'experts de réaliser une étude sur la disparition des langues minoritaires dans le monde. Ses conclusions sont accablantes. Elles démontrent que notre patrimoine linguistique diminue à un rythme sans précédent depuis 1990 et que, si rien n'est fait, 50 % des quelque 6 000 langues aujourd'hui parlées sur la planète risquent de s'éteindre avant la fin du siècle. En l'occurrence, rien ne serait plus irresponsable que de céder au fatalisme car nous touchons là à une question absolument cruciale pour l'avenir de l'espèce humaine. Comme l'a joliment dit Claude Hagège : *« défendre nos langues et leur diversité notamment contre la domination d'une seule, c'est plus que défendre nos cultures, c'est défendre nos vies »*.

On doit s'en réjouir, la prise de conscience est quasi générale en Europe. Après avoir fait l'objet d'une politique féroce d'éradication sous Mussolini et Franco, les langues régionales bénéficient ainsi en Italie et en Espagne d'un statut très avantageux, qui permet à leurs défenseurs et à leurs locuteurs d'envisager sereinement l'avenir. La « dévolution » en Grande-Bretagne a largement profité au gallois – ce cousin germain du breton – et au gaélique d'Écosse, qui connaissent un indéniable regain de dynamisme. Les minorités germanophone au Danemark, danoise en Allemagne, finnoise en Suède, suédoise en Finlande bénéficient désormais de droits linguistiques et culturels qui les préservent de toute tentation assimilationniste. Partout, le plurilinguisme et le multilinguisme sont devenus la règle, perçus non comme une menace contre les unités nationales mais comme une source d'enrichissement et de progrès.

Seule la France résiste, enfermée dans ses certitudes d'un autre âge.

À l'heure d'Internet et des vols spatiaux, les préceptes de l'abbé Grégoire y sont toujours appréhendés comme la référence ultime et indépassable en matière de politique linguistique. Certes, le processus en cours dans les autres pays européens n'y est pas forcément perçu d'un mauvais œil tant que, tel le nuage de Tchernobyl, il reste bloqué à nos frontières. Passez, il n'y a rien à voir...

À ceux qui suspecteraient quelque exagération dans ces considérations, nous les invitons tout simplement à se demander pourquoi le catalan et le basque se portent si bien au sud des Pyrénées et si mal au nord, pourquoi la survie même du breton est menacée alors que le gallois prospère, pourquoi les 75 langues de France identifiées par le rapport Cerquiglini en 1999 se trouvent à quelques exceptions près, selon l'indice de vitalité de l'UNESCO, « en danger » ou « sérieusement en danger ».

Le constat est là, et nul ne peut le réfuter. L'ensemble de nos voisins européens s'appliquent à sauver leurs langues – et ils le font avec succès – lorsque, de notre côté, nous les laissons mourir quand nous ne les aidons pas à mourir. Au demeurant, en procédant ainsi, nous gâchons délibérément une superbe opportunité. Tout ce qui peut contribuer au rapprochement entre les peuples doit être encouragé. Or comment peut-on demeurer insensible, dans cette perspective, à l'ouverture sur d'autres horizons qui découlerait immanquablement de la reconnaissance de langues régionales que nous avons en commun avec nos voisins ? Nous pensons en particulier au catalan et à l'attractivité de la Catalogne, à l'alsacien et à l'ouverture sur l'Allemagne. Comment la France peut-elle s'obstiner à négliger ostentatoirement cette richesse partagée avec plusieurs pays limitrophes, facteur d'une unité européenne confortée ?

Il convient de souligner tout le paradoxe d'une compétence de l'État que l'État se refuse d'exercer. En 2010, les moyens budgétaires mis en œuvre par le ministère de la Culture en faveur des langues régionales s'élevaient ainsi, en tout et pour tout, à 500 000 euros – 200 000 pour l'administration centrale et 300 000 pour les DRAC. Ce qui représente une moyenne de 6 329 euros pour chacune ! Autant dire une goutte d'eau par rapport aux besoins... À titre de comparaison, le Conseil régional de Bretagne, en 2011, a consacré un budget de plus de 6,1 millions d'euros à la promotion des seules langues bretonne et galloise. Mais si les collectivités territoriales concernées s'emploient comme elles le peuvent à remédier aux carences de l'État dans ce domaine, elles le font dans un contexte juridique instable qui les expose à chaque instant à des condamnations judiciaires, assorties d'amendes au montant exorbitant. Signalétique ou livrets de famille bilingues, subventions aux écoles associatives pratiquant l'enseignement par immersion, tous les maires le savent, la prise d'initiative la plus anodine peut déboucher sur des mises en cause devant les tribunaux.

En vérité, les langues régionales ne bénéficient à ce jour d'aucun statut légal. Leur prise en compte par l'État relève beaucoup plus de la circulaire

et de l'arrêté que de la loi, ce qui induit, au bout du compte, une forte précarité juridique. Rien n'est jamais acquis pour ce qui les concerne, et elles sont constamment soumises au régime de la douche écossaise. Leur sort est lié à la manière dont, à une époque donnée et sur un territoire donné, elles sont appréhendées par les hommes qui détiennent le pouvoir, politique, judiciaire, administratif. Selon qu'on les soutient, qu'on les tolère, qu'on les méprise ou qu'on les redoute, il suffit de savoir interpréter les rares textes en vigueur – si nécessaire en en faisant une lecture très libre – pour parvenir à légitimer des décisions éminemment subjectives, plus révélatrices en dernier ressort de l'idéologie, voire des préjugés de leur auteur que de l'état effectif du droit.

Un État qui ne veut pas faire et des collectivités qu'on empêche de faire – tel est, en somme, le tableau, très sombre, que l'on peut dresser de la situation.

Cette politique officielle de non-reconnaissance souvent teintée d'hostilité a les conséquences que l'on sait sur le territoire métropolitain. Elle en a d'autres, radicalement distinctes, dans les collectivités d'outre-mer, dont il convient de dire un mot de la situation très singulière en matière linguistique. En substance, les langues régionales y demeurent très vivaces. Or l'on constate que ces sociétés sont aujourd'hui confrontées à une inquiétante situation de diglossie. Comme ailleurs, l'usage exclusif du français dans la vie publique n'y souffre aucune contestation, alors même que les populations les plus défavorisées ne maîtrisent que la langue régionale – essentiellement le créole. C'est d'ailleurs là l'une des causes principales du fort taux d'illettrisme qui caractérise ces sociétés ultramarines. Dans ces conditions, la valorisation des langues régionales qui y sont pratiquées constituerait sans nul doute un levier particulièrement efficace pour lutter contre une précarité sociale extrêmement choquante et dont les pouvoirs publics ne s'accrochent que trop volontiers.

Nous sommes loin, hélas, de cette salutaire prise de conscience. Certes, en outre-mer comme en métropole, les défenseurs des langues régionales revendiquent, interpellent, ruent dans les brancards, mais pour quel résultat ? Depuis des décennies, la France élude soigneusement le débat, convaincue qu'un problème que l'on s'abstient d'évoquer cesse par magie d'exister. La politique de l'autruche dans toute sa splendeur ! Si vous insistez, peut-être vous assènera-t-on que, de toute manière, ces langues étant condamnées, mieux vaut éviter de consacrer à leur promotion une énergie qui serait bien plus utilement employée au rayonnement du français.

À la vérité, un tel argument ne laisse pas de surprendre. Indéfendable moralement – qui songerait à jeter l’anathème sur la sauvegarde de la biodiversité au nom du droit légitime des espèces les plus fortes à supplanter les plus faibles ? –, il atteste de surcroît de la part de ses promoteurs certaines failles de réflexion qui ne leur font pas honneur. Comment ne pas comprendre en effet que le breton, par exemple, se trouve dans la même situation par rapport au français, que le français par rapport à l’anglais, et que si le premier s’apparente à un aimable folklore vu des berges de la Seine, il n’est pas certain que le second bénéficie d’une image beaucoup plus gratifiante vu de Nankin, Djakarta ou Canberra ? Et si les langues régionales constituent un obstacle à la compréhension réciproque à l’échelle du pays, alors il faut avoir l’honnêteté de reconnaître qu’il en va de même pour le français à l’échelle de la planète !

À agiter l’étendard du darwinisme linguistique, l’on prend le risque de finir avalé par un plus gros que soi en perdant toute légitimité à tenter même de se défendre.

La pluralité linguistique et culturelle est une réalité sociologique qui s’impose à chacun, qu’on le veuille ou non, et qu’il ne suffit pas de nier au nom de quelque exception culturelle ou juridique pour qu’elle s’efface. La France ne peut pas continuer, comme elle le fait depuis trop longtemps, à la défendre avec ardeur chez les autres et à en rejeter impitoyablement les plus inoffensives expressions sur son propre sol. C’est une question d’élémentaire cohérence.

Quelle est au juste cette logique qui conduit tant de nos concitoyens à s’enflammer pour la défense des droits de la minorité francophone au Canada et à crier au complot contre la République dès qu’un basque ou un corse ose exprimer le plus anodin des attachements à sa langue ? Que diront-ils si, un jour, l’État canadien, renonçant à sa structure fédérale, décide soudainement de se réclamer du modèle unitaire français et entreprend une assimilation à marche forcée de ses populations non-anglophones du Québec au nom de l’indispensable cohésion nationale et de la lutte salvatrice contre les dérives communautaristes ?

Que diront-ils si, un jour, Rome revient sur le bilinguisme officiel franco-italien en vigueur dans la région du Val d’Aoste, au nom, nous paraphrasons l’avis du Conseil d’État, du respect dû aux « *principes d’égalité, d’unité du peuple italien, d’usage officiel de la langue italienne et d’absence de sectionnement de la souveraineté nationale, qui sont au fondement du pacte social en Italie* » ?...

Au nom de quel raisonnement spécieux ce qui paraîtrait proprement scandaleux chez les autres peut être perçu comme tout à fait recommandable chez nous ? Pourquoi le respect de la diversité culturelle devrait-il s'imposer avec force dans les pays où le français est en position minoritaire et s'apparente-t-il à une forme pathogène de repli sur soi dans les pays où il est en position majoritaire ?

Nous sommes sincèrement convaincus qu'il ne peut y avoir de règles pour la France et d'autres pour le reste du monde. Certaines valeurs sont universelles et nous lient, au-delà de notre appartenance nationale, au reste de l'humanité. La défense de la diversité, la reconnaissance de l'égalité des cultures et des langues, la conviction profonde qu'il vaut mieux dialoguer avec l'altérité que l'anathématiser en font indéniablement partie. Qu'avons-nous donc à perdre à opérer cette révolution copernicienne qui nous conduirait enfin à appréhender comme une source d'enrichissement ce que, des siècles durant, nous avons perçu comme une menace ?

Par le biais de ses langues régionales, la France a la chance de posséder un patrimoine linguistique d'une richesse inégalée en Europe. Nous n'ignorons pas, certes, que beaucoup se refusent par principe à l'admettre, s'obstinant à ne voir dans ce patrimoine qu'un ramassis composite de patois informes inaptes à transmettre la moindre pensée quelque peu élaborée. Cependant, le fait est que l'ensemble des linguistes rejettent ce qui n'est qu'un préjugé dénué de tout fondement scientifique. « *Les langues régionales, souligne Claude Hagège, possèdent une richesse au moins comparable, sinon supérieure, au français. Ainsi, en poitevin, subsiste le genre neutre, en plus du masculin et du féminin. Et en gascon, l'imparfait du subjonctif continue d'être pratiqué, même à l'oral.* »

Au final, le français n'est jamais qu'un idiome régional qui a réussi, non en raison de ses qualités linguistiques intrinsèques, mais parce que c'était la langue du roi et du pouvoir. Dans un pays où il a toujours été considéré comme conforme à l'ordre des choses que tout ce qui est beau et bien procède de l'État, cette situation lui a bien évidemment procuré un avantage décisif sur le plan culturel.

Cependant, si pour nos grands auteurs, l'usage du français s'est imposé comme une évidence et la condition incontournable du succès, nous n'en disposons pas moins d'une littérature en langue régionale d'un excellent niveau. À titre d'exemple, l'écrivain provençal Frédéric Mistral a obtenu le Prix Nobel de littérature en 1904. Quant au breton, il a donné à l'Europe le cycle légendaire arthurien, sans doute le plus illustre qui soit au monde et

encore si fécond aujourd'hui. Oui, le roi Arthur et les chevaliers de la Table ronde s'exprimaient en cette langue, tout comme Lancelot du Lac et Guenièvre, Tristan et Iseult et tous ceux qui ont fait connaître leurs hauts faits au moyen âge. On peut imaginer moins brillant comme titre de noblesse littéraire !

Il en est bien d'autres de ces vieilles langues de culture, qui pour certaines plongent dans un passé beaucoup plus lointain que le français, mais que la propagande d'un État vouant un culte passionnel et exclusif au monolinguisme a scandaleusement voulu ravalier au rang de patois vulgaires.

Est-ce un hasard si les rares hommes politiques qui, dans notre histoire, osèrent s'élever contre cette forme mesquine de sectarisme officiel furent aussi les plus grands ? C'est Jean Jaurès qui fut, sous la III^e République, le plus ardent défenseur des langues régionales – lui pour qui le monolinguisme du système éducatif français s'apparentait à un véritable gâchis intellectuel : *« La réalisation de l'unité humaine ne sera féconde et grande, soulignait-il, que si les peuples, tout en agrandissant et complétant leur propre culture par la culture des autres, maintiennent et avivent dans la vaste Internationale de l'humanité l'autonomie de leur conscience historique et l'originalité de leur génie. »*

C'est aussi le général de Gaulle qui, quelques semaines avant son référendum sur la régionalisation et la réforme du Sénat, s'adressa en breton à la foule venue l'écouter à Quimper le 2 février 1969. Il reprit pour la circonstance le quatrain d'un poème dont l'auteur n'était autre qu'un de ses grands oncles nommé comme lui Charles de Gaulle, et qui fut dans la seconde partie du XIX^e siècle un écrivain bretonnant émérite :

*« Va c'horf zo dalc'het,
Med daved hoc'h nij va spered,
Vel al labous, a denn askel,
Nij da gaout e vreudeur a bell. »*

*« Mon corps est retenu,
Mais mon esprit vole vers vous,
Comme l'oiseau, à tire d'aile,
Vole vers ses frères qui sont au loin. »*

C'est encore François Mitterrand qui, à Lorient en mars 1981, s'exclama : *« Il est indigne de la France qu'elle rejette ses richesses,*

qu'elle soit le dernier pays d'Europe à refuser à ses composantes les droits culturels élémentaires reconnus par les conventions internationales. »

Nous y revoilà donc, à ces fameuses conventions internationales qui embarrassent autant la France en 2013 qu'elles ne le faisaient voici trente ans. En substance, notre pays fait figure de citadelle assiégée pour son traitement si particulier, et de fait sans équivalent dans le monde occidental, de la question des langues régionales. L'incongruité d'une position consistant à s'ériger en défenseur implacable de la diversité culturelle chez les autres tout en en prohibant les manifestations les plus inoffensives sur son propre sol apparaît de plus en plus patente aux yeux de l'opinion publique internationale.

Limitons-nous ici au cas de la Charte, même si ce n'est qu'un aspect d'un problème beaucoup plus vaste.

- Depuis 2001, le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies nous exhorte à la ratifier.

- En 2006, le commissaire du Conseil de l'Europe aux droits de l'homme, Alvaro Gil-Roblès, nous exhortait à la ratifier.

- En 2008, l'experte indépendante des Nations Unies Gay McDougall nous exhortait à la ratifier.

- Encore tout récemment, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, réuni à Genève fin janvier 2013, nous exhortait à la ratifier.

À toutes ces requêtes pressantes, la France ne répond pas ou, quand elle ne peut se dérober, elle se contente de vanter « *sa conception particulièrement exigeante des droits de l'homme* ». Nous avons eu l'occasion de préciser ce qu'il adviendrait des minorités francophones dans le monde si demain les États qui les accueillent se mettent subitement à appliquer cette prétendue conception exigeante des droits de l'homme :

Aucune n'y survivrait...

On ne peut continuer indéfiniment à miser sur la tolérance des autres tout en l'appréhendant sur son propre sol comme une porte ouverte à toutes les dérives communautaristes. Donnons-nous en conséquence les moyens de ratifier la Charte. Par souci de cohérence et de justice. Parce qu'aucun argument solide, juridique ou politique, ne s'y oppose. Parce que sa teneur même exclut, en toute objectivité, le déferlement des forces centrifuges que feignent de redouter le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État.

Et que ceux qui ne se résignent pas à le faire pour les langues régionales le fassent au moins pour la francophonie. Car si, dans deux ou trois générations, la France est devenue un gigantesque cimetière pour les premières, que pourra-t-elle répondre aux tenants de l'uniformisation linguistique à marche forcée, qui lui demanderont : « Pourquoi donc voudriez-vous que nous traitions mieux votre langue que vous avez traité hier celle des Catalans, des Basques ou des Corses ? »

N'en doutons pas, défendre les langues régionales aujourd'hui, c'est sauver le français demain.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique

- ① Après l'article 53-2 de la Constitution, il est inséré un nouvel article 53-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 53-3.* – La République peut ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée à Strasbourg le 5 novembre 1992, complétée par sa déclaration interprétative. »

