



N° 1703

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 janvier 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE
(n° 1618) *visant à ratifier la **Charte européenne des langues régionales ou minoritaires**,*

PAR M. JEAN-JACQUES URVOAS
Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION	5
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DE LA CHARTE EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES	11
I. LES FINALITÉS DE LA CHARTE	11
II. LES ENGAGEMENTS PRÉVUS PAR LA CHARTE	12
A. LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES (PARTIE I DE LA CHARTE).....	13
B. LES OBJECTIFS ET PRINCIPES (PARTIE II DE LA CHARTE).....	14
C. LES QUATRE-VINGT-DIX-HUIT ENGAGEMENTS CONCRETS DANS SEPT DOMAINES DE LA VIE PUBLIQUE (PARTIE III DE LA CHARTE)	15
1. L'enseignement (article 8).....	15
2. La justice (article 9).....	16
3. Les autorités administratives et les services publics (article 10).....	16
4. Les médias (article 11).....	16
5. Les activités et équipements culturels (article 12).....	17
6. La vie économique et sociale (article 13).....	17
7. Les échanges transfrontaliers (article 14).....	17
III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE (PARTIES IV ET V DE LA CHARTE)	18
DEUXIÈME PARTIE : UNE CHARTE SIGNÉE MAIS NON RATIFIÉE PAR LA FRANCE	21
I. LA SIGNATURE DE LA CHARTE SOUS LE GOUVERNEMENT DE M. LIONEL JOSPIN	21
A. UNE SIGNATURE PRÉPARÉE PAR DE NOMBREUSES EXPERTISES.....	21
B. UNE SIGNATURE ASSORTIE D'UNE DÉCLARATION INTERPRÉTATIVE ET D'UNE SÉRIE D'ENGAGEMENTS.....	23
1. La déclaration interprétative.....	23

2. Les engagements de la France	26
3. Les langues régionales concernées	30
II. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 15 JUIN 1999	31
A. LES FONDEMENTS DE LA DÉCISION DE 1999	32
B. LE SENS DE LA DÉCISION DE 1999	33
III. L'ABSENCE D'AVANCÉE SIGNIFICATIVE DEPUIS 1999	35
A. UN DOSSIER LONGTEMPS RESTÉ AU POINT MORT	35
B. LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU 23 JUILLET 2008 : UNE OCCASION MANQUÉE	37
TROISIÈME PARTIE : AUTORISER ENFIN LA RATIFICATION DE LA CHARTE EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES	41
I. LES MESURES PRISES DANS LE DOMAINE LINGUISTIQUE DEPUIS LES ÉLECTIONS DE 2012	41
A. LA MISE EN ŒUVRE, À CADRE CONSTITUTIONNEL CONSTANT, DES ENGAGEMENTS PRIS LORS DE LA SIGNATURE DE LA CHARTE	41
B. L'ABSENCE DE MESURE DANS LES PROJETS DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU PRINTEMPS 2013	44
II. LE DOUBLE OBJET DE LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE	46
A. SURMONTER LES INCONSTITUTIONNALITÉS DÉCELÉES EN 1999	46
B. AUTORISER LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE À RATIFIER LA CHARTÉ EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES	53
DISCUSSION GÉNÉRALE	61
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	81
<i>Article unique</i> (art. 53-3 [nouveau] de la Constitution) : Autorisation de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires	81
<i>Titre de la proposition de loi constitutionnelle</i>	84
TABLEAU COMPARATIF	85
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	87
AUDITIONS	105

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 14 janvier 2014, la commission des Lois a examiné la proposition de loi constitutionnelle visant à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires présentée par M. Bruno Le Roux, M. Jean-Jacques Urvoas et les autres membres du groupe socialiste, républicain et citoyen (n° 1618).

À l'initiative du rapporteur, elle n'y a apporté que des précisions rédactionnelles, notamment une modification de son titre.

La commission des Lois a ainsi **adopté** la proposition de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

MESDAMES, MESSIEURS,

Plus de vingt ans après son adoption au sein du Conseil de l'Europe, en 1992, près de quinze ans après sa signature par la France, en 1999, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires n'est toujours pas en vigueur dans notre pays.

Depuis la décision du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999 déclarant contraires à la Constitution certaines clauses de la Charte ⁽¹⁾, la question de son introduction en droit interne est demeurée en suspens.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à laquelle le Conseil constitutionnel n'a rien trouvé à redire, dispose aujourd'hui que l'Union européenne « *respecte la diversité linguistique* » ⁽²⁾. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires sert d'ailleurs de référence pour la protection des langues en voie de disparition et pour le respect des minorités, deux éléments spécifiés dans les critères dits « de Copenhague » que les États doivent satisfaire avant de pouvoir adhérer à l'Union européenne ⁽³⁾.

(1) *Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999*, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

(2) *Article 22* : « L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique ». *Dans sa décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004*, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, le *Conseil constitutionnel a jugé* : « dans la mesure où la Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, "ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions" ; (...) sont dès lors respectés les articles 1^{er} à 3 de la Constitution qui s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance (...) ; ni par le contenu de ses articles, ni par ses effets sur les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, la Charte n'appelle de révision de la Constitution ». *Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009*, la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a la même valeur juridique que les autres traités européens*.

(3) *Comme le rappelle la résolution du Parlement européen sur les langues européennes menacées de disparition et la diversité linguistique au sein de l'Union européenne, adoptée le 11 septembre 2013*. Cette *résolution* « appelle tous les États membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier et à mettre en œuvre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ».

Compte tenu de la richesse et du poids des langues régionales dans notre pays, en métropole comme dans les départements et collectivités d'outre-mer, la question de la ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est loin d'être un enjeu purement théorique ou symbolique. À bien des égards, elle apparaît comme le préalable nécessaire à l'élaboration d'un statut qui offrirait enfin un cadre légal au sein duquel nos langues régionales trouveraient à s'épanouir.

Votre rapporteur souligne d'emblée que la ratification de la Charte ne participerait d'aucune logique « communautariste » qui, en favorisant les revendications identitaires de groupes minoritaires, mettrait en danger le pacte républicain. Comme cela a été récemment relevé par le Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, « *les langues régionales doivent être accessibles à tous* », ledit Comité s'opposant par voie de conséquence « *à tout cantonnement des langues limité à des communautés spécifiques, qui en seraient les propriétaires* »⁽¹⁾. Protéger et valoriser les langues régionales n'a pas davantage pour objet de diminuer la place que le français occupe dans notre sphère publique, depuis que l'ordonnance de Villers-Cotterêts, prise en 1539 par François I^{er}, l'a imposé aux tribunaux et aux actes judiciaires.

Durant la campagne présidentielle de 2012, M. François Hollande avait fait de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires l'un de ses soixante engagements (engagement n° 56).

Afin de préparer ce rendez-vous, dès novembre 2012, votre commission des Lois avait, à l'initiative du signataire de ces lignes, analysé et évalué les implications constitutionnelles d'une ratification de la Charte, sous la forme notamment d'une table-ronde réunissant des universitaires spécialistes de la question. Le présent rapport reprend d'ailleurs nombre des éléments qui figuraient dans le rapport d'information faisant état de ces travaux, publié en décembre 2012⁽²⁾.

En pleine conformité avec l'engagement du président de la République, le Gouvernement a bien envisagé d'insérer dans un projet de loi constitutionnelle « *portant renouveau de la vie démocratique* » un article autorisant la ratification de la Charte. Cependant, le Conseil d'État, dans un avis du 7 mars 2013, a considéré qu'une telle disposition, destinée à figurer dans un nouvel article 53-3 de la Constitution, introduirait dans notre Loi fondamentale « *une incohérence profonde* ». Le Gouvernement a alors préféré écarter des projets de loi constitutionnelle déposés quelques jours plus tard, le 14 mars, la disposition en cause.

(1) Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, juillet 2013, p. 46. Sur ce Comité, voir infra, troisième partie, I, B.

(2) M. Jean-Jacques Urvoas, rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, décembre 2012, n° 489.

Aucune initiative de l'exécutif n'étant, à ce stade, venue concrétiser l'engagement pris en 2012, plusieurs propositions de loi constitutionnelle ont été déposées en vue d'y pourvoir :

– la proposition de loi constitutionnelle de M. Paul Molac et plusieurs de ses collègues tendant à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, n° 1508, déposée le 31 octobre 2013 ;

– la proposition de loi constitutionnelle de MM. Bruno Le Roux, Jean-Jacques Urvoas, Armand Jung, Mme Colette Capdevielle, M. François Pupponi, Mmes Patricia Adam et Sylviane Alaux et plusieurs de leurs collègues visant à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, n° 1618, déposée le 10 décembre 2013 ;

– la proposition de loi constitutionnelle de M. Paul Giacobbi et plusieurs de ses collègues tendant à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, n° 1638, déposée le 13 décembre 2013 ;

– la proposition de loi constitutionnelle de MM. Alain Marc et Marc Le Fur et plusieurs de leurs collègues visant à permettre l'inscription de la Charte européenne des langues régionales dans la Constitution, n° 1656, déposée le 16 décembre 2013 ;

– la proposition de loi constitutionnelle de M. Thierry Benoit et plusieurs de ses collègues tendant à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, n° 1675, déposée le 6 janvier 2014.

Lors de la signature à Rennes, le 13 décembre 2013, du « pacte d'avenir pour la Bretagne », le Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, a déclaré que le moment était venu pour le Parlement de débattre de la ratification de la Charte et de « *renouer le fil de ce processus initié il y a près de quinze ans* ».

C'est dans ce contexte qu'a été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, à compter du 22 janvier 2014, la proposition de loi constitutionnelle précitée, présentée par M. Bruno Le Roux – qui fait l'objet du présent rapport.

Les règles procédurales propres aux révisions constitutionnelles appellent une remarque complémentaire : l'adoption en termes identiques par les deux assemblées de la présente *proposition* de loi constitutionnelle conduirait nécessairement à l'organisation d'un référendum visant à approuver la révision constitutionnelle⁽¹⁾. L'article 89 de la Constitution, en effet, n'offre au chef de l'État la possibilité d'opter pour une approbation de la révision par le Parlement réuni en Congrès, à la majorité des trois-cinquièmes des suffrages exprimés, qu'en matière de *projets* de loi constitutionnelle. En dépit de l'importance de la question de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires,

(1) Rappelons qu'à ce jour, aucune révision constitutionnelle n'a trouvé son origine dans une proposition de loi constitutionnelle.

l'organisation d'un tel référendum paraîtrait quelque peu inadaptée au regard des enjeux en cause et de la relative complexité de ce sujet, comme on va pouvoir en juger. L'un des objectifs de la discussion de la présente *proposition* est, après un premier débat approfondi au sein de notre assemblée, d'évaluer si ce texte est susceptible de recueillir trois-cinquièmes des suffrages parlementaires, ce qui ouvrirait alors la voie au dépôt par le Gouvernement d'un *projet* de loi constitutionnelle ayant le même objet, en vue, après son adoption par chacune des assemblées, d'être soumis à l'approbation du Congrès.

PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DE LA CHARTE EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES

Adoptée en 1992 sous l'égide du Conseil de l'Europe, la Charte vise à protéger et à promouvoir les langues régionales et les langues minoritaires. À cette fin, elle définit une série d'engagements auxquels les États peuvent souscrire, dans pratiquement tous les domaines : éducation, justice, administration, médias, culture, vie économique et sociale et coopération transfrontalière. Pour sa mise en œuvre, la Charte fait l'objet d'un dispositif de suivi qui lui est propre.

I. LES FINALITÉS DE LA CHARTE

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires⁽¹⁾ a été élaborée à partir d'un texte proposé par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe du Conseil de l'Europe – aujourd'hui devenu Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe⁽²⁾.

Elle a été adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 25 juin 1992⁽³⁾ et ouverte à la signature des États le 5 novembre 1992. Cette « adoption faisait suite à la situation nouvelle en Europe créée par la chute du "rideau de fer". L'un de ses objectifs prioritaires était d'assurer une transition pacifique vers la démocratie et l'intégration dans les institutions européennes des pays d'Europe centrale et orientale concernés, en garantissant les droits, et notamment les cultures et les langues, de leurs minorités nationales »⁽⁴⁾.

La Charte est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1998, après cinq ratifications. À ce jour, elle a été ratifiée par vingt-cinq États⁽⁵⁾.

La Charte a une double finalité :

– d'une part, selon les termes de son préambule, elle vise à **assurer la « protection des langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe »**,

(1) Le texte intégral de la Charte est annexé au présent rapport.

(2) Composé de 47 États membres, le Conseil de l'Europe vise à défendre et à promouvoir les droits de l'homme sur le continent européen.

(3) Ironie de l'histoire, ce même jour était promulguée la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », qui prévoit, à l'article 2 de la Constitution, que la langue de la République est le français. Voir infra, deuxième partie, II, A.

(4) Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, juillet 2013, p. 21.

(5) Voir infra, III. Pour une comparaison de la réception de la Charte par d'autres États que la France, voir M. Jean-Jacques Urvoas, rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, décembre 2012, n° 489, p. 51.

les langues étant envisagées comme un élément menacé du patrimoine culturel européen ;

– d’autre part, la Charte tend à favoriser « *le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique [, qui] constitue un droit imprescriptible* ».

La coexistence de ces deux finalités est directement à la source des débats et controverses qui agitent la France quant à l’opportunité ou non de ratifier la Charte.

La première finalité conçoit les langues régionales comme une *réalité objective*, un élément patrimonial qu’il convient de protéger – conception à laquelle se rattache, *mutatis mutandis*, l’article 75-1 introduit dans notre Constitution le 23 juillet 2008 ⁽¹⁾. La seconde finalité tend à ériger la pratique des langues régionales en un *droit subjectif* dont les individus seraient titulaires, y compris dans la « *vie publique* ».

L’importance accordée à chacune de ces deux finalités détermine pour une large part les prises de position en faveur ou en défaveur de la ratification de la Charte. Les uns s’inquiéteront de ce que la Charte puisse attribuer à des particuliers, sinon à des « groupes », un droit – au demeurant qualifié d’« *imprescriptible* » – susceptible d’être opposé à l’État et aux autres autorités publiques. Les autres mettront en avant la défense du patrimoine linguistique et souligneront que le préambule de la Charte réaffirme l’attachement à « *la souveraineté nationale et [à] l’intégrité territoriale* » des États, sans donc que les langues régionales ne soient conçues comme concurrentes des langues « officielles ».

Il est quasiment impossible de trancher *a priori* un tel débat qui, dans sa généralité même, est largement surdéterminé par des considérations idéologiques. C’est pourquoi, en vue d’une discussion rationnelle et raisonnable sur la portée de la Charte, il convient, au-delà des objectifs qu’elle proclame, d’examiner en détail le contenu de ses stipulations et, partant, les engagements concrets qui pèsent sur les États parties.

II. LES ENGAGEMENTS PRÉVUS PAR LA CHARTE

La Charte comporte cinq parties : des dispositions générales ; les grands objectifs et principes ; la déclinaison de mesures concrètes en faveur de l’emploi des langues régionales ou minoritaires ; les modalités d’application de la Charte ; des dispositions finales.

(1) Voir *infra*, deuxième partie, III, B.

A. LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES (PARTIE I DE LA CHARTE)

La Charte n'établit pas une liste des langues concernées mais définit l'expression de « *langues régionales ou minoritaires* » comme renvoyant aux **langues pratiquées traditionnellement sur le territoire d'un État par des ressortissants de cet État qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'État, et différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet État** (article 1^{er}).

La Charte définit aussi le « *territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée* » comme l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des différentes mesures prévues par la Charte.

Enfin, elle qualifie de « *langues dépourvues de territoires* » celles qui, bien que traditionnellement pratiquées sur le territoire de l'État, ne peuvent être rattachées à une aire géographique particulière de celui-ci. Toutefois, la Charte ne s'applique pas aux langues liées à des phénomènes de migration récents ⁽¹⁾.

Aux termes de l'article 2 de la Charte, **chaque État s'engage, d'une part, à appliquer les dispositions de sa deuxième partie à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire**, dès lors qu'elles répondent aux définitions qui précèdent. Les dispositions en question sont les « *objectifs et principes* » détaillés ci-après ⁽²⁾.

D'autre part, il revient à chaque État de définir, dans son instrument de ratification, les langues auxquelles il entend appliquer les dispositions de la troisième partie de la Charte ⁽³⁾. Chaque État s'engage ainsi à appliquer un **minimum de 35 paragraphes ou alinéas** choisis parmi les dispositions de la partie III de la Charte, qui énumère 98 engagements concrets possibles en faveur de l'emploi des langues régionales ou minoritaires. Certains de ces engagements étant considérés comme constituant un « noyau dur », la Charte fait obligation aux États d'en choisir au moins trois parmi ceux inscrits à l'article 8 (relatif à l'enseignement) et trois parmi ceux inscrits à l'article 12 (concernant la culture) ainsi qu'un dans chacun des articles 9 (sur la justice), 10 (relatif aux autorités administratives), 11 (concernant les médias) et 13 (sur la vie économique et sociale).

Ce dispositif « à la carte » est, comme le souligne le site internet du Conseil de l'Europe, justifié par le fait que « *les langues concernées par la Charte ont des caractéristiques démographiques très diverses et évoluent dans des contextes (sociaux, politiques, économiques) très différents. Par conséquent, le mécanisme d'engagement prévu par la Charte permet d'adapter l'étendue de la*

(1) La notion de langue régionale « n'inclut ni les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'État ni les langues des migrants » stipule l'article 1^{er} de la Charte.

(2) Voir infra, B.

(3) Voir infra, deuxième partie, I, B, 3.

protection ainsi garantie à la situation particulière de chaque langue et de tenir compte des coûts entraînés par les dispositions appliquées ».

B. LES OBJECTIFS ET PRINCIPES (PARTIE II DE LA CHARTE)

La deuxième partie de la Charte définit une série **d'objectifs et principes** qui sont applicables à toutes les langues régionales ou minoritaires pratiquées sur le territoire de l'État. Il s'agit, en quelque sorte, d'un cadre « de base » indispensable à la sauvegarde des langues régionales ou minoritaires.

Ces objectifs et principes sont, pour l'essentiel, les suivants :

– la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle ;

– le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire. Il s'agit de « *faire en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion* » des langues en cause ;

– la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, en vue de les sauvegarder ;

– la « *facilitation et/ou l'encouragement* » de l'usage oral et écrit dans la vie publique et dans la vie privée ;

– le maintien et le développement de relations entre les différents groupes locuteurs ;

– la mise à disposition de formes et de moyens adéquats d'enseignement à tous les stades appropriés ;

– la mise à disposition de moyens permettant aux non-locuteurs habitant l'aire géographique où une langue régionale est pratiquée d'apprendre cette langue ;

– la promotion des études et de la recherche sur les langues régionales ;

– la promotion des échanges transfrontaliers ;

– la prohibition de toute forme de distinction, discrimination, exclusion, restriction ou préférence injustifiées portant sur la pratique d'une langue régionale ou minoritaire et ayant pour but de décourager ou de mettre en danger le maintien ou le développement de celle-ci ;

– la promotion par les États de la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques du pays ;

– la prise en considération des besoins et des vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues.

Au total, on constate, avec M. Jean-Marie Woehrling, que ces différentes dispositions « *sont des obligations objectives et [qu’elles] ne créent ni des droits subjectifs individuels ni des droits collectifs* »⁽¹⁾. Dans le même sens, le professeur Stefan Oeter, membre, pour l’Allemagne, du comité d’experts de la Charte, souligne que ces grands principes « *ne contiennent pas de règles concrètes imposant une action ou un résultat spécifique de la part de l’État membre* »⁽²⁾.

C. LES QUATRE-VINGT-DIX-HUIT ENGAGEMENTS CONCRETS DANS SEPT DOMAINES DE LA VIE PUBLIQUE (PARTIE III DE LA CHARTE)

La troisième partie de la Charte définit **sept domaines de « la vie publique »**, qui correspondent chacun à un article de la Charte (articles 8 à 14), au sein desquels sont identifiés plusieurs engagements, auxquels les États sont invités à souscrire dans les conditions indiquées précédemment⁽³⁾.

À titre liminaire, il faut souligner que la Charte retient une conception extrêmement large de la « *vie publique* » – en y incluant notamment les domaines culturel, économique et social. Cette définition extensive est de nature à créer des confusions et des incompréhensions au regard de la notion de vie publique retenue en France – laquelle se résume essentiellement, au sens juridique, au fonctionnement des institutions publiques et des services publics et à leurs relations avec les usagers⁽⁴⁾.

Sans prétendre à l’exhaustivité, sont présentés ci-après quelques exemples d’engagements auxquels les États peuvent souscrire, dans les sept domaines couverts par la Charte.

1. L’enseignement (article 8)

– Prévoir une éducation préscolaire, un enseignement primaire, secondaire, technique et professionnel ou universitaire, dans les langues régionales ou minoritaires ;

– permettre que soient assurés des cours d’éducation des adultes ou d’éducation permanente dans ces langues ;

(1) Jean-Marie Woehrling, dans La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la France. Quelle(s) langue(s) pour la République ? Le dilemme « diversité/unicité », *actes du colloque de Strasbourg des 11 et 12 avril 2002, éditions du Conseil de l’Europe, 2003, p. 64.*

(2) Stefan Oeter, *ibid.*, p. 79. Sur ce comité d’experts, voir *infra*, III.

(3) Voir *supra*, A. Ces quatre-vingt-dix-huit mesures figurent dans soixante-huit « articles » selon le site du Conseil de l’Europe, plus exactement dans les soixante-huit subdivisions (a, b, c,...) des sept articles de la partie III.

(4) La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur ce point est présentée *infra* (deuxième partie, II).

– assurer l’enseignement de l’histoire et de la culture, assurer la formation initiale et permanente des enseignants dans ces langues ; etc.

2. La justice (article 9)

– Favoriser l’emploi des langues régionales ou minoritaires dans les procédures pénales, civiles ou administratives ;

– ne pas refuser la validité d’actes juridiques établis dans l’État du seul fait qu’ils sont rédigés dans une langue régionale ;

– rendre accessibles dans les langues régionales ou minoritaires les textes législatifs nationaux les plus importants ; etc.

3. Les autorités administratives et les services publics (article 10)

– Veiller à ce que les autorités administratives utilisent les langues régionales ou minoritaires ;

– mettre à disposition des formulaires ou textes administratifs dans les langues régionales ou minoritaires ;

– encourager l’emploi des langues régionales ou minoritaires dans le cadre de l’administration régionale ou locale ;

– favoriser la publication par les collectivités régionales ou minoritaires des textes officiels dont elles sont à l’origine dans les langues régionales ou minoritaires ;

– recruter et former des fonctionnaires à cet effet ; etc.

4. Les médias (article 11)

– Assurer la création d’au moins une station de radio et une chaîne de télévision dans les langues régionales ou minoritaires ;

– faciliter la création ou le maintien d’au moins un organe de presse dans les langues régionales ou minoritaires ;

– couvrir les coûts supplémentaires des médias employant les langues régionales ou minoritaires lorsque la loi prévoit une assistance financière de manière générale ;

– soutenir la formation de journalistes pour les médias employant les langues régionales ou minoritaires ;

– garantir la liberté de réception directe des émissions de radio et de télévision des pays voisins dans une langue pratiquée sous une forme identique ou proche d’une langue régionale ; etc.

5. Les activités et équipements culturels (article 12)

- Encourager les initiatives propres aux langues régionales ou minoritaires ;
- favoriser le développement des activités de traduction, de doublage, de post-synchronisation et de sous-titrage ;
- encourager la mise à la disposition des organismes chargés d’entreprendre ou de soutenir des activités culturelles d’un personnel maîtrisant la langue régionale ou minoritaire ; etc.

6. La vie économique et sociale (article 13)

- Exclure de la législation nationale toute disposition interdisant ou limitant le recours à des langues régionales ou minoritaires dans les documents relatifs à la vie économique et sociale, notamment les contrats de travail ou les modes d’emploi de produits ou d’équipements ;
- s’opposer aux pratiques tendant à décourager l’usage des langues régionales ou minoritaires ;
- définir dans les réglementations financières et bancaires des modalités permettant l’emploi des langues régionales ou minoritaires dans la rédaction d’ordres de paiement ou d’autres documents financiers ;
- veiller à ce que les équipements sociaux tels que les hôpitaux, les maisons de retraite, les foyers, offrent la possibilité de recevoir et soigner dans leur langue les locuteurs d’une langue régionale nécessitant des soins ; etc.

7. Les échanges transfrontaliers (article 14)

- Appliquer les accords existants qui lient l’État partie aux États où la même langue est appliquée de manière identique dans les différents pays, ou bien s’efforcer de conclure de tels accords ;
- faciliter la coopération à travers les frontières, notamment entre collectivités régionales ou locales sur le territoire desquelles la même langue est pratiquée ; etc.

Cet aperçu – partiel – des dispositions la partie III de la Charte montre que les engagements envisageables sont de diverses natures, certains étant assez – voire très – contraignants, d’autres beaucoup plus « flous ». **La portée réelle de la Charte ne peut donc être appréhendée par la seule lecture de ses stipulations : tout dépend, *in fine*, des engagements concrètement pris par chaque État lors de sa ratification.**

III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE (PARTIES IV ET V DE LA CHARTE)

La Charte prévoit, dans sa quatrième partie, un **dispositif de suivi** destiné à évaluer son application.

L'élément central de ce dispositif est un **comité d'experts indépendants**, composé d'un membre pour chaque État partie, désigné par le comité des ministres sur une liste de personnes « *de la plus haute intégrité* ». Les membres sont nommés pour une période de six ans, leur mandat étant renouvelable (article 17).

Le **suivi de la Charte** est organisé sous forme de **cycles de trois ans**, qui comprennent les étapes suivantes :

– **chaque État** doit présenter au secrétaire général du Conseil de l'Europe des **rapports triennaux** exposant la politique suivie et les mesures prises en exécution des engagements auxquels il a souscrit. Ces rapports sont rendus publics ;

– le **comité d'experts examine le rapport périodique de l'État** et, le cas échéant, adresse des questions à l'État. Il organise une visite sur le terrain et examine toute information provenant des organismes et associations légalement établis dans l'État et concernés par la question des langues. Sur la base de ces informations, il **élabore son propre rapport**, comportant des **propositions de recommandations** à adresser aux États, qu'il **remet au comité des ministres** du Conseil de l'Europe. Ce rapport est, dans les faits, un document très détaillé qui examine minutieusement la mise en œuvre de chacun des engagements de l'État. Précisons que si l'article 16 de la Charte stipule que les organismes ou associations en question peuvent « *attirer l'attention du comité d'experts sur des questions relatives aux engagements* » pris par l'État concerné, **ce comité n'est en aucun cas une instance de recours** ⁽¹⁾, mais un simple organe de suivi de la mise en œuvre de la Charte ;

(1) *La Charte ne fait pas davantage partie des normes de référence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Selon la jurisprudence de la CEDH, la liberté linguistique ne constitue pas un droit ou une liberté régi par la Convention européenne des droits de l'homme, laquelle ne consacre en elle-même aucun droit à utiliser telle langue particulière dans les échanges avec les autorités publiques, pas davantage que le droit de recevoir des informations dans une langue du choix de chacun (CEDH, 11 septembre 2007, n° 59894/00, Bulgakov c./ Ukraine ; 25 septembre 2008, n° 27977/04, Baylac-Ferrer et Suarez c./ France). À titre d'illustration, à propos d'une requête relative à l'annulation par le Conseil d'État d'une résolution adoptée par l'assemblée de la Polynésie française autorisant le recours à la langue tahitienne, la CEDH a jugé : « même si la loi organique reconnaît la langue tahitienne comme "élément fondamental de l'identité culturelle", la Cour considère, eu égard au principe de respect des particularités nationales des États quant à leur propre système institutionnel (...), que la revendication de la requérante du droit de pouvoir se servir de la langue tahitienne au sein de l'assemblée de la Polynésie française sort du cadre de la Convention et en particulier de l'article 10 [relatif à la liberté d'expression]. Partant, l'examen du grief échappe à sa compétence *ratione materiae*, et doit être rejeté » (CEDH, 21 septembre 2010, n° 39426/06, Birk-Levy c./ France).*

– le **comité des ministres** peut décider de **rendre public le rapport du comité d’experts** (c’est le cas le plus souvent en pratique) et peut également adresser des **recommandations aux États** ;

– tous les deux ans, le **secrétaire général** du Conseil de l’Europe présente à l’Assemblée parlementaire un **rapport détaillé sur l’application de la Charte** ⁽¹⁾. Le site internet du Conseil de l’Europe indique que « *cela permet de veiller à ce que les membres des 47 parlements européens soient tenus informés de la mise en œuvre de la Charte et puissent exercer la pression politique qui pourrait être nécessaire pour encourager la prise de mesures adéquates au niveau national* ».

Le tableau présenté ci-après récapitule l’état des ratifications de la Charte par les États l’ayant signée, dans les conditions prévues par sa cinquième partie.

À ce jour, la Charte a été **ratifiée par vingt-cinq États** : l’Allemagne, l’Arménie, l’Autriche, la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Croatie, le Danemark, l’Espagne, la Finlande, la Hongrie, le Liechtenstein, le Luxembourg, le Monténégro, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, la Suisse et l’Ukraine.

Huit autres États l’ont seulement signée : outre la France, il s’agit de l’Azerbaïdjan, de l’Islande, de l’Italie, de la Macédoine, de Malte, de la Moldavie et de la Russie.

Par ailleurs, parmi les quarante-sept États membres du Conseil de l’Europe, **quatorze États ne l’ont ni signée, ni ratifiée** : l’Albanie, Andorre, la Belgique, la Bulgarie, l’Estonie, la Géorgie, la Grèce, l’Irlande, la Lettonie, la Lituanie, Monaco, le Portugal, Saint-Martin et la Turquie.

(1) Le dernier rapport en date est celui du 16 mars 2012, n° 12881. Il y est indiqué que, depuis l’entrée en vigueur de la Charte en 1998, le comité d’experts de la Charte a adopté 61 rapports d’évaluation et qu’il a débuté en 2011, pour certains pays, le cinquième cycle d’évaluation.

**ÉTAT DES RATIFICATIONS DE LA CHARTE EUROPÉENNE
DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES**

	Date de signature	Date de ratification	Date d'entrée en vigueur
Allemagne	5/11/1992	16/9/1998	1/1/1999
Arménie	11/5/2001	25/1/2002	1/5/2002
Autriche	5/11/1992	28/6/2001	1/10/2001
Azerbaïdjan	21/12/2001		
Bosnie-Herzégovine	7/9/2005	21/9/2010	1/1/2011
Chypre	12/11/1992	26/8/2002	1/12/2002
Croatie	5/11/1997	5/11/1997	1/3/1998
Danemark	5/11/1992	8/9/2000	1/1/2001
Espagne	5/11/1992	9/4/2001	1/8/2001
Finlande	5/11/1992	9/11/1994	1/3/1998
France	7/5/1999		
Hongrie	5/11/1992	26/4/1995	1/3/1998
Islande	7/5/1999		
Italie	27/6/2000		
Ancienne République yougoslave de Macédoine	25/7/1996		
Liechtenstein	5/11/1992	18/11/1997	1/3/1998
Luxembourg	5/11/1992	22/6/2005	1/10/2005
Malte	5/11/1992		
Moldavie	11/7/2002		
Monténégro	22/3/2005	15/2/2006	6/6/2006
Norvège	5/11/1992	10/11/1993	1/3/1998
Pays-Bas	5/11/1992	2/5/1996	1/3/1998
Pologne	12/5/2003	12/2/2009	1/6/2009
République tchèque	9/11/2000	15/11/2006	1/3/2007
Roumanie	17/7/1995	29/1/2008	1/5/2008
Royaume-Uni	2/3/2000	27/3/2001	1/7/2001
Russie	10/5/2001		
Serbie	22/3/2005	15/2/2006	1/6/2006
Slovaquie	20/2/2001	5/9/2001	1/1/2002
Slovénie	3/7/1997	4/10/2000	1/1/2001
Suède	9/2/2000	9/2/2000	1/6/2000
Suisse	8/10/1993	23/12/1997	1/4/1998
Ukraine	2/5/1996	19/9/2005	1/1/2006

N.B. : les lignes en grisé indiquent les États ayant signé la Charte sans l'avoir ratifiée.

Source des données : bureau des traités du Conseil de l'Europe.

DEUXIÈME PARTIE : UNE CHARTE SIGNÉE MAIS NON RATIFIÉE PAR LA FRANCE

Le 7 mai 1999, soit plus de six ans après son adoption par le conseil des ministres du Conseil de l'Europe, la France signait la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Le 15 juin 1999, le Conseil constitutionnel jugeait toutefois que la Charte comportait des clauses contraires à la Constitution, ce qui s'opposait à sa ratification. Depuis lors, ce dossier n'a connu aucune avancée significative.

I. LA SIGNATURE DE LA CHARTE SOUS LE GOUVERNEMENT DE M. LIONEL JOSPIN

La signature de la Charte a été précédée de plusieurs expertises et analyses, afin notamment d'évaluer sa compatibilité avec la Constitution. Cela a conduit les pouvoirs publics à faire preuve de prudence lors de la signature, qui s'est traduite par le dépôt d'une déclaration dans laquelle le Gouvernement a précisé la portée que la France donnerait à ses engagements au moment de la ratification.

A. UNE SIGNATURE PRÉPARÉE PAR DE NOMBREUSES EXPERTISES

Dès 1996, le Premier ministre, M. Alain Juppé, avait sollicité l'avis du Conseil d'État afin de déterminer si la Constitution s'opposait à ce que la France puisse signer, puis ratifier, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Aux termes d'un avis rendu le 24 septembre 1996, le Conseil d'État a conclu à l'impossibilité de ratifier la Charte sans une révision préalable de la Constitution.

Le Conseil d'État considère que les articles 8, 11 et 12 de la Charte, relatifs à l'éducation, aux médias et à la culture, sous réserve de certaines précautions à prendre dans leur mise en œuvre, ne se heurtent à aucune objection constitutionnelle.

En revanche, *« les obligations prévues aux articles 9 et 10 prévoient un véritable droit à l'utilisation de langues régionales ou minoritaires dans les rapports avec la justice et les autorités administratives. Or, les prescriptions de l'article 9 rendant possible l'usage d'une langue autre que le français devant les tribunaux pénaux, civils et administratifs ne pourraient être appliquées sans que soient méconnues les obligations résultant de l'article 2 de la Constitution [selon lequel la langue de la République est le français]. D'autre part, l'État ne saurait*

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

En conséquence, selon le Conseil d'État, **« l'obligation de retenir un nombre minimum d'obligations dans les articles 9 et 10 s'oppose à la ratification »**. Rappelons en effet que la Charte impose aux États de choisir au moins un engagement dans chacun des articles 9 (sur la justice) et 10 (relatif aux autorités administratives).

On verra plus loin que cette argumentation du Conseil d'État ⁽¹⁾ diffère sensiblement de celle que développera le Conseil constitutionnel le 15 juin 1999 ⁽²⁾, ce dernier concluant, à l'inverse, à la constitutionnalité des engagements qui précèdent (figurant tous dans la partie III de la Charte), mais jugeant contraires à la Constitution plusieurs dispositions contenues dans le préambule et dans les deux premières parties de la Charte ⁽³⁾.

Après les élections législatives de 1997, le Gouvernement de M. Lionel Jospin lança plusieurs expertises complémentaires afin de déterminer, en dépit des difficultés soulevées par le Conseil d'État, comment ratifier la Charte.

Le 1^{er} juillet 1998, M. Bernard Poignant, maire de Quimper, remettait au Premier ministre un rapport sur les langues et cultures régionales, qui effectuait un inventaire des langues régionales, établissait une analyse de la diversité linguistique française et des évolutions législatives et réglementaires en cette matière, dressait un tableau de la situation prévalant dans l'enseignement, le domaine culturel et les médias et concluait par plusieurs propositions, qui portaient notamment sur la question de la ratification de la Charte.

(1) *Peu de temps auparavant, dans un avis du 6 juillet 1995, le Conseil d'État avait répondu de manière similaire à la question de savoir si la ratification de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales de 1995 nécessitait une modification constitutionnelle. Il avait notamment considéré que soulevaient des difficultés la question de la reconnaissance de minorités nationales, la consécration d'un droit d'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives ou encore le sujet de la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales aux affaires publiques. Il avait rappelé les exigences de l'article 3 de la Constitution, qui s'oppose à l'exercice de la souveraineté par une section du peuple français.*

(2) Voir *infra*, II.

(3) *Sans qu'on sache s'il faut attribuer cette évolution à un changement de politique jurisprudentielle ou à l'autorité de chose jugée qui s'attache aux décisions du Conseil constitutionnel, la position du Conseil d'État adoptée en 2013, saisi pour avis d'un projet de loi constitutionnelle tendant à permettre la ratification de la Charte (voir *infra*, troisième partie, I, B), s'est sensiblement rapprochée de la décision rendue en 1999 par le juge constitutionnel.*

À cet égard, M. Poignant proposait une démarche en trois temps : expertiser les engagements de la Charte susceptibles d'être conformes à la Constitution ; signer ensuite la Charte ; enfin, ratifier la Charte, le cas échéant, après un « *ajustement* » constitutionnel.

L'expertise juridique à laquelle appelait M. Poignant fût confiée **au professeur Guy Carcassonne. En septembre 1998, celui-ci remit au Premier ministre une étude sur la compatibilité entre la Charte et la Constitution** ⁽¹⁾.

Il en résultait, selon Guy Carcassonne, que la Charte n'était pas, en elle-même, incompatible avec la Constitution, étant entendu, d'une part, que son objet était de protéger des langues et non nécessairement de conférer des droits imprescriptibles à leurs locuteurs et, d'autre part, que ces langues appartenaient au patrimoine culturel de la France. Le rapport identifiait jusqu'à cinquante-deux engagements, parmi les quatre-vingt-dix-huit prévus par la Charte, dont la compatibilité avec la Constitution ne paraissait pas soulever de difficultés. Guy Carcassonne suggérait également que la France précise le sens de certaines stipulations de la Charte dans une déclaration interprétative accompagnant sa ratification.

B. UNE SIGNATURE ASSORTIE D'UNE DÉCLARATION INTERPRÉTATIVE ET D'UNE SÉRIE D'ENGAGEMENTS

La France a signé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires le 7 mai 1999, au cours d'une réunion à Budapest du comité des ministres du Conseil de l'Europe, lors du cinquantième anniversaire de cette organisation. À cette occasion, la France a remis au secrétaire général du Conseil de l'Europe une déclaration précisant ses intentions, dans la perspective d'une éventuelle ratification ⁽²⁾.

1. La déclaration interprétative

La France a annoncé qu'elle envisageait de formuler, dans son instrument de ratification de la Charte, **une déclaration interprétative**, portant sur les **quatre points** suivants :

– dans la mesure où elle ne vise pas à la reconnaissance et à la protection de minorités, mais à promouvoir le patrimoine linguistique européen, et que l'emploi du terme de « groupes » de locuteurs ne confère pas de droits collectifs pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires, **la Charte serait interprétée dans un sens compatible avec le préambule de la Constitution**, qui assure l'égalité de tous les citoyens devant la loi et ne connaît que le peuple

(1) Étude sur la compatibilité entre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, *rapport au Premier ministre, La documentation française, septembre 1998.*

(2) Cette déclaration, présentée ci-après, peut être consultée sur le site internet du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=1&DF=2/27/2008&CL=FRE&VL=0>

français, composé de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ;

– l'article 7 § 1 d) et les articles 9 et 10 de la Charte seraient interprétés de sorte qu'ils n'aillent **pas à l'encontre de l'article 2 de la Constitution, en application duquel 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.** Cette formulation reprend directement la jurisprudence du Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ ;

– l'article 7 § 1 f) et l'article 8 de la Charte seraient interprétés comme préservant **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.** Conformément à la jurisprudence constitutionnelle ⁽²⁾, l'enseignement des langues régionales ou minoritaires ne doit pas avoir pour objet de soustraire les élèves scolarisés dans les établissements du territoire concerné aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements d'enseignement ;

– l'article 9 § 3 de la Charte **ne doit pas être compris comme s'opposant à ce que seule la version officielle en langue française des textes législatifs** qui sont rendus accessibles dans les langues régionales ou minoritaires **puisse être utilisée** par les personnes morales de droit public ainsi que par les usagers dans leurs relations avec les administrations.

Cette déclaration interprétative ne saurait être confondue avec l'émission de **réserves** quant au contenu de la Charte :

– une **réserve** est une déclaration unilatérale faite par un État lorsqu'il signe ou ratifie un traité international, par laquelle il vise, en ce qui le concerne, à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines stipulations de ce traité. Une réserve ne peut être formulée lorsque le traité la prohibe expressément. En l'espèce, l'article 21 de la Charte prévoit que *« tout État peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification (...) formuler une ou plusieurs réserve(s) aux paragraphes 2 à 5 de l'article 7 de la présente Charte. Aucune autre réserve n'est admise »*. La déclaration interprétative précitée porte, en l'occurrence, sur d'autres dispositions. En outre, en application des règles régissant le droit des traités, il n'est pas possible d'émettre une réserve qui

(1) *Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996*, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, considérant 91.

(2) *Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996*, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, considérant 92. *Pour une réaffirmation postérieure du caractère nécessairement facultatif de l'enseignement des langues régionales, voir la décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004*, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française. *La Nouvelle-Calédonie fait cependant figure d'exception : l'article 215 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 prévoit que « les langues kanak sont reconnues comme langues d'enseignement et de culture », sans que le Conseil constitutionnel n'ait remis en cause ces dispositions (décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, considérant 44).*

consisterait purement et simplement à écarter telle ou telle disposition touchant à l'objet principal du traité ⁽¹⁾ ;

– une **déclaration interprétative** est une déclaration unilatérale par laquelle un État précise la portée ou clarifie le sens qu'il attribue à telle ou telle disposition du traité. Il est communément admis que, comme en matière de réserves, une déclaration interprétative ne saurait être incompatible avec le but et l'objet du traité ⁽²⁾. Tel n'est pas le cas en l'espèce, la réserve interprétative précitée se bornant à préciser le sens que la France entend attribuer à certaines stipulations de la Charte. En pratique, l'usage est de procéder à une déclaration interprétative au moment de la signature du traité, mais celle-ci peut être formulée ou modifiée jusqu'au moment de sa ratification, avant d'être confirmée lors de l'expression par la France de son consentement définitif – qui se matérialise par le dépôt de son instrument de ratification.

Le contenu de la déclaration interprétative envisagée en 1999 s'inspire des observations formulées dans l'avis du Conseil d'État de 1996, ainsi que des préconisations du rapport remis en 1998 par Guy Carcassonne ⁽³⁾.

Au-delà, la déclaration correspond à une position traditionnelle de la France, exprimée notamment – avant même l'introduction en 1992 dans la Constitution de la référence à la langue française – à propos :

– du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966. Lors de sa ratification, en 1981, la France a précisé que l'article 27 de ce Pacte, selon lequel les personnes appartenant à des minorités linguistiques « *ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, (...) ou d'employer leur propre langue* », « *n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République* » ⁽⁴⁾ ;

– de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989. La France a assorti sa ratification d'une déclaration selon laquelle l'article 30 de cette Convention, qui prévoit que « *dans les États où il existe des minorités (...) linguistiques (...), un enfant (...) ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, (...) ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres du groupe* », « *n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République* » ⁽⁵⁾.

(1) Article 19 de la convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités.

(2) Malgré une pratique ancienne et très développée des déclarations interprétatives, la convention de Vienne de 1969 précitée ne contient aucune règle en la matière.

(3) Sur ces deux points, voir supra, A.

(4) Décret n° 81-76 du 29 janvier 1981 portant publication du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ouvert à la signature à New-York le 19 décembre 1966.

(5) Décret n° 90-917 du 8 octobre 1990 portant publication de la Convention relative aux droits de l'enfant, signée à New-York le 26 janvier 1990.

2. Les engagements de la France

Lors de la signature de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, en 1999, la France a **désigné les 39 engagements qu'elle envisageait de prendre** au sein de ceux figurant dans la partie III – à comparer à une cinquantaine en moyenne pour les autres États signataires.

Étaient concernés les différents domaines couverts par celle-ci, à savoir l'enseignement (article 8), la justice (article 9), les autorités administratives et services publics (article 10), les médias (article 11), les activités et équipements culturels (article 12), la vie économique et sociale (article 13) ainsi que les échanges frontaliers (article 14).

Ces engagements sont détaillés dans l'encadré ci-après.

Liste des 39 engagements pris par la France lors de la signature de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

• **Article 8 (enseignement) :**

– **alinéa 1 a (iii)** : « appliquer l'une des mesures visées sous i et ii ci-dessus au moins aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant » ;

[i - prévoir une éducation préscolaire assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ;

ii - prévoir qu'une partie substantielle de l'éducation préscolaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées] ;

– **alinéa 1 b (iv)** : « appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant » ;

[i - prévoir un enseignement primaire assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées ;

ii - prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement primaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ;

iii - prévoir, dans le cadre de l'éducation primaire, que l'enseignement des langues régionales ou minoritaires concernées fasse partie intégrante du curriculum] ;

– **alinéa 1 c (iv)** : « appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves qui le souhaitent – ou, le cas échéant, dont les familles le souhaitent – en nombre jugé suffisant » ;

[i - prévoir un enseignement secondaire assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées ;

ii - prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement secondaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires ;

iii - prévoir, dans le cadre de l'éducation secondaire, l'enseignement des langues régionales ou minoritaires comme partie intégrante du curriculum] ;

– **alinéa 1 d (iv)** : « appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves qui le souhaitent – ou, le cas échéant, dont les familles le souhaitent – en nombre jugé suffisant » ;

[i - prévoir un enseignement technique et professionnel qui soit assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées ;

ii - prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement technique et professionnel soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ;

iii - prévoir, dans le cadre de l'éducation technique et professionnelle, l'enseignement des langues régionales ou minoritaires concernées comme partie intégrante du curriculum] ;

– **alinéa 1 e (i)** : « prévoir un enseignement universitaire et d'autres formes d'enseignement supérieur dans les langues régionales ou minoritaires » ;

– **alinéa 1 e (ii)** : « prévoir l'étude de ces langues, comme disciplines de l'enseignement universitaire et supérieur » ;

– **alinéa 1 f (ii)** : « proposer ces langues comme disciplines de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente » ;

– **alinéa 1 g** : « prendre des dispositions pour assurer l'enseignement de l'histoire et de la culture dont la langue régionale ou minoritaire est l'expression » ;

– **alinéa 1 h** : « assurer la formation initiale et permanente des enseignants nécessaire à la mise en œuvre de ceux des paragraphes a à g [engagements relatifs à l'enseignement] acceptés par la Partie » ;

– **alinéa 1 i** : « créer un ou plusieurs organe(s) de contrôle chargé(s) de suivre les mesures prises et les progrès réalisés dans l'établissement ou le développement de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires, et établir sur ces points des rapports périodiques qui seront rendus publics » ;

– **paragraphe 2** : « en matière d'enseignement et en ce qui concerne les territoires autres que ceux sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées, les Parties s'engagent à autoriser, à encourager ou à mettre en place, si le nombre des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire le justifie, un enseignement dans ou de la langue régionale ou minoritaire aux stades appropriés de l'enseignement ».

• **Article 9 (justice) :**

– **paragraphe 3** : « rendre accessibles, dans les langues régionales ou minoritaires, les textes législatifs nationaux les plus importants et ceux qui concernent particulièrement les utilisateurs de ces langues, à moins que ces textes ne soient déjà disponibles autrement » ⁽¹⁾.

• **Article 10 (autorités administratives et services publics) :**

– **alinéa 2 c** : « la publication par les collectivités régionales des textes officiels dont elles sont à l'origine également dans les langues régionales ou minoritaires » ;

(1) La portée de cet engagement a été récemment précisée par le Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne : « dans la mesure où, sur le territoire métropolitain, la quasi-totalité des personnes de nationalité française parle le français, cette disposition apparaît peu contraignante. L'usage d'une langue régionale ou minoritaire ne peut être justifié que dans la mesure où le justiciable ne parle pas français, ce qui ne concerne en fait que certaines collectivités des Outre-mer. Elle justifie alors un effort d'adaptation, tel que celui qui existe, par exemple en Nouvelle-Calédonie, avec l'intervention d'assesseurs coutumiers pour aider au bon fonctionnement de la justice » (Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, juillet 2013, p. 43).

– **alinéa 2 d** : « la publication par les collectivités locales de leurs textes officiels également dans les langues régionales ou minoritaires » ;

– **alinéa 2 g** : « l’emploi ou l’adoption, le cas échéant conjointement avec la dénomination dans la (les) langue(s) officielle(s), des formes traditionnelles et correctes de la toponymie dans les langues régionales ou minoritaires ».

• **Article 11 (médias) :**

– **alinéa 1 a (iii)** : « prendre les dispositions appropriées pour que les diffuseurs programment des émissions dans les langues régionales ou minoritaires » ;

– **alinéa 1 b (ii)** : « encourager et/ou à faciliter l’émission de programmes de radio dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière » ;

– **alinéa 1 c (ii)** : « encourager et/ou à faciliter la diffusion de programmes de télévision dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière » ;

– **alinéa 1 d** : « encourager et/ou à faciliter la production et la diffusion d’œuvres audio et audiovisuelles dans les langues régionales ou minoritaires » ;

– **alinéa 1 e (ii)** : « encourager et/ou à faciliter la publication d’articles de presse dans les langues régionales ou minoritaires, de façon régulière » ;

– **alinéa 1 f (ii)** : « étendre les mesures existantes d’assistance financière aux productions audiovisuelles en langues régionales ou minoritaires » ;

– **alinéa 1 g** : « soutenir la formation de journalistes et autres personnels pour les médias employant les langues régionales ou minoritaires » ;

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

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

• **Article 12 (activités et équipements culturels) :**

– **alinéa 1 a** : « encourager l’expression et les initiatives propres aux langues régionales ou minoritaires, et favoriser les différents moyens d’accès aux œuvres produites dans ces langues » ;

– **alinéa 1 b** : « favoriser les différents moyens d'accès dans d'autres langues aux œuvres produites dans les langues régionales ou minoritaires, en aidant et en développant les activités de traduction, de doublage, de post-synchronisation et de sous-titrage » ;

– **alinéa 1 c** : « favoriser l'accès dans des langues régionales ou minoritaires à des œuvres produites dans d'autres langues, en aidant et en développant les activités de traduction, de doublage, de post-synchronisation et de sous-titrage » ;

– **alinéa 1 d** : « veiller à ce que les organismes chargés d'entreprendre ou de soutenir diverses formes d'activités culturelles intègrent dans une mesure appropriée la connaissance et la pratique des langues et des cultures régionales ou minoritaires dans les opérations dont ils ont l'initiative ou auxquelles ils apportent un soutien » ;

– **alinéa 1 e** : « favoriser la mise à la disposition des organismes chargés d'entreprendre ou de soutenir des activités culturelles d'un personnel maîtrisant la langue régionale ou minoritaire, en plus de la (des) langue(s) du reste de la population » ;

– **alinéa 1 g** : « encourager et/ou à faciliter la création d'un ou de plusieurs organismes chargés de collecter, de recevoir en dépôt et de présenter ou publier les œuvres produites dans les langues régionales ou minoritaires » ;

– **paragraphe 2** : « en ce qui concerne les territoires autres que ceux sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées, les Parties s'engagent à autoriser, à encourager et/ou à prévoir, si le nombre des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire le justifie, des activités ou équipements culturels appropriés, conformément au paragraphe précédent » ;

– **paragraphe 3** : « les Parties s'engagent, dans leur politique culturelle à l'étranger, à donner une place appropriée aux langues régionales ou minoritaires et à la culture dont elles sont l'expression ».

• **Article 13 (vie économique et sociale) :**

– **alinéa 1 b** : « interdire l'insertion, dans les règlements internes des entreprises et les actes privés, de clauses excluant ou limitant l'usage des langues régionales ou minoritaires, tout au moins entre les locuteurs de la même langue » ;

– **alinéa 1 c** : « s'opposer aux pratiques tendant à décourager l'usage des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des activités économiques ou sociales » ;

– **alinéa 1 d** : « faciliter et/ou à encourager par d'autres moyens que ceux visés aux alinéas ci-dessus l'usage des langues régionales ou minoritaires » ;

– **alinéa 2 b** : « dans les secteurs économiques et sociaux relevant directement de leur contrôle (secteur public), réaliser des actions encourageant l'emploi des langues régionales ou minoritaires » ;

– **alinéa 2 e** : « rendre accessibles dans les langues régionales ou minoritaires les informations fournies par les autorités compétentes concernant les droits des consommateurs ».

• **Article 14 (échanges transfrontaliers) :**

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

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

3. Les langues régionales concernées

Lors de la signature de la Charte, la France a déclaré qu'elle **indiquerait dans son instrument de ratification les langues régionales** auxquelles les engagements qui précèdent, prévus dans la **partie III**, s'appliqueraient.

À l'heure actuelle, il n'est donc pas possible de disposer d'une liste exhaustive des langues qui seraient effectivement concernées : il appartiendra au pouvoir exécutif de dresser cette liste lors de la ratification de la Charte. Pour autant, il est loisible de se reporter, à titre indicatif, au panorama des langues régionales dressé par la Délégation générale à la langue française et aux langues de France, qui relève du ministère de la Culture et de la communication (voir l'encadré ci-après) ⁽¹⁾.

Rappelons par ailleurs que les objectifs et principes prévus dans la **partie II** (article 7) s'appliquent à **l'ensemble des langues satisfaisant aux définitions de la Charte**, indépendamment de la liste établie par chaque État ⁽²⁾.

Les langues régionales en France aujourd'hui

France métropolitaine :

Basque, breton, catalan, corse, dialectes alémanique et francique (alsacien et francique mosellan), flamand occidental, franco-provençal, langues d'oïl (franc-comtois, wallon, champenois, picard, normand, gallo, poitevin-saintongeais, lorrain, bourguignon-morvandiau), occitan ou langue d'oc (gascon, languedocien, provençal, auvergnat, limousin, vivaro-alpin), parlers liguriens

Départements d'outre-mer :

Créoles guadeloupéen, guyanais, martiniquais, réunionnais, mahorais (shimaoré), malgache de Mayotte (shibushi)

(1) *Peu avant la signature de la Charte, en avril 1999, une « liste des langues pratiquées sur le territoire national, et distinctes de la langue officielle » avait été établie par M. Bernard Cerquiglini, directeur de l'Institut national de la langue française au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), dans un rapport au Gouvernement sur les langues de France. Cette liste, qui comprenait 75 langues, est reproduite dans le rapport d'information précité : M. Jean-Jacques Urvoas, rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, décembre 2012, n° 489, p. 101.*

(2) *Voir en ce sens l'article 2 de la Charte. Ce point sera souligné par le Conseil constitutionnel en 1999 : « la partie II a une portée normative propre et (...) elle s'applique non seulement aux langues qui seront indiquées par la France au titre des engagements de la partie III, mais à toutes les langues régionales ou minoritaires pratiquées en France au sens de la Charte » (décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires).*

Polynésie française :

Tahitien, marquisien, langue des Tuamotu, mangarévien, langues des Îles Australes

Wallis et Futuna :

Wallisien, futunien

Guyane :

Créole à base lexicale française ; créoles bushinenge (à base anglo-portugaise) : saramaka, aluku, njuka, paramaca ; langues amérindiennes : kali'na (ou galibi), wayana, palikur, arawak (ou lokono), wayampi, émerillon ; hmong

Nouvelle-Calédonie (28 langues kanaks) :

– Grande Terre : nyelâyu, kumak, caac, yuaga, jawe, nemi, fwâi, pije, pwaamei, pwapwâ, langue de Voh-Koné, cèmuhi, paicî, ajië, arhâ, arhò, 'ôrôê, neku, síchê, tírí, xârâcùù, xârâgùrè, drubéa, numèè

– Îles Loyauté : nengone, drehu, iaai, fagauvea

Source : d'après le rapport du Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, *Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne*, juillet 2013, p. 92 (liste de langues établie par la Délégation générale à la langue française et aux langues de France)

II. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 15 JUIN 1999

Quelques jours après la signature par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, le président de la République, M. Jacques Chirac, a saisi le Conseil constitutionnel, en application de l'article 54 de la Constitution, afin de savoir si une modification de la Constitution était un préalable nécessaire à une ratification de la Charte. À cette question, le Conseil constitutionnel, comme le Conseil d'État trois années plus tôt, a répondu par l'affirmative, dans une décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999.

Plus exactement, reprenant les termes mêmes de l'article 54, le Conseil constitutionnel juge que la Charte « *comporte des clauses contraires à la Constitution* ». Comme l'a relevé le professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien devant votre Commission, le 29 novembre 2012, la décision du 15 juin 1999 est, de ce point de vue, « *unique en son genre. Habituellement, lorsque [le Conseil] est saisi d'une question de compatibilité, sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, il précise dans son considérant final que l'autorisation de ratifier un traité ou d'adopter une loi nécessite une révision préalable de la Constitution – c'est ce qui s'est passé pour la ratification du traité sur la Cour pénale internationale (...). La décision du 15 juin 1999 est la seule où le considérant final ne le dit pas, comme si le Conseil constitutionnel voulait éviter même d'envisager*

cette hypothèse, ce qui montre bien sa fermeté – ou sa fermeture – sur le sujet »⁽¹⁾.

A. LES FONDEMENTS DE LA DÉCISION DE 1999

La décision du 15 juin 1999 s'inscrit dans la continuité des principes que le Conseil constitutionnel avait déjà dégagés quant à l'usage des langues régionales en France.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel se fonde sur les principes d'**indivisibilité de la République** et d'**égalité devant la loi**, qui figurent à l'article 1^{er} de la Constitution : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction, de race ou de religion* ». Il rappelle que le principe d'**unicité du peuple français** a également valeur constitutionnelle, conformément à sa décision de 1991 sur le statut de la Corse, qui sanctionnait la reconnaissance par le législateur d'un « *peuple corse* »⁽²⁾. Le Conseil rattache ce principe au deuxième alinéa de l'article 3 de la Constitution, selon lequel « *aucune section du peuple ni aucun individu ne peut [s'] attribuer l'exercice* » de la souveraineté nationale.

Dans sa décision du 15 juin 1999, le Conseil constitutionnel affirme que « *ces principes fondamentaux s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance* ».

En second lieu, le Conseil constitutionnel confronte **la liberté d'expression et de communication**, proclamée à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, à la règle, introduite en 1992 à l'article 2 de la Constitution, selon laquelle « **La langue de la République est le français** »⁽³⁾. De la nécessaire conciliation de ces deux normes constitutionnelles, le Conseil déduit que « *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* » et que

(1) *Propos reproduits dans le rapport d'information précité : M. Jean-Jacques Urvoas, rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, décembre 2012, n° 489, p. 13.*

(2) *Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse.*

(3) *Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne ». Lors de la discussion de cette révision constitutionnelle, des amendements tendant à prévoir, à l'article 2 de la Constitution, une reconnaissance des langues régionales ont été rejetés par les deux assemblées (voir par exemple la deuxième séance du 18 juin 1992 à l'Assemblée nationale). Par la voix de M. Michel Vauzelle, ministre de la Justice, le Gouvernement fit valoir leur inutilité, au nom de l'engagement selon lequel « aucune atteinte ne [serait] portée à la politique de respect de nos cultures régionales qui est un élément essentiel du patrimoine national ». En pratique, pourtant, la nouvelle disposition introduite à l'article 2 de la Constitution, selon laquelle « la langue de la République est le français », va devenir une arme imparable contre la ratification de la Charte par la France. Guy Carcassonne le soulignera à juste titre : « malgré la surenchère des intervenants dans le témoignage de leur respect ou de leur attachement aux langues régionales (...), l'alinéa échappe, au moins en partie, aux intentions de ses auteurs et s'applique indépendamment de celles-ci » (Étude sur la compatibilité entre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, rapport au Premier ministre, La documentation française, septembre 1998, § 35).*

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

Le Conseil fait ainsi la synthèse de deux de ses précédentes décisions, l'une relative à la loi dite « Toubon » sur l'emploi de la langue française, l'autre relative à la Polynésie française ⁽¹⁾. Il en résulte que l'utilisation du français ne s'impose pas dans la « sphère privée », par opposition à la « sphère publique », laquelle est seule visée par le juge constitutionnel ⁽²⁾.

B. LE SENS DE LA DÉCISION DE 1999

S'appuyant sur les principes qui précèdent, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 15 juin 1999, juge que **plusieurs clauses figurant dans le préambule et dans les parties I et II de la Charte sont contraires à la Constitution.**

Le quatrième alinéa du préambule de la Charte, l'article 1^{er} dans ses paragraphes a) et b), et l'article 7 § 1 b) et § 4, ont pour objet, selon le Conseil constitutionnel, de reconnaître des « *droits spécifiques à des "groupes" de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de "territoires" dans lesquels ces langues sont pratiquées* », dispositions qui se heurtent aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français.

En outre, en prévoyant que les États devront faciliter ou encourager l'usage des langues régionales « *dans la vie publique* », l'article 7 § 1 d) est également contraire à la Constitution : la Charte rattachant la justice, les autorités administratives et les services publics à la « *vie publique* », ces clauses sont contraires à la règle selon laquelle la langue de la République est le français, telle qu'interprétée par le juge constitutionnel.

En application de l'article 54 de la Constitution, ces inconstitutionnalités empêchent la ratification de la Charte – sauf à ce que le pouvoir constituant lève cet obstacle en modifiant la Constitution.

En revanche, il faut souligner que, selon le Conseil constitutionnel, **les 39 engagements retenus par la France en application de la partie III de la Charte sont conformes à la Constitution** : « *n'est contraire à la Constitution, eu*

(1) *Décisions n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, Loi relative à l'emploi de la langue française et n° 96-373 DC du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Dans la lignée de ces deux décisions, le Conseil constitutionnel rappelle également, le 15 juin 1999, que l'article 2 de la Constitution n'interdit pas l'utilisation de traductions et que son application « ne doit pas conduire à méconnaître l'importance que revêt, en matière d'enseignement, de recherche et de communication audiovisuelle, la liberté d'expression et de communication ».*

(2) *Pour une récente application, voir l'arrêt du Conseil d'État du 3 juin 2013, Mme C. et autres, qui annule pour vice de procédure deux lois du pays adoptées par l'assemblée de Polynésie française au terme d'une séance où le premier vice-président et plusieurs orateurs s'étaient exprimés en tahitien.*

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 »⁽¹⁾.

Si l'on reprend, avec M. Jean-Éric Schoettl, alors secrétaire général du Conseil constitutionnel⁽²⁾, les différents engagements pris par le Gouvernement français en 1999, il apparaît en effet que :

– ceux pris en matière d'enseignement (article 8 de la Charte) et qui auraient pu susciter des interrogations conduiront les autorités françaises à arrêter des mesures sans caractère obligatoire, ce qui est conforme à la jurisprudence constitutionnelle résultant des décisions précitées de 1991 et 1996, à propos de l'enseignement des langues corse ou tahitienne à l'école ;

– l'engagement souscrit au titre de l'article 9 relatif à la justice – rendre les textes législatifs nationaux accessibles dans les langues régionales – implique des traductions, lesquelles ont été admises par le Conseil (décision de 1994 précitée sur l'emploi de la langue française) ;

– les engagements choisis parmi ceux de l'article 10 (autorités administratives et services publics), pour que les textes officiels des collectivités territoriales puissent être publiés en français et dans une langue régionale et pour que le français et une langue régionale puissent être utilisés par les autorités locales dans la toponymie, n'appellent pas de réserves dès lors que, là aussi, il s'agit de permettre des traductions ;

– les engagements pris dans le domaine des médias (article 11) sont soit d'ores et déjà mis en œuvre, soit appelés à compléter des dispositifs juridiques existants ;

– au titre des activités et équipements culturels (article 12), les engagements retenus ne revêtent pas de caractère obligatoire et sont d'ailleurs, pour certains, déjà en vigueur ;

– les engagements retenus dans l'article 13 (vie économique et sociale), soit concernent des activités qui ne relèvent pas de la « vie publique », soit n'ont pas de caractère contraignant ;

– quant aux engagements inscrits à l'article 14 sur les échanges frontaliers, ils sont déjà mis en œuvre aujourd'hui.

(1) Sur ce point, le commentaire officiel de la décision précise que le contrôle de constitutionnalité a porté sur les 39 engagements pris par la France « et sur eux seuls ». Ces engagements sont reproduits dans l'encadré supra (I, B, 2).

(2) Jean-Éric Schoettl, « La Charte européenne des langues régionales comporte des clauses contraires à la Constitution », Actualité juridique. Droit administratif (AJDA), 1999, p. 573.

Cette décision du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999 a fait couler suffisamment d'encre pour qu'il ne soit pas besoin, pour votre rapporteur, de la commenter de nouveau en détail.

Tout au plus peut-on déplorer que le Conseil constitutionnel ait procédé à une lecture « communautariste » de la Charte, focalisée sur la question de l'attribution de droits « *collectifs* » à des « *groupes* ». Or, comme l'a souligné M. Jean-Marie Woehrling, « *les droits linguistiques ne sont pas des droits spéciaux pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires ou pour des groupes distincts et déterminés de la population, mais des droits de toutes les personnes qui veulent pratiquer les langues régionales ou minoritaires sans que ces personnes soient prédéterminées par des critères géographiques, ethniques ou autres* »⁽¹⁾.

Quoi qu'il en soit, cette décision du Conseil constitutionnel s'oppose, en l'état de la Constitution, à toute ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. L'objet de la présente proposition de loi constitutionnelle est de surmonter cet obstacle.

III. L'ABSENCE D'AVANCÉE SIGNIFICATIVE DEPUIS 1999

La décision du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999 a mis un terme au processus qui devait conduire à la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Aucune initiative n'a, en effet, été prise par les pouvoirs publics pour lever l'incompatibilité entre la Charte et la Constitution. De ce point de vue, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 – la dernière en date – représente une occasion manquée.

A. UN DOSSIER LONGTEMPS RESTÉ AU POINT MORT

Le 23 juin 1999, soit quelques jours après la décision du Conseil constitutionnel, le Premier ministre, M. Lionel Jospin, proposait au président de la République, M. Jacques Chirac, de modifier la Constitution en vue de permettre la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Cette demande se heurta à une fin de non-recevoir : **le chef de l'État fit savoir qu'il ne souhaitait pas « prendre l'initiative d'une révision constitutionnelle qui porterait atteinte aux principes fondamentaux de la République », invoquant dans un communiqué le risque d'une remise en cause de l'« unité de la Nation »**⁽²⁾.

Le président de la République ne se prononça pas moins en faveur de l'élaboration « *d'une loi-programme pour le développement des langues et cultures régionales* », qui s'appuierait sur les dispositions de la Charte jugées

(1) Jean-Marie Woehrling, *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Un commentaire analytique, éditions du Conseil de l'Europe, 2005, p. 20.*

(2) « *Langues régionales : Jacques Chirac refuse une révision de la Constitution* », *Les Échos*, 24 juin 1999.

acceptables, notamment dans les domaines de l'enseignement, des médias, de la culture et de la vie économique. Un engagement dont on sait qu'il ne fut jamais tenu...

Une série d'initiatives parlementaires ont alors vu le jour pour tenter de surmonter l'obstacle constitutionnel dressé sur la voie de la ratification de la Charte. Plusieurs propositions de loi constitutionnelle ont été déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale, ayant pour objet, soit d'inscrire directement dans la Constitution le principe d'une adhésion de la France à la Charte européenne ⁽¹⁾, soit de modifier l'article 2 de la Constitution pour y faire figurer la reconnaissance des langues régionales ⁽²⁾. Aucune n'a cependant été inscrite à l'ordre du jour. Des amendements ayant le même objet ont, par ailleurs, été rejetés lors de la discussion, en 2002, du projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République ⁽³⁾.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que la France a ratifié, sans formuler de réserve, **la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles** de 2005, dont le préambule prévoit que « *la diversité linguistique est un élément fondamental de la diversité culturelle* » ⁽⁴⁾. Il en va de même de la ratification de **la Convention internationale pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel** de 2003, qui s'applique notamment à « *la langue comme vecteur du patrimoine culturel immatériel* » ⁽⁵⁾.

Sous la législature précédente, au cours de la séance publique du 7 mai 2008 à l'Assemblée nationale, à l'occasion d'une déclaration du Gouvernement sur les langues régionales, la ministre de la Culture et de la communication, Mme Christine Albanel, a confirmé le refus de la France de ratifier la Charte, conformément à la prise de position exprimée par M. Nicolas Sarkozy au cours de la campagne présidentielle de 2007. Ce dernier avait notamment déclaré à Caen, le 9 mars 2007 : « *Si je suis élu, je ne serai pas favorable à la Charte européenne des langues régionales, non parce que je conteste les langues régionales, qu'au contraire je veux soutenir et développer, mais parce que je ne veux pas que*

(1) Par exemple : propositions de loi constitutionnelle n° 1741 de M. Alain Madelin (juin 1999) et n° 2517 de M. Daniel Mach (septembre 2005).

(2) Par exemple : proposition de loi constitutionnelle n° 657 de M. Victorin Lurel (janvier 2008).

(3) Ce fut le cas notamment de l'amendement n° 192 de M. Gilbert Le Bris, rejeté par l'Assemblée nationale lors de la deuxième séance du 22 novembre 2002, qui visait à introduire dans la Constitution un article 53-3 disposant : « Dans le respect du premier alinéa de l'article 2, la République peut reconnaître les principes prévus par la Charte européenne des langues régionales et minoritaires signée le 7 mai 1999 ». D'autres amendements, présentés par MM. Yves Cochet, Paul Giacobbi et Marc Le Fur (n°s 160, 98 et 200), tendant à inscrire les langues régionales dans la Constitution, avaient également été rejetés par l'Assemblée nationale (deuxième séance du 21 novembre 2002).

(4) Loi n° 2006-792 du 5 juillet 2006 autorisant l'adhésion à la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Comme le souligne Catherine Le Bris, « le résultat, assez paradoxal, de cet engagement est qu'alors qu'il avait pour finalité d'assurer le rayonnement de la langue française, il offre dans le même temps un fondement sans précédent à la sauvegarde des langues régionales » (« *Les langues régionales dans la Constitution* », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (RDP), 2009, n° 3, p. 787).

(5) Loi n° 2006-791 du 5 juillet 2006 autorisant l'approbation de la convention internationale pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel.

demain un juge européen ayant une expérience historique du problème des minorités différente de la nôtre puisse décider qu'une langue régionale doit être considérée comme langue de la République au même titre que le français ».

Mme Albanel avait néanmoins suggéré, dans un souci de promotion des langues régionales, d'établir un « *cadre de référence* », sous la forme d'une loi (ordinaire) qui pourrait reprendre les dispositions législatives ou les pratiques existantes dans le domaine des médias, de l'enseignement, de la signalisation ou encore de la toponymie. Cependant, comme en 1999, **aucun projet de loi en ce sens n'a finalement été déposé au Parlement** ⁽¹⁾.

Tout au plus peut-on signaler que, depuis 2009, la loi dispose que « *France Télévisions conçoit et diffuse en région des programmes qui contribuent à la connaissance et au rayonnement de ces territoires et, le cas échéant, à l'expression des langues régionales* » ⁽²⁾. En outre, les chaînes de télévision publiques « *assurent la promotion (...) des langues régionales et mettent en valeur la diversité du patrimoine culturel et linguistique de la France* » ⁽³⁾. La mise en œuvre de ces dispositions est cependant très variable d'un territoire à l'autre ⁽⁴⁾.

B. LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU 23 JUILLET 2008 : UNE OCCASION MANQUÉE

Le débat sur les langues régionales a rebondi, en 2008, lors de la délibération parlementaire du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République.

Alors que ce projet ne comportait, à l'origine, aucune disposition sur cette question, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, un amendement présenté par M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des Lois, tendant à compléter l'article 1^{er} de la Constitution, pour y affirmer que les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France. Cette disposition a été préférée à d'autres amendements présentés par MM. Noël Mamère et François Bayrou et le signataire de ces lignes, qui proposaient une reconnaissance plus explicite des langues régionales et ouvraient la voie à une ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

(1) *Quant aux propositions de loi poursuivant le même objet, elles n'ont pas été inscrites à l'ordre du jour. Tel est le cas, par exemple, de la proposition de loi de M. Armand Jung et plusieurs de ses collègues, dont le signataire de ces lignes, relative au développement des langues et cultures régionales, n° 3008 rectifié, déposée le 7 décembre 2010.*

(2) *Article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dans sa rédaction issue de loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.*

(3) *Article 43 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dans sa rédaction issue de loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.*

(4) *Voir en ce sens MM. Armand Jung et Jean-Jacques Urvoas, Langues et cultures régionales. En finir avec l'exception française, fondation Jean Jaurès, 2012, p. 96.*

Après la suppression de cette disposition, en première lecture, par le Sénat ⁽¹⁾, l'Assemblée nationale l'a rétablie, en deuxième lecture, en la faisant figurer, non plus à l'article 1^{er} de la Constitution, mais au sein du titre relatif aux collectivités territoriales, dans **un nouvel article 75-1, selon lequel** « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ». C'est cette rédaction qui est aujourd'hui en vigueur.

On pourrait être tenté de soutenir que cette révision constitutionnelle représente un changement de circonstances de droit, qui aurait mis fin à l'incompatibilité, signalée par le Conseil constitutionnel en 1999, entre la Charte et la Constitution. Guy Carcassonne soulignait à cet égard « *que la Constitution ne parle pas pour ne rien dire et que son article 75-1 doit donc avoir un sens* » ⁽²⁾.

Afin de lever toute incertitude en la matière, il serait concevable de saisir de nouveau le Conseil constitutionnel, sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, en vue d'un examen de la Charte au regard de la Constitution telle que révisée depuis la décision du 15 juin 1999. Outre l'impact de l'introduction de l'article 75-1, pourrait ainsi être également mesuré celui des autres changements constitutionnels intervenus depuis 1999, comme la consécration de l'organisation décentralisée de la République (à l'article 1^{er}) ou la reconnaissance des populations d'outre-mer au sein du peuple français (à l'article 72-3).

Il pourrait même être envisagé, sans saisir au préalable le Conseil constitutionnel, de déposer une proposition de loi « ordinaire » tendant à autoriser la ratification de la Charte ⁽³⁾. Il ne fait guère de doute que, si elle était adoptée, une telle loi serait déférée au Conseil constitutionnel, qui se prononcerait alors à nouveau sur la constitutionnalité de la Charte ⁽⁴⁾.

Toutefois, de telles démarches auraient peu de chances de prospérer.

L'intention du constituant, en 2008, n'était manifestement pas de permettre la ratification de la Charte. Si telle était bien la volonté du soussigné, alors dans l'opposition, le rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Jean-Luc Warsmann, avait, pour sa part, indiqué que la mention des langues régionales dans la Constitution avait pour objet de « *marquer l'attachement de la France à ce patrimoine sans pour autant créer un droit pour les particuliers d'exiger de la part des administrations l'usage d'une autre langue que le français ou des droits*

(1) Le Sénat avait certes ajouté, à l'article 87 de la Constitution, une disposition relative aux langues, mais ceci au nom de la défense de la francophonie : « La République participe à la construction d'un espace de solidarité ayant le français en partage, au service de la diversité culturelle et linguistique, de la paix, de la démocratie et du développement ». L'Assemblée nationale, en deuxième lecture, a modifié cette disposition, si bien que le texte actuel de l'article 87 prévoit : « La République participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples ayant le français en partage ».

(2) Guy Carcassonne, *La Constitution*, 11^e éd., Seuil, 2013, p. 369.

(3) Sur la question de la recevabilité de telles propositions de loi, voir infra, troisième partie, II, B.

(4) Une loi visant à autoriser la ratification d'un traité inconstitutionnel serait, en effet, elle-même inconstitutionnelle (Conseil constitutionnel, décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976, Décision du Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct).

spécifiques pour des groupes »⁽¹⁾. Alors même qu'il a été rappelé que tel n'est pas l'objet de la Charte, spécialement aux termes de l'interprétation qui en serait donnée par notre pays, la ministre de la Culture et de la communication, Mme Christine Albanel, s'était montrée plus explicite encore à ce propos, soulignant que « *le Gouvernement, autant pour des raisons pratiques que pour des raisons de principe, ne souhaite pas modifier la Constitution dans un sens qui permette la ratification* »⁽²⁾.

En conséquence, **il est très probable que l'introduction dans notre Constitution de l'article 75-1 ne change rien à la possibilité de ratifier ou non la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.**

La doctrine universitaire penche d'ailleurs majoritairement en ce sens, comme l'a montré la table-ronde organisée par votre commission des Lois le 29 novembre 2012⁽³⁾.

En outre, dans une décision du 20 mai 2011, le Conseil constitutionnel juge que l'article 75-1 de la Constitution « *n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit* » et que sa méconnaissance ne peut donc être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution⁽⁴⁾. Cette décision, dans la lignée de celle de 1999, semble confirmer le caractère plus déclaratif que normatif de l'article 75-1 introduit en 2008 – même si l'idée qu'il existe dans notre Loi fondamentale des dispositions dépourvues de toute portée juridique, dès lors purement décoratives, peut légitimement être appréhendée comme une véritable aberration.

Tout au plus peut-on considérer que, depuis 2008, **la préservation et la protection des langues régionales sont devenues un objectif de valeur constitutionnelle.** Plus symboliquement, l'introduction de l'article 75-1 témoigne de ce que « *les langues régionales ne représentent plus aux yeux du centre un*

(1) *Assemblée nationale, deuxième séance du 22 mai 2008.*

(2) *Sénat, séance du 13 mai 2008. Cette position a été réaffirmée postérieurement à la révision constitutionnelle : en 2011, en réponse à une question orale de M. Robert Navarro, M. Georges Tron, secrétaire d'État chargé de la fonction publique, estime que l'article 75-1 de la Constitution « exprime la simple reconnaissance d'un état de fait et n'a pas à lui seul d'effet normatif » (Sénat, séance du 18 janvier 2011).*

(3) *Voir M. Jean-Jacques Urvoas, rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, décembre 2012, n° 489, p. 12. Voir également : Christian Lavalleye, « Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 », Revue française de droit administratif (RFDA), 2008, p. 1112-1113 ; Laurent Malo, « Les langues régionales dans la Constitution française », Revue française de droit constitutionnel (RFDC), 2011, n° 85, p. 75.*

(4) *Décision n° 2011-130 QPC du 20 mai 2011, Mme Cécile L. et autres [Langues régionales]. À l'inverse, le Conseil constitutionnel a opté pour une solution opposée à propos de l'article 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution, aux termes duquel la langue de la République est le français : cette disposition peut être invoquée, en l'occurrence avec succès, à l'appui d'une QPC (décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, Christian S. [Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle]).*

facteur de crainte, mais bien un élément de valorisation du patrimoine national »⁽¹⁾.

En dépit de sa portée normative limitée, votre rapporteur préfère donc voir dans l'article 75-1 « *un point de départ et non d'arrivée* »⁽²⁾. Tel est précisément l'état d'esprit qui anime les auteurs de la présente proposition de loi constitutionnelle.

(1) Pierre-Yves Chicot, « *L'article 75-1 de la Constitution et la notion de patrimoine linguistique* », Semaine juridique – Administrations et collectivités territoriales, février 2011, n° 9-2082.

(2) Pour reprendre l'expression de Christian Laviolle, « *Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958* », Revue française de droit administratif (RFDA), 2008, p. 1115.

TROISIÈME PARTIE : AUTORISER ENFIN LA RATIFICATION DE LA CHARTE EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES

Depuis l’alternance de 2012, la nouvelle majorité n’est pas restée inactive en matière de politique linguistique et, en particulier, de promotion des langues régionales. La présente proposition de loi constitutionnelle s’inscrit dans cette tendance, en visant – enfin ! – à autoriser la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

I. LES MESURES PRISES DANS LE DOMAINE LINGUISTIQUE DEPUIS LES ÉLECTIONS DE 2012

Si des mesures en faveur des langues régionales ont été prises depuis l’alternance de 2012, aucun des quatre projets de loi constitutionnelle déposés au printemps 2013 par le Gouvernement ne portait sur cette question.

A. LA MISE EN ŒUVRE, À CADRE CONSTITUTIONNEL CONSTANT, DES ENGAGEMENTS PRIS LORS DE LA SIGNATURE DE LA CHARTE

Il faut y insister : la déclaration d’inconstitutionnalité prononcée par le Conseil constitutionnel le 15 juin 1999 ne portait que sur le préambule de la Charte et sur ses deux premières parties, et non sur sa troisième partie. Les 39 engagements pris – ou, plus exactement, « envisagés » – par la France lors de la signature de la Charte peuvent donc, en dépit même de l’absence de ratification, être mis en œuvre sans aucunement heurter notre Loi fondamentale ⁽¹⁾.

Afin, précisément, de faire le point sur la mise en œuvre de ces engagements et, plus généralement, de donner une nouvelle impulsion à la politique de valorisation des langues régionales, Mme Aurélie Filipetti, ministre de la Culture et de la communication a, le 6 mars 2013, mis en place un « **Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne** ». Présidé par M. Rémi Caron, conseiller d’État, composé d’élus ⁽²⁾, de juristes, de linguistes et de diverses personnalités qualifiées, ce Comité a remis son rapport en juillet 2013. Précisons que, comme il l’a lui-même souligné en préambule de son rapport, le Comité n’avait « *pas pour mandat de résoudre le problème d’ordre constitutionnel posé par la ratification de la Charte* ».

(1) Les engagements en question sont rappelés dans l’encadré figurant supra (deuxième partie, I, B, 2).

(2) Parmi lesquels notre collègue M. Paul Molac, député du Morbihan, membre de notre Commission.

Intitulé *Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne*, le rapport du Comité souligne que, depuis une quinzaine d'années, des avancées ont été réalisées dans plusieurs des domaines d'action répertoriés par la Charte : l'enseignement en langue régionale a connu une croissance régulière de ses effectifs, mais qui est restée inégale selon les territoires et les langues ⁽¹⁾ ; les langues régionales ont été progressivement reconnues dans les domaines de la création culturelle et du patrimoine, des médias et, plus généralement, des services publics. Le rapport dresse un état des lieux assez précis de la mise en œuvre des différents engagements précités.

Le rapport souligne, toutefois, que la reconnaissance des langues régionales n'a eu que des retombées limitées et que le déclin de la plupart des langues régionales parlées en France métropolitaine, lié à l'extinction croissante de la transmission familiale et à la mobilité géographique, n'est pas enrayeré.

Aussi le Comité propose-t-il de « *donner une nouvelle impulsion aux dynamiques existantes* ». Il insiste plus particulièrement sur la nécessité de mieux adapter cette politique publique à « *la situation spécifique des outre-mer, et [de mieux] prendre en compte d'autres domaines prévus par la Charte, et notamment celui, essentiel, des médias* » ⁽²⁾. Selon le Comité, une meilleure coordination entre les pouvoirs publics (administrations de l'État et collectivités territoriales) et un cadre juridique plus clair sont indispensables, afin de donner toute leur portée aux 39 engagements pris en 1999 et, au-delà, de « *redéfinir une véritable politique des langues de France* » ⁽³⁾.

Dans l'attente de la mise en œuvre de ces orientations, votre rapporteur souligne que **des mesures législatives récentes sont venues concrétiser cette attention renouvelée portée aux langues régionales.**

Ainsi, la **loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République** a innové sur plusieurs points.

En premier lieu, elle a précisé que les activités complémentaires que les collectivités territoriales peuvent organiser dans les établissements scolaires, dans les conditions prévues à l'article L. 216-1 du code de l'éducation, « *peuvent porter sur la connaissance des langues et des cultures régionales* » ⁽⁴⁾.

(1) *L'intensité des mesures mises en œuvre est évidemment variable d'une langue à l'autre* : « Six langues apparaissent concernées par la quasi-totalité des mesures, et notamment celles relatives à l'enseignement : l'alsacien, le basque, le breton, le catalan, le corse et l'occitan. Pour les Outre-mer, les créoles, qu'ils soient de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique ou de La Réunion, sont également concernés par la plupart des engagements, de même que le tahitien. Dans les autres langues, l'application est partielle en fonction de la situation de ces langues (langues d'oïl, flamand occidental, platt, et langues des Outre-mer autres que le créole) » (*comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, juillet 2013, p. 24*).

(2) *Ibid.*, p. 45.

(3) *Ibid.*

(4) *Article 30 de la loi du 8 juillet 2013 précitée.*

En deuxième lieu, elle a modifié l'article L. 312-10 du même code, relatif à l'enseignement facultatif des langues régionales, pour prévoir que :

– « *les langues et cultures régionales appartenant au patrimoine de la France, leur enseignement est favorisé prioritairement dans les régions où elles sont en usage* » ;

– l'enseignement facultatif de langue et culture régionales est proposé sous la forme, soit d'un enseignement de la langue et de la culture régionales, soit d'un enseignement bilingue en langue française et en langue régionale. Ce faisant, la loi du 8 juillet 2013 « *reconnait officiellement pour la première fois l'enseignement bilingue en langue française et en langue régionale* » ⁽¹⁾ ;

– « *les familles sont informées des différentes offres d'apprentissage des langues et cultures régionales* » ⁽²⁾.

En troisième lieu, la loi du 8 juillet 2013 précitée a modifié l'article L. 312-11 du même code, relatif à l'enseignement du français, qui prévoit désormais que « *les enseignants des premier et second degrés sont autorisés à recourir aux langues régionales, dès lors qu'ils en tirent profit pour leur enseignement. Ils peuvent également s'appuyer sur des éléments de la culture régionale pour favoriser l'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture et des programmes scolaires* » ⁽³⁾.

Enfin, le rapport annexé à cette loi ajoute que « *pour favoriser l'accès aux écoles dispensant un enseignement de langue régionale, les élèves résidant dans une commune dont les écoles ne proposent pas un tel enseignement auront la possibilité d'être inscrits dans une école d'une autre commune dispensant cet enseignement, sous réserve de l'existence de places disponibles* ».

Plus récemment encore, **l'article 1^{er} de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, adoptée le 19 décembre 2013**, a reconnu à la région une compétence en matière de langues régionales.

La nouvelle rédaction de l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales dispose ainsi que le conseil régional a compétence « *pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales*,

(1) Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, juillet 2013, p. 49.

(2) Article 40 de la loi du 8 juillet 2013 précitée.

(3) Article 40 de la loi du 8 juillet 2013 précitée. Cette possibilité s'entend « sans préjudice des dispositions de l'article L. 121-3 » du même code, relatif à l'enseignement de la langue française.

dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes »⁽¹⁾.

B. L'ABSENCE DE MESURE DANS LES PROJETS DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU PRINTEMPS 2013

La ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires constituait l'un des soixante engagements pris par M. François Hollande lors de la campagne présidentielle de 2012.

Pourtant, les quatre projets de loi constitutionnelle déposés à l'Assemblée nationale par le Premier ministre, le 13 mars 2013, ne comportent aucune mesure visant à lever les inconstitutionnalités décelées par le Conseil constitutionnel en 1999⁽²⁾.

Initialement, l'un de ces projets de loi constitutionnelle contenait bien des dispositions en ce sens, mais celles-ci ont fait l'objet d'**une disjonction par le Conseil d'État**, saisi pour avis de ces projets en application de l'article 39, alinéa 2, de la Constitution.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le Conseil d'État a notamment considéré, le 7 mars 2013, que *« loin de déroger ponctuellement, comme le constituant l'a fait dans le passé, à telle règle ou tel principe faisant obstacle à l'application d'un engagement de la France, la faculté donnée par la Constitution de ratifier la Charte et, en particulier, sa partie II entrerait en contradiction directe avec [les principes d'égalité, d'unité du peuple français, d'usage officiel de la langue française et d'absence de sectionnement de la souveraineté nationale]. Serait ainsi introduite une incohérence profonde dans la Constitution »*.

Compte tenu de cet avis, dont la teneur est très proche de la décision du Conseil constitutionnel de 1999⁽³⁾, le Gouvernement a finalement décidé de ne proposer aucune révision constitutionnelle sur cette question.

C'est ainsi que, le 6 mars 2013, Mme Aurélie Filipetti, ministre de la Culture et de la communication, a déclaré que, du fait de la décision du Conseil constitutionnel rendue en 1999, *« ce n'est pas seulement l'article 2 de la*

(1) Article 1^{er} de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, définitivement adoptée le 19 décembre 2013, en instance de contrôle par le Conseil constitutionnel. Des dispositions identiques sont prévues pour les régions d'outre-mer, à l'article L. 4433-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Projet de loi constitutionnelle relatif à la démocratie sociale (n° 813) ; projet de loi constitutionnelle relatif aux incompatibilités applicables à l'exercice de fonctions gouvernementales et à la composition du Conseil constitutionnel (n° 814) ; projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature (n° 815) ; projet de loi constitutionnelle relatif à la responsabilité juridictionnelle du président de la République et des membres du Gouvernement (n° 816).

(3) Elle est, en revanche, sensiblement différente de l'avis du Conseil d'État rendu le 24 septembre 1996 : voir supra, deuxième partie, I, A.

Constitution qui est en cause (...), ce sont les principes eux-mêmes sur lesquels tout notre édifice législatif est fondé. C'est ainsi une haute montagne, si ce n'est infranchissable, qui est devant nous »⁽¹⁾.

De façon encore plus nette, en réponse à deux questions écrites de sénateurs, Mme la ministre indiquait en octobre 2013 : « *le Gouvernement a estimé qu'il n'était pas possible, quelle que soit la formulation envisagée, d'introduire dans la Constitution une disposition permettant de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, sans introduire une contradiction majeure avec les articles 1^{er} et 2 de la Constitution* »⁽²⁾.

Ces différentes prises de position ont, parfois, pu être interprétées comme signifiant que la ratification de la Charte se heurterait à une impossibilité juridique de principe, tel un horizon indépassable. Rien n'est plus faux.

Il ne devrait être nul besoin de rappeler qu'une inconstitutionnalité, signalée par le Conseil constitutionnel ou par le Conseil d'État, peut toujours être surmontée par l'intervention du pouvoir constituant, c'est-à-dire par une révision constitutionnelle.

Le doyen Georges Vedel avait mis en évidence cette saine logique démocratique, en la rapprochant de la procédure du « lit de justice » qui, sous l'Ancien Régime, permettait au monarque de procéder à l'enregistrement forcé de lois auxquelles les magistrats prétendaient s'opposer⁽³⁾. En décider autrement signifierait que des principes supra-constitutionnels s'imposeraient au constituant et, *in fine*, limiteraient la souveraineté populaire. Le Conseil constitutionnel ne s'y est d'ailleurs jamais trompé, se déclarant incompétent pour contrôler les lois de révision constitutionnelle⁽⁴⁾.

En pratique, de la limitation du droit d'asile à la parité entre les femmes et les hommes, en passant par l'acceptation des transferts de compétences à l'Union

(1) *Discours pour l'installation du Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne*, 6 mars 2013.

(2) Journal officiel, *Sénat*, 17 octobre 2013, p. 3018 (réponse aux questions écrites n° 4611 de M. Jean-Vincent Placé et n° 5799 de M. Roland Courteau).

(3) Georges Vedel, « *Schengen et Maastricht (à propos de la décision n° 91-294 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991)* », *Revue française de droit administratif (RFDA)*, 1992 p. 173 : « c'est cette plénitude du pouvoir de révision constitutionnelle qui légitime le contrôle de la constitutionnalité des lois. À celui qui se plaint que la loi votée par les représentants de la Nation ne soit pas souveraine comme la Nation elle-même, on répond que "la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution". Cette formule justifie le contrôle de constitutionnalité, mais elle n'a cette vertu que parce qu'elle sous-entend que l'obstacle que la loi rencontre dans la Constitution peut être levée par le peuple souverain ou ses représentants s'ils recourent au mode d'expression suprême : la révision constitutionnelle. Si les juges ne gouvernent pas, c'est parce que, à tout moment, le souverain, à la condition de paraître en majesté comme constituant peut, dans une sorte de lit de justice, briser leurs arrêts ».

(4) *Conseil constitutionnel, décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003*, Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République. *La réserve de constitutionnalité à l'égard du droit de l'Union européenne, telle que conçue par le juge constitutionnel, procède de la même logique : la transposition d'une directive européenne ne peut mettre en cause une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France*, « sauf à ce que le constituant y ait consenti » (décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information).

européenne, par la définition du corps électoral de la Nouvelle-Calédonie ou par l'octroi de droits spécifiques à l'opposition parlementaire, le pouvoir constituant est intervenu à de nombreuses reprises pour mettre en œuvre des mesures dont le Conseil constitutionnel avait jugé qu'elles heurtaient notre Loi fondamentale.

La révision constitutionnelle préalable à l'autorisation de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires s'inscrirait donc dans le droit fil de ces précédents.

Il est certes parfaitement légitime de s'interroger, à l'instar du Conseil d'État dans son avis précité, sur les éventuelles contradictions ainsi incorporées dans la Constitution. Mais outre que les contradictions sont inhérentes à tout système normatif – que l'on songe aux traditionnelles oppositions entre la liberté d'aller et venir et la préservation de l'ordre public, entre la liberté d'entreprendre et le droit d'obtenir un emploi ou entre le droit de grève et la continuité du service public –, le degré d'incompatibilité juridique entre la Charte et nos principes constitutionnels apparaît, en l'occurrence, exagérément surestimé. On verra d'ailleurs que la présente proposition de loi constitutionnelle, en faisant explicitement référence à la déclaration interprétative assortie à la Charte, vise à pleinement réaffirmer les principes constitutionnels en question.

II. LE DOUBLE OBJET DE LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

En proposant l'introduction d'un nouvel article 53-3 au sein de la Constitution, la présente proposition de loi constitutionnelle poursuit **un double objectif**. Il s'agit non seulement de surmonter les inconstitutionnalités de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires signalées par le Conseil constitutionnel en 1999, mais aussi d'autoriser le président de la République à ratifier cette Charte.

A. SURMONTER LES INCONSTITUTIONNALITÉS DÉCELÉES EN 1999

La présente proposition de loi constitutionnelle tend à lever l'obstacle à la ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires que représente la constatation, par le Conseil constitutionnel, de la contrariété de certaines de ses stipulations avec la Constitution.

À cette fin, serait introduit un **nouvel article 53-3** dans le titre VI de la Constitution, relatif aux traités et accords internationaux, **prévoyant que « la République peut ratifier » la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires** adoptée à Strasbourg le 5 novembre 1992 – et faisant expressément mention d'une déclaration interprétative, sur laquelle on reviendra plus loin.

D'autres modifications de la Constitution auraient pu être envisagées.

Il aurait été concevable, par exemple, d'insérer une référence aux langues régionales à l'article 2 de la Constitution, qui prévoit notamment que « *La langue de la République est le français* », ou de compléter son article 75-1, selon lequel « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* »⁽¹⁾.

Un tel choix aurait néanmoins conduit à rouvrir les débats qui ont eu lieu – et abouti à l'introduction de l'article 75-1 – lors de la révision constitutionnelle de 2008⁽²⁾. Il aurait également été de nature à porter la discussion au-delà de la seule question de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, pour l'ouvrir à la politique linguistique de la France ou, plus largement encore, aux rapports problématiques entre unité et diversité ou entre centre et périphérie – au risque de perdre de vue l'objectif initial et de rendre plus difficile encore la réunion d'une large majorité en faveur du présent texte.

Afin de circonscrire le débat autour de la seule Charte, il paraît donc préférable de s'en remettre à la méthode dite de la « révision-adjonction », largement éprouvée depuis 1992, qui a permis de surmonter les déclarations d'inconstitutionnalité frappant successivement les traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997), le traité instituant la Cour pénale internationale (1998), le traité établissant une Constitution pour l'Europe (2004) et le traité de Lisbonne (2007)⁽³⁾. Cette technique de révision consiste à mentionner expressément dans la Constitution le traité en cause, sans entrer dans le détail des clauses incompatibles avec cette dernière – à l'instar, aujourd'hui, des articles 53-2 (traité instituant la Cour pénale internationale), 88-1 (traité sur l'Union européenne et traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) et 88-3 (traité sur l'Union européenne) de la Constitution.

Le futur article 53-3 de la Constitution innoverait cependant : il ferait référence à une déclaration interprétative qui accompagnerait la ratification de la Charte et mentionnerait expressément la substance de cette déclaration.

Selon la rédaction proposée, la République française pourrait ratifier la Charte « *complétée par la déclaration interprétative exposant :*

– *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,*

(1) Voir les débats qui, en novembre 2012, ont animé la table-ronde organisée par votre commission des Lois : M. Jean-Jacques Urvoas, rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, décembre 2012, n° 489, p. 9.

(2) Voir supra, deuxième partie, III, B.

(3) Respectivement : lois constitutionnelles n° 92-554 du 25 juin 1992, n° 99-49 du 25 janvier 1999, n° 99-568 du 8 juillet 1999, n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005 et n° 2008-103 du 4 février 2008.

– et que : 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. »

Le contenu de cette déclaration interprétative reprendrait donc, en substance et parfois au mot près, les deux premiers des quatre points de la déclaration interprétative formulée par la France lors de la signature de la Charte le 7 mai 1999 – étant rappelé qu'il ne s'agissait que de ce que « la République française envisage[ait] de formuler dans son [futur] instrument de ratification de la Charte »⁽¹⁾.

Ces deux premiers points étaient les suivants :

– « dans la mesure où elle ne vise pas à la reconnaissance et la protection de minorités, mais à promouvoir le patrimoine linguistique européen, et que l'emploi du terme de "groupes" de locuteurs ne confère 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 devant la loi et ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion » ;

– « le Gouvernement de la République interprète l'article 7-1, paragraphe d, et les articles 9 et 10 comme posant 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 ».

Le texte du futur article 53-3 de la Constitution s'inspire partiellement d'une rédaction envisagée par M. Jean-Éric Gicquel, professeur de droit public, lors de son audition par votre Commission, le 29 novembre 2012⁽²⁾. On observera **que trois autres propositions de loi constitutionnelle, présentées respectivement par MM. Paul Molac (n° 1508), Paul Giacobbi (n° 1638) et Thierry Benoit (n° 1675), procèdent d'une démarche très comparable**, à cette différence près qu'au lieu de définir explicitement le contenu de la déclaration

(1) Selon la formule retenue dans la « déclaration consignée dans les pleins pouvoirs remis au Secrétaire général » du Conseil de l'Europe lors de la signature de la Charte par la France. Sur cette déclaration interprétative, voir également supra, deuxième partie, I, B, 1.

(2) Le professeur Jean-Éric Gicquel réfléchissait alors à la possibilité d'« insérer dans la Constitution un article 53-3 [disposant] que "la République française peut engager le processus de ratification de la Charte signée le 7 mai 1999, complétée par sa déclaration interprétative". On pourrait même envisager d'intégrer directement la substance même de cette déclaration dans la Constitution » (voir M. Jean-Jacques Urvoas, rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, décembre 2012, n° 489, p. 12).

interprétative, elles se bornent à prévoir que la République peut ratifier la Charte, « *complétée par sa déclaration interprétative* »⁽¹⁾.

Le choix de faire référence, au sein même de la Constitution, à la déclaration interprétative qui accompagnerait la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est motivé par plusieurs considérations.

En premier lieu, cette mention permettrait de donner une plus grande portée juridique à la déclaration interprétative.

Comme l'a rappelé le professeur Jean-Éric Gicquel, « *la France avait (...) assorti la signature de la Charte des langues régionales ou minoritaires d'une déclaration interprétative afin, justement, que celle-ci puisse être acceptée par le Conseil constitutionnel. Mais dans sa décision de 1999, celui-ci a considéré que cette déclaration n'avait aucune force normative et constituait un simple "instrument en rapport avec le traité et concourant, en cas de litige, à son interprétation". Le Conseil ne l'a donc pas intégrée à son contrôle, se bornant à celui de la seule Charte* »⁽²⁾.

Conférer une valeur constitutionnelle à la déclaration interprétative précitée permettrait ainsi de lui donner, en droit interne, une réelle « *force normative* », pour reprendre les termes de la décision de 1999, force qui lui fait aujourd'hui défaut⁽³⁾.

Concrètement, le contenu du futur article 53-3 de la Constitution lierait le pouvoir exécutif lors de la – future – ratification de la Charte.

À cet égard, il convient de rappeler que les réserves et déclarations interprétatives à un traité international sont publiées au *Journal officiel* en annexe du décret de publication de ce traité⁽⁴⁾. Le Conseil d'État s'estimant compétent

(1) *En revanche, si elle y fait référence dans son exposé des motifs, la proposition de loi constitutionnelle visant à permettre l'inscription de la Charte européenne des langues régionales dans la Constitution présentée par M. Alain Marc (n° 1656), déposée le 17 décembre 2013, ne mentionne pas la déclaration interprétative dans son dispositif.*

(2) *Voir M. Jean-Jacques Urvoas, rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, décembre 2012, n° 489, p. 23.*

(3) *La décision précitée indique : « le Gouvernement français a accompagné sa signature d'une déclaration interprétative dans laquelle il précise le sens et la portée qu'il entend donner à la Charte ou à certaines de ses dispositions au regard de la Constitution ; (...) 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 ».*

(4) *Plus précisément, l'article 4 du décret n° 53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France dispose : « Les réserves ou déclarations interprétatives dont sont éventuellement assortis les instruments français de ratification ou d'approbation des conventions, accords, protocoles ou règlements internationaux (...) doivent être publiées dans les mêmes formes que ceux-ci, lorsqu'elles sont de nature à affecter par leur application les droits ou les obligations des particuliers ». Outre qu'il ne fait pas de doute qu'en l'espèce, la déclaration interprétative a bien un impact sur les droits et obligations des particuliers (par exemple pour préciser la langue à utiliser dans les relations avec l'administration et les services publics), en pratique, l'ensemble des réserves et déclarations*

pour contrôler la régularité, au regard de la Constitution, de la procédure de ratification des accords internationaux ⁽¹⁾, il pourrait, par exemple, annuler le décret de publication de la Charte si ce dernier ne reprenait pas la déclaration interprétative mentionnée au futur article 53-3.

Le pouvoir constituant introduirait ainsi une exception à la jurisprudence constitutionnelle selon laquelle « *le seul pouvoir reconnu au Parlement en matière de traités et d'accords internationaux par la Constitution est celui d'en autoriser ou d'en refuser la ratification ou l'approbation dans les cas mentionnés à l'article 53* » et selon laquelle il ne saurait être accordé « *aux membres du Parlement compétence pour assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité (...)* » ⁽²⁾.

La constitutionnalisation de la déclaration interprétative aurait également pour conséquence d'empêcher toute levée ultérieure de cette déclaration par le pouvoir exécutif – à la différence de la solution habituelle selon laquelle ce dernier demeure libre, même après la ratification, de lever des réserves ou des déclarations interprétatives formulées antérieurement.

Le dispositif proposé dérogerait donc, là aussi, à la jurisprudence constitutionnelle. En effet, saisi en 2009 de la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a jugé : « *la loi organique a prévu, pour la bonne information du Parlement, que les projets de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation d'un traité ou d'un accord international doivent être accompagnés, le cas échéant, des "réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France" ; (...)* elle a ainsi visé les réserves exprimées avant le dépôt du projet de loi ; (...) par suite, elle ne porte pas atteinte à **la liberté du pouvoir exécutif**, à l'occasion de la ratification d'un traité ou d'un accord, de déposer des réserves, de renoncer à des réserves qu'il avait envisagé de déposer et dont il avait informé le Parlement ou, **après la ratification, de lever des réserves qu'il aurait auparavant formulées** » ⁽³⁾.

sont généralement publiées (voir en ce sens le 4 du VIII de la circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux).

- (1) Conseil d'État, Ass., 18 décembre 1998, SARL du parc d'activités de Blotzheim. Ce contrôle peut aussi être déclenché par voie d'exception (Conseil d'État, Ass., 5 mars 2003, Aggoun). La Cour de cassation considère également, lorsqu'une partie entend se prévaloir des stipulations d'un traité international, qu'« il appartient au juge de vérifier la régularité de la ratification » de ce traité (1^{re} civ., 29 mai 2001, Association pour la sécurité et la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA) c./ M. N'Doye).
- (2) Conseil constitutionnel, décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale. L'extrait cité constitue une réserve d'interprétation émise à propos de la possibilité, désormais reconnue aux députés à l'article 128 du Règlement, de déposer des amendements à un projet de loi autorisant la ratification d'un traité international. Sur cette question, voir également infra, B.
- (3) Décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

En deuxième lieu, la réaffirmation expresse, dans le futur article 53-3 de la Constitution, du principe d'égalité de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion et du principe selon lequel la langue de la République est le français, matérialiserait clairement le fait que la Charte sera appliquée conformément à ces principes – et non pas par dérogation à ceux-ci.

Un tel choix politique devrait rassurer les plus rétifs à l'insertion de la Charte dans notre droit interne. Il aurait également des conséquences juridiques concrètes : une fois la Charte ratifiée, un justiciable qui entendrait se prévaloir, devant le juge judiciaire ou le juge administratif, de ses stipulations dans un sens contraire aux principes en question – en revendiquant par exemple, sur le fondement de sa partie II, un droit subjectif à utiliser une langue régionale dans les rapports avec l'administration ⁽¹⁾ – se heurterait à la lettre même de l'article 53-3 de la Constitution.

Le cas échéant, le juge serait alors amené à appliquer la jurisprudence selon laquelle « *la suprématie (...) conférée aux engagements internationaux [par l'article 55 de la Constitution] ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle* » ⁽²⁾ : en d'autres termes, nos principes constitutionnels prévaudraient sur des interprétations par trop extensives de la Charte.

En revanche, l'insertion de cette déclaration interprétative dans la Constitution n'aura aucun impact restrictif sur la mise en œuvre des 39 engagements concrets pris par la France en faveur des langues régionales, en application de la partie III de la Charte, dès lors que ces engagements ont déjà été jugés conformes à la Constitution ⁽³⁾. La constitutionnalisation de la déclaration interprétative ne se traduira donc par aucun « recul » par rapport à la situation existante.

(1) Sur cette question, l'état du droit a été clairement résumé par le Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne : l'article 2 de la Constitution « exclut que quiconque – d'un côté du guichet comme de l'autre – puisse se prévaloir d'un droit à user d'une langue autre que le français ou se voir contraint à cet usage. Il rend ainsi impossible l'usage d'une langue autre que le français lorsqu'il est indispensable que l'information soit comprise sans ambiguïté par tous, soit pour des raisons d'intérêt général (par exemple des raisons de sécurité, et notamment pour la signalisation routière), soit parce qu'il s'agit d'énoncer des règles, de notifier une norme de droit, de publier une instruction générale. En revanche, rien ne s'oppose, dans la pratique administrative, à ce qu'une langue autre que le français soit employée lorsque des circonstances particulières ou l'intérêt général le justifient et par accord des personnes concernées. Par exemple, la langue régionale peut être parlée au guichet chaque fois qu'on peut s'assurer que le destinataire de l'information comprend la langue régionale, lorsque l'agent public et l'utilisateur sont tous deux familiers de cette langue, qu'aucun n'a ni le pouvoir de l'imposer, ni l'obligation de s'y soumettre » (Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, juillet 2013, p. 42).

(2) Conseil d'État, Ass., 30 octobre 1998, Sarran et Levacher ; Cour de cassation, Ass. plén., 2 juin 2000, M^{lle} Fraisse.

(3) Voir supra, deuxième partie, I, B, 2 et II, B.

En dernier lieu, la définition, dans le nouvel article 53-3, de la substance même du contenu de la déclaration interprétative accompagnant la ratification de la Charte permettrait de répondre le plus précisément possible aux objections formulées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 juin 1999.

Rappelons que ce dernier avait considéré que :

– le préambule de la Charte dans son quatrième alinéa, l'article premier dans ses paragraphes a) et b), et l'article 7 § 1 b) et § 4, avaient pour objet de reconnaître des « *droits spécifiques à des "groupes" de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de "territoires" dans lesquels ces langues sont pratiquées* », en contradiction avec les principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français ;

– l'article 7 § 1 d) de la Charte, prévoyant que les États devront faciliter ou encourager l'usage des langues régionales « *dans la vie publique* », était contraire à l'article 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution, selon lequel « *La langue de la République est le français* ».

Or, ces deux motifs d'inconstitutionnalité relevés par le Conseil constitutionnel le 15 juin 1999 correspondent aux deux premiers points de la déclaration interprétative formulée par la France lors de la signature de la Charte le 7 mai 1999, que la présente proposition de loi constitutionnelle tend à faire figurer au futur article 53-3 de la Constitution.

En conséquence, si jamais le Conseil constitutionnel devait de nouveau être saisi, sur le fondement de l'article 54 de la Constitution ⁽¹⁾, de la compatibilité entre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et notre Loi fondamentale, la rédaction retenue par le présent texte présenterait toutes les garanties permettant au juge constitutionnel de conclure à la possibilité de ratifier la Charte.

En revanche, la présente proposition de loi constitutionnelle ne reprend ni le troisième, ni le dernier point de la déclaration interprétative envisagée en 1999 ⁽²⁾ : dès lors qu'ils portent sur des clauses de la Charte qui n'ont pas été

(1) *Comme il le fut une deuxième fois du traité de Maastricht* : « lorsque le Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 54 de la Constitution, a décidé que l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi un engagement international est subordonnée à une révision constitutionnelle, la procédure de contrôle de contrariété à la Constitution de cet engagement, instituée par l'article précité, ne peut être à nouveau mise en œuvre, sauf à méconnaître l'autorité qui s'attache à la décision du Conseil constitutionnel conformément à l'article 62, que dans deux hypothèses ; d'une part, s'il apparaît que la Constitution, une fois révisée, demeure contraire à une ou plusieurs stipulations du traité ; d'autre part, s'il est inséré dans la Constitution une disposition nouvelle qui a pour effet de créer une incompatibilité avec une ou des stipulations du traité dont s'agit » (*décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, Traité sur l'Union européenne, dite « Maastricht II »*).

(2) *D'une part*, « 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

jugées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel, la mention de ces points dans le futur article 53-3 n'apparaît pas utile. Le même raisonnement conduit à ajouter que l'absence de cette mention ne saurait être interprétée *a contrario* comme privant le pouvoir exécutif, lors de la ratification de la Charte, de la possibilité d'ajouter ces deux autres points dans la déclaration interprétative et, ainsi, de se conformer à la position exprimée par la France en 1999. En d'autres termes, la déclaration interprétative telle que figurant au futur article 53-3 ne représente qu'un « noyau dur » intangible s'imposant au pouvoir exécutif, non la totalité de ce que pourra contenir, lors de la ratification de la Charte, la déclaration officiellement formulée par la France.

C'est sur cette seule question que les trois propositions de loi constitutionnelle précitées de MM. Molac, Giacobbi et Benoit se distinguent de la présente proposition : en se référant à la Charte, « *complétée par sa déclaration interprétative* », ces trois propositions tendent à constitutionnaliser la totalité de la déclaration exprimée par la France en 1999 – qui, on l'a vu, tient en quatre points ⁽¹⁾. Sur le fond, la différence est néanmoins assez ténue : MM. Molac, Giacobbi et Benoit font le choix d'une formulation plus simple mais aussi plus globalisante (donc plus contraignante quant au contenu de la déclaration interprétative), tandis que la présente proposition, au prix d'une rédaction plus substantielle, s'attache à expliciter le plus précisément possible les dispositions permettant de surmonter la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par le juge constitutionnel en 1999.

B. AUTORISER LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE À RATIFIER LA CHARTE EUROPÉENNE DES LANGUES RÉGIONALES OU MINORITAIRES

La démarche engagée avec la présente proposition de loi constitutionnelle se distingue des précédentes révisions constitutionnelles liées à des ratifications d'engagements internationaux.

Habituellement, en effet, l'opération de révision constitutionnelle visant à surmonter une inconstitutionnalité signalée par le Conseil constitutionnel sur le

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 ». *D'autre part*, « 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 ».

(1) *Précisons, en revanche, que les termes « sa déclaration interprétative » employés dans ces trois propositions ne sauraient valoir constitutionnalisation de la liste des 39 engagements envisagés par la France en 1999 (voir supra, deuxième partie, I, B, 2). Cette liste a certes fait l'objet d'une « déclaration » auprès du secrétaire général du Conseil de l'Europe, mais celle-ci n'a rien d' « interprétative » et constitue la simple anticipation de la mise en œuvre de l'article 3 § 1 de la Charte (« Chaque État contractant doit spécifier dans son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation chaque langue régionale ou minoritaire, ou chaque langue officielle moins répandue sur l'ensemble ou une partie de son territoire, à laquelle s'appliquent les paragraphes choisis conformément au paragraphe 2 de l'article 2 »).*

fondement de l'article 54 de la Constitution se déroule avant l'opération d'autorisation par le Parlement de la ratification du traité en cause.

Rappelons à cet égard que si c'est toujours le président de la République qui ratifie les traités en application de l'article 52 de la Constitution, « *les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi* » (article 53 de la Constitution). La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires entre manifestement dans le champ des traités dont la ratification nécessite l'autorisation préalable du législateur, ne serait-ce que parce que nombre de ses stipulations relèvent du domaine de la loi, tel que défini à l'article 34 de la Constitution ⁽¹⁾.

Jusqu'à présent, à chaque fois que le Conseil constitutionnel a conclu à l'incompatibilité entre un traité international et la Constitution, cette dernière a été révisée préalablement à l'engagement du processus de ratification – conformément d'ailleurs à la lettre de l'article 54 de la Constitution : « *Si le Conseil constitutionnel, saisi par le président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution* ».

Dans le cas des précédentes révisions constitutionnelles liées à la ratification d'un traité, ce n'est donc que dans un second temps qu'a été sollicitée, soit auprès du Parlement ⁽²⁾, soit directement auprès du peuple ⁽³⁾, l'autorisation législative permettant au chef de l'État de ratifier le traité en cause.

En l'espèce, la présente proposition de loi constitutionnelle ne se contente pas de procéder à la première étape – celle de la mise en conformité de notre Constitution –, elle vise également, dans le même temps, à autoriser la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

(1) Or, selon la jurisprudence du Conseil d'État, dès lors que l'une au moins des stipulations d'un traité ressortit au domaine de la loi, l'autorisation du Parlement de le ratifier est nécessaire. Cette exigence s'applique même dans les cas où la législation en vigueur satisfait, en l'état, à toutes les obligations résultant du traité, sans qu'il soit besoin de la modifier ou de la compléter.

(2) Loi n° 99-229 du 23 mars 1999 autorisant la ratification du traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes ; loi n° 2000-282 du 30 mars 2000 autorisant la ratification de la convention portant statut de la Cour pénale internationale ; loi n° 2008-125 du 13 février 2008 autorisant la ratification du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes.

(3) Loi, adoptée par référendum, n° 92-1017 du 24 septembre 1992 autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne. Le référendum du 29 mai 2005 aboutit, à l'inverse, au refus de délivrer l'autorisation de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

En témoigne la rédaction proposée, qui tranche avec les précédentes révisions constitutionnelles comparables : le nouvel article 53-3 de la Constitution disposerait que « *la République peut ratifier la Charte* », ce qui signifie concrètement qu'une fois cette loi constitutionnelle entrée en vigueur, le président de la République serait *ipso facto* autorisé à procéder à la ratification de la Charte ⁽¹⁾. Les propositions de loi constitutionnelle de MM. Paul Molac, Paul Giacobbi et Thierry Benoit précitées participent de la même démarche ⁽²⁾.

À titre de comparaison, l'article 53-2 de la Constitution se contente aujourd'hui de prévoir que « *la République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998* », sans préjuger de l'autorisation ou non de ratifier ce dernier traité. De la même façon, l'article 88-1, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, disposait : la République « *peut participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007* » ⁽³⁾. Ce n'est qu'une fois le traité de Lisbonne entré en vigueur que s'y est substituée la rédaction actuelle de l'article 88-1, selon laquelle « *la République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007* » ⁽⁴⁾.

Le dispositif retenu dans la présente proposition de loi constitutionnelle apparaît donc comme une dérogation aux règles et pratiques habituelles d'introduction des traités internationaux dans notre droit interne.

Juridiquement, le nouvel article 53-3 de la Constitution dérogerait ainsi :

– à l'article 53, selon lequel la ratification du traité ne peut être effectuée « *qu'en vertu d'une loi* », disposition qu'il faut comprendre comme renvoyant à une loi « ordinaire », et non à une loi constitutionnelle ;

– à l'article 54, selon lequel, en cas d'inconstitutionnalité d'un traité, l'autorisation de le ratifier ne peut intervenir qu'*après* la révision de la Constitution. En l'espèce, l'autorisation de ratifier interviendrait *simultanément* à la révision, puisque cette autorisation serait délivrée par le constituant lui-même.

(1) Une fois la ratification intervenue, la Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification auprès du secrétaire général du Conseil de l'Europe (article 19 § 2 de la Charte).

(2) À la différence de la proposition de loi constitutionnelle précitée de M. Alain Marc, qui se borne à prévoir que la République « peut adhérer » à la Charte, ce qui, selon son exposé des motifs, doit ouvrir la voie à « un véritable débat parlementaire sur la portée de la Charte lors de sa ratification par voie législative ».

(3) Rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution (article d'application immédiate).

(4) Rédaction résultant de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution (article applicable à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne).

Il convient de souligner, en revanche, que le nouvel article 53-3 ne remettrait nullement en cause la portée de l'article 55, aux termes duquel « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* » et qu'il n'emporterait aucune conséquence, au regard de la hiérarchie des normes, sur la valeur juridique de la Charte ratifiée.

La présente proposition de loi constitutionnelle déroge également, par son existence même, à la pratique selon laquelle seul un *projet* de loi – donc un texte d'initiative *gouvernementale* – peut proposer l'autorisation de ratifier un traité international. Ce n'est, en effet, que très exceptionnellement que des initiatives *parlementaires* ont pu autoriser la ratification d'un traité. Encore s'agissait-il à chaque fois d'*amendements* parlementaires à un projet de loi⁽¹⁾, parfois à un projet de loi ayant lui-même pour objet d'autoriser la ratification d'un traité⁽²⁾.

S'agissant des *propositions* de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité international, leur dépôt est traditionnellement refusé par le Président de l'Assemblée nationale – en dépit de quelques rares contre-exemples⁽³⁾. Les articles 128 et 129 du Règlement de l'Assemblée nationale ne connaissent d'ailleurs que de *projets* de loi autorisant la ratification d'un traité.

Pour autant, d'un strict point de vue constitutionnel, sauf à interpréter extensivement la traditionnelle prééminence du pouvoir exécutif dans la conduite des affaires internationales, il est difficile de conclure, par principe et

(1) *Tel fut le cas : d'un amendement de M. Charles de Courson (n° 112, adopté le 14 mai 2003) tendant à autoriser la ratification d'un accord de 1996 sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie, devenu article 5 de la loi n° 2003-698 du 30 juillet 2003 relative à la chasse ; d'un amendement de M. Jean-Marie Le Guen (n° 349, adopté le 2 octobre 2003) tendant à autoriser la ratification de la convention-cadre de 2003 de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac, devenu article 1^{er} de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.*

(2) *Depuis la résolution du 26 mars 2003, l'article 128 du Règlement de l'Assemblée nationale n'exclut plus le dépôt d'amendements aux projets de loi tendant à autoriser la ratification de traités internationaux. Le 7 janvier 2004, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements de M. Guy Lengagne (n^{os} 1 et 2), ajoutant deux conventions de l'Organisation internationale du travail relatives aux gens de mer (n^{os} 164 et 185) au projet de loi devenu loi n° 2004-146 du 16 février 2004 autorisant la ratification des conventions de l'Organisation internationale du travail n° 163 concernant le bien-être des gens de mer, en mer et dans les ports, n° 164 concernant la protection de la santé et les soins médicaux des gens de mer, n° 166 concernant le rapatriement des marins, n° 178 concernant l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer, n° 179 concernant le recrutement et le placement des gens de mer, n° 180 concernant la durée du travail des gens de mer et les effectifs de navires, n° 185 concernant les pièces d'identité des gens de mer (révisée), et du protocole relatif à la convention, n° 147 concernant les normes minima à observer sur les navires marchands.*

(3) *Peuvent, par exemple, être citées, la proposition de loi de M. Jean-Pierre Chevènement tendant à soumettre le passage de la France à la troisième phase de l'Union économique et monétaire à un vote du Parlement français, n° 805, déposée le 7 décembre 1993 ou les trois propositions de loi de MM. Alain Madelin, Guy Hascoët et Gérard Fuchs tendant à autoriser la ratification du traité créant la cour pénale internationale, n^{os} 1265, 1266 et 1267, déposées le 14 décembre 1998. Aucune de ces propositions n'a cependant abouti à une loi. Plus récemment, en juin 2006, le Président de l'Assemblée nationale a déclaré irrecevables une proposition de loi de M. Gaëtan Gorce tendant à ratifier la convention n° 197 du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains et une proposition de loi de M. Jean-Michel Fourgous visant à ratifier le protocole de Londres relatif aux brevets européens.*

catégoriquement, à l'interdiction d'autoriser la ratification d'un traité par la voie d'une proposition de loi. Ni l'article 39 de la Constitution, relatif à l'initiative des lois, ni l'article 53 précité, ne confèrent de monopole au Gouvernement en la matière ⁽¹⁾. Seul l'article 88-5, relatif à la ratification des traités d'adhésion d'un État à l'Union européenne, évoque expressément un « *projet* » de loi – sans exclure pour autant la possibilité d'une proposition de loi ayant le même objet ⁽²⁾.

Une partie de la doctrine juge d'ailleurs parfaitement conforme à la Constitution le dépôt et l'adoption de propositions de loi autorisant la ratification d'un traité. Pour Guy Carcassonne, « *même si la possibilité est inusitée, elle ne se [heurte] à aucun obstacle constitutionnel* » ⁽³⁾. Pour M. Alain Pellet, professeur à l'université Paris Ouest Nanterre-La Défense, « *la "timidité" qui conduit les parlementaires à s'abstenir de déposer des propositions de loi autorisant la ratification d'un traité (...) et à se borner à faire pression sur le Gouvernement, pour qu'il lui soumette un projet, n'est aucunement imposée par le texte constitutionnel* » ⁽⁴⁾. Pour M. Guillaume Drago, professeur à l'université Paris Panthéon-Assas, « *aucun texte constitutionnel n'interdit (...) ni le dépôt d'une proposition de loi, ni le dépôt d'amendement à un projet de loi, dans le but d'autoriser la ratification d'un engagement international* » ⁽⁵⁾.

En tout état de cause, à supposer même qu'un quelconque principe constitutionnel s'oppose à la discussion d'une proposition de loi (ordinaire) visant à autoriser la ratification d'un traité international, ce principe ne saurait être opposé, en l'espèce, à une proposition de loi *constitutionnelle*.

Au-delà de ces questions juridiques, le choix des auteurs de la présente proposition repose sur une idée simple : **permettre un véritable débat de fond sur l'opportunité ou non de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires**. On voit mal l'intérêt qu'il y aurait à limiter ce débat à la seule question de la révision de la Constitution, en repoussant celle de la ratification de la Charte à un horizon aussi lointain qu'incertain. Si, d'un point de vue théorique, il est parfaitement légitime de distinguer les deux opérations

(1) Quant à la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale (précitée supra, A), elle ne limite l'initiative parlementaire qu'en ce qui concerne la formulation de réserves ou de déclarations interprétatives.

(2) Ainsi que le relevait, par exemple, le rapporteur pour avis de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle introduisant cette disposition : voir l'avis de M. Roland Blum, janvier 2005, n° 2023, p. 45, note 1. L'article 88-5 prévoit que tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le président de la République. Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89, c'est-à-dire aux trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein du Congrès.

(3) Guy Carcassonne, *La Constitution*, 11^e éd., Seuil, 2013, p. 387.

(4) Alain Pellet, *commentaire de l'article 53 de la Constitution*, dans Gérard Conac et François Luchaire (dir.), *La Constitution de la République française*, 2^e éd., Economica, 1987, p. 1039.

(5) Guillaume Drago, « *Le Parlement et les traités internationaux. Considérations sur l'autorisation parlementaire de ratification des engagements internationaux* », dans *Mélanges Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 167.

juridiques, il s'agit bien, au fond, d'une seule et même question politique : existe-t-il une volonté suffisamment forte pour ratifier la Charte et, partant, pour réviser notre Constitution à cette fin ?

Les auteurs de la présente proposition de loi constitutionnelle le pensent et appellent de leurs vœux la réunion d'une large majorité en ce sens.

Ils considèrent que la ratification de la Charte peut avoir pour effet de sortir d'une impasse qui, en fin de compte, est sans nul doute d'ordre beaucoup plus culturel ou psychologique que strictement juridique. En ce sens, l'entrée en vigueur dans notre pays de cette convention internationale constituerait beaucoup moins un aboutissement – même si, symboliquement, il serait dans l'ordre des choses qu'elle soit ainsi perçue – qu'une porte ouverte. L'acquisition de l'outil, en dernier ressort, compte moins que l'usage que l'on est décidé à en faire.

La Charte, *in fine*, doit donc conduire la France à mettre en œuvre – enfin ! – une véritable politique nationale de promotion des langues régionales, ambitieuse et volontariste. Sa ratification ne remplira pleinement son objectif que si elle crée ainsi les conditions d'un cercle vertueux se traduisant par l'adoption de mesures concrètes, législatives et réglementaires, adaptées à notre contexte national. Il pourrait alors être envisagé de regrouper l'ensemble de ces dispositions dans un *Code des langues de France* – dont le Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne a d'ailleurs souhaité l'élaboration. La ratification de la Charte, donc, ne saurait être appréhendée autrement que comme une étape, indispensable mais pourtant insuffisante en elle-même, sur la voie de la pleine reconnaissance par notre pays d'un patrimoine culturel dont il s'est trop longtemps appliqué, en dépit du bon sens, à nier l'incalculable richesse.

On doit s'en réjouir, la prise de conscience, dans ce domaine, 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 « *devolution* » en Grande-Bretagne a largement profité au gallois et au gaélique d'Écosse, qui connaissent un indéniable 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.

En dépit des quelques avancées, signalées ci-avant, enregistrées sous cette législature, la France demeure singulièrement en retrait dans ce processus européen de reconnaissance et de légitimation de la diversité linguistique. Parmi les 75 langues de France identifiées en 1999 par le rapport Cerquiglini précité, la

plupart se trouvent, selon l'indice de vitalité de l'UNESCO, « *en danger* » ou « *sérieusement en danger* ».

Il s'agit là, à strictement parler, d'une compétence étatique – mais 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 directions régionales des affaires culturelles (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 et sur un territoire donnés, elles sont appréhendées par les personnes 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 entièrement subjectives, plus révélatrices en dernier ressort de l'idéologie, voire des préjugés, de leur auteur que de l'état effectif du droit.

En définitive, 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 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 ?

La ratification par notre pays de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires témoignerait assurément d'une indéniable prise de conscience nationale, condition nécessaire à l'élaboration d'une politique de

soutien pleinement assumée aux langues de France. Celles-ci doivent enfin sortir des catacombes de la marginalité et du mépris, et la présente proposition de loi constitutionnelle entend y contribuer en posant le premier jalon de ce salutaire processus de réhabilitation.

DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission examine, sur le rapport de M. Jean-Jacques Urvoas, la proposition de loi constitutionnelle de MM. Bruno Le Roux, Jean-Jacques Urvoas et plusieurs de leurs collègues visant à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (n° 1618).

M. Dominique Raimbourg, président. Mes chers collègues, nous examinons une proposition de loi constitutionnelle, présentée par M. Bruno Le Roux, M. Jean-Jacques Urvoas et leurs collègues membres du groupe SRC, visant à autoriser la ratification de la Charte européenne des langues régionales, inscrite à l'ordre du jour de la séance publique à partir du mercredi 22 janvier prochain. Notre commission des Lois s'est déjà penchée sur ce sujet et une série d'auditions nous a permis de publier en décembre 2012 un rapport d'information, présenté par notre président, M. Jean-Jacques Urvoas, sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Plusieurs propositions de loi constitutionnelle ayant le même objet que celle dont nous sommes saisis ont été déposées par des députés appartenant à des groupes différents, nous pouvons espérer qu'il sera possible de parvenir à un consensus, voire à l'unanimité.

M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur. Adoptée en 1992 et signée par la France en 1999, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, n'est pas un texte inconnu de notre assemblée. Il a suscité dans notre pays autant d'espoirs que d'inquiétudes car, si les uns veulent y voir l'instrument salutaire d'une libération, il constitue pour les autres l'odieux ferment de toutes les divisions.

À mon sens, les deux parties en présence surestiment considérablement la portée de la Charte. Vingt-cinq pays l'ayant déjà ratifiée en Europe, nous disposons de tout le recul nécessaire permettant d'évaluer ses effets, et l'expérience montre qu'elle n'est ni une poudre de perlimpinpin garantissant, comme par magie, la rédemption de langues moribondes, ni un bacille inoculé par les tenants d'une Europe ethnique en vue de disloquer les États nations. Gardons-nous en conséquence tant des excès d'enthousiasme de ses panégyristes que des théories complotistes véhiculées par ses contempteurs ! Ainsi parviendrons-nous peut-être à nouer ensemble un dialogue fructueux, susceptible de faire honneur, comme à notre habitude, à notre Commission.

La Charte est un outil utile et fécond. En elle-même, elle ne peut rien, ou pas grand-chose, mais, accompagnée d'une réelle volonté politique, elle peut devenir un instrument extrêmement précieux au service d'une politique

linguistique ambitieuse et performante. C'est à ce titre que nous sommes nombreux à espérer que la France la ratifie, et que nous cherchons depuis de longues années à convaincre nos interlocuteurs. Il ne s'agira pas d'un aboutissement en tant que tel ; nous aurons seulement déverrouillé un cadenas. Tout restera encore à faire, mais, au moins, tout sera-t-il permis !

Par souci de concorde, je ne reviendrai pas sur l'histoire récente et sur le fait qu'il ait fallu attendre l'élection de M. François Hollande pour rendre cette évolution possible. La voie que je vous propose d'ouvrir ensemble a été tracée grâce aux travaux de notre Commission. En effet, le 29 novembre 2012, nous avons organisé une table ronde réunissant des universitaires afin d'identifier tant les contraintes juridiques susceptibles de faire obstacle à la ratification, que les moyens de nature à les lever. C'est ainsi qu'est née l'idée d'introduire un nouvel article 53-3 dans le titre VI de la Constitution, relatif aux traités et accords internationaux. Cette solution permet de contourner l'ensemble des écueils rencontrés lors du débat constitutionnel de 2008.

Elle permet aussi d'inscrire la ratification de la Charte dans la Constitution sans s'embarasser des éventuelles clauses incompatibles avec cette dernière. Cette méthode dite de la « révision-adjonction » a largement fait ses preuves depuis une vingtaine d'années. Elle a notamment permis de surmonter les déclarations d'inconstitutionnalité qui ont frappé les traités de Maastricht en 1992, et d'Amsterdam en 1997, mais aussi le traité instituant la Cour pénale internationale en 1998.

L'idée prospéra et le Gouvernement étudia la perspective de déposer un projet de loi constitutionnelle disposant que « La République peut ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée à Strasbourg le 5 novembre 1992. Les mesures figurant dans la partie III que la France s'engage à appliquer sont fixées par la loi, dans le respect des articles 1^{er} et 2. » Cependant, cet espoir fut vite déçu après que le Conseil d'État a considéré, dans un avis du 7 mars 2013, qu'une telle ratification introduirait dans notre loi fondamentale « une incohérence profonde ». Le Gouvernement préféra alors écarter cette perspective.

Je ne veux pas revenir sur l'interprétation, à mon sens très discutable, que donne le Conseil d'État de la Charte, mais je souhaite insister sur un point qui me semble absolument crucial dans la mesure où, au-delà de la question qui nous occupe aujourd'hui, il touche à l'idée que nous nous faisons de nos institutions démocratiques. L'avis du Conseil d'État revient à considérer qu'il existe au sein de notre loi fondamentale une sorte de périmètre « supra-constitutionnel » dont il lui appartient de définir les contours. Les dispositions en question, selon lui, ne seraient susceptibles de faire l'objet d'aucune dérogation, atténuation ou remise en cause de quelque espèce qu'elle soit. Il faut bien mesurer la portée d'une telle argumentation, tant elle risque de bouleverser notre conception traditionnelle de la séparation des pouvoirs. Oui ou non la représentation nationale peut-elle s'accommoder de l'émergence d'un bloc intangible de principes supra-

constitutionnels qui, s'imposant à elle, limiterait du même coup la souveraineté populaire ? Pour ma part, je ne saurais l'accepter. Je ne conçois pas qu'une disposition, quelle qu'elle soit, ne puisse être surmontée par l'intervention du pouvoir constituant, au moyen d'une révision constitutionnelle. Tel est l'usage, telle est la loi, tel est l'esprit de nos institutions, et rien ne serait plus aberrant que d'y renoncer.

Limitation du droit d'asile, parité entre les femmes et les hommes, transferts de compétences à l'Union européenne, définition du corps électoral de la Nouvelle-Calédonie : on ne compte plus les occasions où le pouvoir constituant s'est employé à appliquer des mesures préalablement jugées non compatibles avec la Constitution. Le Conseil constitutionnel n'y voit d'ailleurs nulle objection : dans une décision du 2 septembre 1992, il a considéré que le « pouvoir constituant est souverain ».

Aucun argument juridique ne peut donc venir contrarier la volonté de la représentation nationale de ratifier la Charte, si du moins cette volonté s'exprime avec suffisamment de force. Ce constat m'a conduit avec le groupe SRC à relancer le processus interrompu à la suite de l'avis rendu par le Conseil d'État.

Pour sortir de l'impasse où nous nous trouvons, seules deux solutions étaient envisageables.

La première, sans doute audacieuse, aurait consisté à déposer une proposition de loi ordinaire, sans procéder à une révision constitutionnelle préalable.

Certes, saisi en 2011 d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a dénié à l'article 75-1 de la Constitution la qualité de droit ou de liberté que la Constitution garantit. Cependant, le même raisonnement a été tenu à propos de l'exigence de transposition des directives européennes, ce qui n'exclut nullement que le législateur doive, constitutionnellement, transposer les directives, que les lois de transposition fassent l'objet d'un contrôle de constitutionnalité spécifique et enfin qu'une loi de transposition manifestement contraire aux objectifs de la directive puisse être, pour ce motif, censurée.

On peut aussi considérer que, la Constitution comportant désormais un article 75-1, il convient de donner à celui-ci un contenu et une portée. Comment en effet admettre qu'existent dans la Loi fondamentale des dispositions sans portée normative, purement déclaratives ? Si les interprètes de la Constitution que sont le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ne consentent pas à leur donner un sens, alors il nous revient de le faire. Bref, l'idée n'est pas absurde d'appréhender l'article 75-1 comme une norme d'habilitation sur le fondement de laquelle le législateur aurait pu, en vue de satisfaire une exigence de sauvegarde des langues régionales en tant que composante du patrimoine de la France, décider d'autoriser la ratification de la Charte.

En substance, les conditions, notamment de majorité, dans lesquelles une telle loi pourrait être votée seraient évidemment déterminantes, mais ce n'est pas cette voie qui a été retenue par le groupe SRC car elle laissait intact la capacité d'intervention du Conseil constitutionnel.

Le choix opéré, plus sûr, a donc consisté à reprendre le chantier de la révision institutionnelle en optant pour le dépôt d'une proposition de loi constitutionnelle.

Sa rédaction a été conditionnée par deux préoccupations majeures. Il s'agissait d'abord de s'assurer la mise en place d'un dispositif solide juridiquement, à l'abri de toute nouvelle invalidation par le Conseil constitutionnel. Elle visait ensuite à présenter un texte consensuel, susceptible de rassurer les plus rétifs de nos collègues, de manière à rassembler une majorité politique aussi large que possible, seule en mesure de garantir l'aboutissement du processus de ratification.

Comprenons-nous bien : il ne s'agit pas de se faire plaisir en déposant une proposition de loi constitutionnelle « idéale » de nature à ravir les militants basques, bretons ou corses, mais condamnée à l'échec ! Nous cherchons plutôt un compromis fructueux en misant sur la bonne volonté et l'esprit de tolérance de l'ensemble des sensibilités représentées au Parlement. Parce que la politique est l'art du possible, nous laissons les rêves aux rêveurs.

Le contexte politique se prête à ce compromis comme cela n'a pas été le cas depuis très longtemps. Lors de la signature à Rennes du pacte d'avenir pour la Bretagne, le 13 décembre 2013, M. le Premier ministre a fait part de son souhait de voir se renouer « le fil du processus initié il y a près de quinze ans ». Le soutien du Gouvernement doit nous permettre de faire aboutir le processus de ratification que des vents contraires avaient enterré entre 2002 et 2012. Sachons tirer un parti optimal de cette fenêtre législative ! Il ne s'en ouvre pas suffisamment souvent sur les langues régionales pour que nous gâchions une telle opportunité.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Monsieur le président, je me permets de rappeler qu'au moins trois des membres du groupe SRC, issus des rangs du Mouvement républicain et citoyen ne sont pas signataires de la proposition de loi constitutionnelle que nous examinons.

À quels enjeux de fond sommes-nous confrontés ?

Ce débat vise d'abord à nous compter et à savoir si un texte visant à ratifier la Charte des langues régionales peut réunir les trois cinquièmes des voix du Parlement afin que le Gouvernement puisse déposer un projet de loi constitutionnelle qui serait soumis au Congrès.

Si la supra-constitutionnalité ne peut évidemment être opposée au Constituant, comme l'a souligné notre rapporteur, il faut ensuite surtout se demander à quels besoins répond la ratification que nous engageons.

Grâce notamment au rapport intitulé « Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne », présenté le 15 juillet 2013 à Mme la ministre de la Culture et de la communication par le comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, présidé par M. Rémi Caron, nous connaissons la situation actuelle.

Dans nos écoles, collèges et lycées, les familles qui le souhaitent peuvent aujourd'hui obtenir que leurs enfants suivent des cours en langue régionale. Pour la période 2011-2012, plus de 272 000 élèves dans treize académies ont bénéficié de cette possibilité. Même si les textes permettent d'aller plus loin, ce qui est souhaitable, un tel bilan n'est pas négligeable. L'enseignement en question peut être dispensé une heure et demie par semaine ou devenir la langue de la vie de l'école, la langue régionale étant alors la langue des activités des élèves pour la moitié de l'horaire. L'enseignement peut même se faire intégralement en langue régionale. Des expérimentations en ce sens ont déjà été conduites au Pays basque par exemple. Outre le secteur associatif, qui contribue activement à cet enseignement, ces vingt dernières années, plus de six cents postes ont été ouverts aux candidats d'un CAPES de langue régionale. L'État contribue donc, dans le secteur public comme dans le secteur privé sous contrat, au financement de l'enseignement de ces langues. Quant à ceux d'entre nous qui redouteraient leur déclin, je les rassure : leur enseignement est en progression régulière ; tous niveaux scolaires confondus, il s'est encore accru de 24 % ces trois dernières années.

Dans le secteur de l'administration et des services publics, la loi actuelle autorise également l'usage des langues régionales. L'État permet la traduction de tous les actes administratifs. Il autorise les documents bilingues dans tous les services publics y compris pour ce qui concerne les transports – sont évidemment concernées la toponymie et la signalisation routière.

Enfin, dans le secteur culturel, la France préserve et promeut les langues régionales qui constituent, nous sommes tous d'accord sur ce point, une véritable richesse commune. L'État et nos grandes institutions publiques permettent de valoriser ces langues. L'accord passé entre la Bibliothèque nationale de France, la région Languedoc-Roussillon et la ville de Béziers a par exemple permis la création d'un Centre interrégional de documentation occitane à Béziers, qui met la langue et le patrimoine occitans en valeur et les rend accessibles au public.

Nous constatons que la loi française permet très largement et légitimement de faire rayonner les langues régionales. Il appartient aux acteurs d'en faire un usage plus volontariste et de soulever la question des moyens. Si la Révolution française a poursuivi une politique d'unification linguistique dont la symbolique a très fortement marqué certains d'entre nous, notre République a déjà beaucoup évolué et elle cherche aujourd'hui à valoriser le patrimoine linguistique dont elle dispose.

Mais que veut-on de plus en ratifiant une Charte dont certaines des dispositions conformes à notre Constitution sont déjà en vigueur, alors même que le rapport Caron montre que le développement du rayonnement des langues régionales peut se faire sans modifier le droit positif et qu'il ne préconise que l'adoption d'une loi à portée symbolique ?

On peut penser que trois avancées sont recherchées qui me paraissent toutes périlleuses tant pour l'égalité devant les services publics que pour la cohésion nationale.

Il pourrait tout d'abord s'agir d'instaurer une obligation pour tous les services publics de formuler l'intégralité de leurs actes en langue régionale. Si l'on passe sur la lourdeur des procédures pour nos administrations, dont on essaie aujourd'hui pourtant de simplifier le fonctionnement, est-il souhaitable que certains usagers disposent, contrairement à la pratique actuelle, d'actes administratifs dans une langue autre que le Français sans aucune traduction. Je sais qu'une réserve interprétative a été émise concernant ce sujet, mais il me semble qu'elle manque de clarté.

Ensuite, s'agissant plus particulièrement de la justice, la ratification la Charte répondrait à la volonté d'établir la « co-officialité » selon laquelle l'acte émis en langue régionale a la même force juridique que s'il était émis dans la langue nationale. Un testament en breton s'imposerait à votre petit-fils auvergnat qui serait dans l'incapacité de le lire ! J'avoue que j'ai du mal à percevoir qu'une demande s'exprime en la matière.

Enfin, on peut penser que la proposition de loi constitutionnelle recherche une extension considérable de la place des langues régionales à l'école. Nous avons relevé, lors de l'examen du projet de loi pour la refondation de l'école de la République soutenu par M. Vincent Peillon, une forte offensive conjointe de nos collègues Verts et UMP pour tenter de faire adopter l'obligation d'enseigner en langue régionale et d'imposer cet enseignement aux familles...

M. Marc Le Fur. Le proposer !

Mme Marie-Françoise Bechtel. ...de proposer cet enseignement aux familles dans certains de nos territoires. De nouvelles écoles entièrement dévolues aux langues régionales verraient peut-être alors le jour. Elles deviendraient un droit commun régional et constitueraient un service public réservé à certains mais payé par tous. Soyons sérieux ! À l'heure où la loi Peillon fait de l'acquis des savoirs fondamentaux un élément essentiel de la lutte contre les inégalités scolaires – les langues étrangères ayant un rôle à jouer –, le budget de l'État et, demain, celui des régions peuvent-ils se permettre de financer des ouvertures de postes en nombre considérable pour enseigner en langue régionale ? Il me semble que si l'argent public devait être investi pour le développement des langues, l'effort devrait porter sur certaines langues patrimoniales comme le latin et le grec – aujourd'hui en régression alors qu'ils sont particulièrement utiles à la

compréhension et à la maîtrise de la langue française –, mais aussi sur l'apprentissage du chinois, du russe et de l'arabe, langue de nos migrants, afin de permettre à nos jeunes de s'intégrer dans une économie mondialisée et un monde multipolaire.

En définitive, mes chers collègues, c'est bien la question de la cohésion nationale qui nous est posée. La République, fondée sur l'unité du peuple français, n'est pas achevée. Nous voyons tous les jours l'effet centrifuge des tentations communautaristes dont le repli régionaliste est l'une des variantes. Ce repli a notamment pour effet d'exclure plus encore les populations immigrées puisque la Charte exclut explicitement la langue des migrants, réservant nécessairement aux groupes « de souche » les possibilités qu'elle ouvre. L'exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle s'attache d'ailleurs à lever un obstacle posé par la définition ethniciste du groupe. Il nous propose de vider de ses dangers cette notion de groupe, mais l'exercice est périlleux car il est impossible de prétendre que la référence à un groupe présent sur un territoire et pratiquant la même langue ne renvoie pas à l'ethnicité.

Pour certains d'entre vous, de bonne foi, la République est une œuvre achevée et si solide qu'elle pourrait aujourd'hui tolérer l'ouverture qui nous est proposée. À mon sens, s'engager dans la démarche qui nous est proposée reviendrait à fermer les yeux devant les nombreux défis qui se posent aujourd'hui à notre pays parmi lesquels la fragmentation et le risque de dresser les Français les uns contre les autres par l'exclusion ne sont pas les moindres.

M. Guy Geoffroy. Je m'exprime à titre strictement personnel. Mes compétences ne me permettent guère de porter un jugement définitif sur le fond, et mes convictions ne sont pas aussi assurément établies que celles de certains de mes collègues. Je respecte toutefois profondément le souhait maintes fois exprimé sur tous les bancs de notre assemblée, et dans diverses régions de notre pays, de voir avancer la cause des langues régionales. L'idée que notre pays ratifie la Charte européenne ne me choque pas.

En revanche, la démarche qui nous est proposée me préoccupe. Il aurait été logique que la ratification d'un traité dont certains éléments sont contraires à la Constitution donne lieu à l'examen d'un projet de loi constitutionnelle. L'initiative de la ratification aurait évidemment dû revenir à l'exécutif, signataire du traité, d'autant, je le rappelle, que l'adoption définitive d'une proposition de loi constitutionnelle ne peut passer que par la voie du référendum.

Je n'ose pas croire que la démarche en cours ne puisse avoir pour seul objet de « tâter le terrain » et de compter les voix avant que le Gouvernement ne reprenne éventuellement la main. Je m'oppose à ce type de pratique.

À titre personnel, je suis par ailleurs particulièrement hostile à l'introduction dans la Constitution de dispositions qui ne pourraient pas être lues de façon claire et immédiate par tous les Français. S'il est parfaitement légitime

que la lecture de la loi ordinaire complexe puisse être difficile, cela ne doit pas être le cas de la Loi fondamentale. Or les circonvolutions du texte que nous examinons seront incompréhensibles pour nos concitoyens. En ce sens, j'estime qu'elles porteraient atteinte à la nature même de notre Constitution.

Pour l'ensemble de ces raisons, je ne formule pas aujourd'hui de position définitive sur cette proposition de loi constitutionnelle, même si j'avoue être très gêné par l'approche qui nous est proposée.

M. Marc Le Fur. Je suis depuis longtemps déjà partisan de l'adoption de la Charte européenne des langues régionales par la France.

Il faut tout d'abord se souvenir que la France l'a signée en 1999 en s'engageant à n'appliquer que trente-neuf des quelque quatre-vingt-dix mesures qu'elle comporte. Certaines des dispositions évoquées servent souvent d'épouvantail alors qu'elles n'auront pas à s'appliquer à notre pays si nous ne le souhaitons pas.

Ensuite, il faut rappeler que certaines des trente-neuf mesures sont d'ores et déjà en vigueur sur tout ou partie du territoire – une zone comme le Pays basque bénéficie par exemple d'accords spécifiques.

J'estime pour ma part que nous aurions pu nous dispenser d'une révision constitutionnelle. Bien sûr, le risque d'inconstitutionnalité n'aurait pas été nul, mais il existe toujours lorsque nous légiférons. Quels obstacles aurions-nous rencontrés ? L'avis rendu par le Conseil d'État le 7 mars 2013 a certes été rendu public et pris très au sérieux, mais combien de fois le Gouvernement a-t-il décidé de passer outre ce qui n'est qu'un avis ? Quant à la décision du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999, si on l'examine de près, elle ne crée pas à mon sens un obstacle insurmontable. J'ajoute qu'elle est déjà ancienne, que les membres du Conseil ont été depuis largement renouvelés, et que la révision constitutionnelle de 2008 a introduit les langues régionales dans la Constitution à l'article 75-1 – mais la majorité actuelle a peut-être du mal à admettre le bien-fondé d'une révision constitutionnelle qu'elle n'a pas votée lorsqu'elle était dans l'opposition.

La voie de la révision telle qu'elle a été choisie me semble contestable sur deux points.

Je crains tout d'abord qu'il ne s'agisse d'une impasse en termes de procédure. Le référendum me paraissant exclu, elle ne peut en effet mener nulle part. S'il s'agit de « se compter » – et pourquoi pas ? –, cela signifie qu'il faudra tout reprendre à zéro dans un deuxième temps ce qui n'est jamais si aisé. L'engagement n° 56 du candidat François Hollande, qui plus est sur un sujet international, devrait en tout état de cause donner lieu au dépôt d'un projet de loi constitutionnelle qui permettrait de réunir le Congrès – option plus raisonnable que le référendum.

Je constate aussi que le texte que vous avez retenu constitutionnalise une déclaration interprétative. Autrement dit, quinze des seize lignes de la proposition de loi constitutionnelle que vous nous soumettez sont, en quelque sorte, des clauses négatives. Les associations et les militants concernés sont très inquiets car ces dispositions, ainsi placées au sommet de la hiérarchie des normes, pourraient être utilisées demain contre des actes réglementaires ou des mesures législatives favorables aux langues régionales. Souvenez-vous que la constitutionnalisation du français comme langue de la République, qui, dans l'esprit du constituant visait à faire obstacle à l'expansion de la langue anglaise, a constitué un frein au développement des langues régionales ! Il serait préférable d'en rester à une formulation simple autorisant l'exécutif, qui pourrait par ailleurs procéder à une déclaration interprétative, à ratifier la Charte. C'est la solution proposée par une proposition de loi constitutionnelle n° 1656 que j'ai déposée avec plusieurs de mes collègues.

Sur le fond, évitons les mistigris ! Il ne s'agit ni de faire la révolution ni de reconnaître tel ou tel groupe. Nous ne traitons, par ailleurs, que des langues traditionnellement parlées sur notre territoire, des langues de l'Europe et de l'outre-mer, car les langues de l'immigration doivent faire l'objet d'un autre débat. Quant à la République, elle n'est pas uniquement uniformité : Paul Vidal de la Blache ne nous a pas attendus pour affirmer que la France était diversité. Pourquoi ne pourrions-nous pas associer intelligemment, comme d'autres pays le font, l'unité nationale et la diversité ? Pourquoi nous en tenir à une vision exagérément crispée de l'unité ? La France s'enrichit de ses différences ; elle a tout à y gagner à condition qu'elles soient vécues de manière sereine. Enfin, évidemment, il ne s'agit en aucun cas d'aller à l'encontre de la langue française. Je rappelle que le réseau des écoles Diwan, en Bretagne, bat des records en termes de succès scolaires. En l'espèce, au bilinguisme répond l'épanouissement total de la langue française.

Évitons de demeurer, avec la Turquie, l'un des seuls pays qui s'oppose à la ratification de la Charte ! Et, en admettant qu'il faille en passer par une révision constitutionnelle, simplifions la procédure !

M. Paul Molac. L'origine parlementaire du texte dont nous débattons nous permettra peut-être d'aborder ce débat plus sereinement et de façon moins politicienne que si nous avons dû discuter d'un projet de loi constitutionnelle. Cela est d'autant plus nécessaire que la question divise au-delà des clivages habituels au sein des familles politiques – hormis peut-être la nôtre.

Depuis l'adoption de la Charte en 1992, le blocage que nous constatons dans notre pays traduit le refus de reconnaître légalement une diversité culturelle reposant sur une exceptionnelle richesse linguistique. Paradoxalement, la France défend la richesse culturelle hors de ses frontières alors qu'elle ferme les yeux sur celle de son propre territoire. Comment réagirait notre pays si le Canada devenait un État unitaire et décidait que son administration ne devait plus pratiquer partout que l'anglais ? Il est également paradoxal de constater que ceux qui sont les

premiers à affirmer que la France est la patrie des droits de l'homme – il y eut d'abord la Corse et les États-Unis – traînent des pieds pour suivre les recommandations du Conseil de l'Europe, de l'UNESCO ou du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, qui l'engagent à reconnaître les différences linguistiques.

Pour en venir à ce qui est vécu sur le terrain, contrairement à ce que j'ai pu entendre, l'enseignement bilingue n'est pas synonyme de surcoûts car il ne nécessite pas de créations de postes d'enseignants : le nombre d'élèves et d'heures de cours n'est pas modifié. Si, au Pays basque, environ 33 % des élèves bénéficient d'un enseignement bilingue proposé dans 55 % des écoles, en Bretagne, seulement 4 % de la population scolaire a accès au bilinguisme, ce qui est insuffisant pour pérenniser l'usage de la langue. Madame Bechtel, croyez-en mon expérience personnelle : inscrire son enfant dans une classe bilingue est un véritable parcours du combattant ! En 1993, il m'a fallu convaincre la mairie, réunir les parents, trouver un enseignant bilingue, occuper l'inspection académique et utiliser les médias pour obtenir l'ouverture d'une classe bilingue. Depuis, les choses se sont certes pacifiées, mais des difficultés demeurent. C'est parce que nous avons besoin d'une réelle sécurité juridique que nous demandons la ratification de la Charte.

L'insécurité juridique concerne également les traductions. Elles sont autorisées par le Conseil constitutionnel mais, lorsque le maire de Carhaix établit un livret de famille bilingue, on lui explique qu'il doit rédiger un document annexe.

On sait aussi qu'à Villeneuve-lès-Maguelonne, le tribunal administratif a exigé le retrait des panneaux signalétiques portant le nom de la commune en occitan, au motif que cela risquait de provoquer des accidents. Je vous laisse pourtant imaginer le tollé que provoquerait la suppression de toute la signalétique bilingue dans nos régions, sans compter que nous deviendrions la risée de l'Europe.

Un mot également sur les médias en langue régionale, trop rares, alors qu'ils sont importants pour la pérennité de ces langues.

Le rapport Caron, auquel j'ai contribué, parle d'un « acte juridique fort » : cela peut être une loi – je rappelle qu'à l'époque où ce rapport a été commandé, le Gouvernement ne souhaitait pas ratifier la Charte européenne –, mais la solution privilégiée reste évidemment la ratification de la Charte, bien qu'elle nous laisse à des années lumières de la co-officialité.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Heureusement !

M. Paul Molac. Les langues régionales ne sont pas forcément le fait de groupes ethniques installés depuis des générations sur un territoire. Je connais des gens d'origine étrangère qui parlent couramment le breton. Je suis pour ma part le

premier membre de ma famille, depuis le XIV^e ou le XV^e siècle, à parler breton, puisque mes parents parlaient plutôt le gallo.

Les associations de défense des langues régionales s'inquiètent aussi de l'usage obligatoire du français dans le cadre des missions de service public. C'est impossible dans les territoires d'outre-mer, où le créole, parlé par 90 % de la population, est la langue vernaculaire. Par ailleurs, on peut craindre que certains chefs de service prennent prétexte de cette obligation pour interdire aux membres de leur administration d'user entre eux de ce qu'ils n'hésiteraient pas à qualifier de jargon ou de baragouin.

Lors de la révision de l'article 2 de la Constitution, en 1992, certains souhaitaient mentionner le « respect des langues régionales ». Il leur avait été rétorqué que c'était inutile car il s'agissait avant tout de se défendre contre l'hégémonie de l'anglais. En vérité, l'article 2 a essentiellement servi à lutter contre les langues régionales, c'est-à-dire contre notre patrimoine linguistique.

M. Thierry Benoit. L'examen de cette proposition de loi s'inscrit dans un long processus, entamé il y a un quart de siècle. Les voies de passage sont en effet étroites ; nous sommes en France, dans une vieille république, et on ne bouscule pas une dame qui a plus de deux cents ans. Face aux réticences et aux résistances, il convient donc de ne pas agiter le chiffon rouge.

Je considère, cela étant, comme un point positif, le fait que cette proposition de loi ait été déposée par plusieurs groupes politiques, ce qui prouve que le sujet est transpartisan. Je souhaiterais néanmoins connaître les intentions véritables du président de la République et du Gouvernement sur cette affaire. Je ne doute pas que le Président ait à cœur de respecter l'engagement pris lors de sa campagne.

L'UDI, et avant elle, l'UDF, ont toujours été favorables à la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, car nous avons toujours milité pour une Europe des peuples. Or qui dit langues régionales dit échanges culturels, communication et dialogue entre les peuples.

Il s'agit également de faire fructifier le trésor que sont pour l'Europe les langues régionales. À une époque marquée par le développement de nouvelles technologies de communication, il est primordial de redonner toute son importance à l'histoire de nos langues. Faire prospérer les langues régionales ne menace en rien l'unité républicaine.

Les récents événements en Bretagne ont mis au jour le sentiment de défiance qui se développe dans certaines régions à l'égard du pouvoir central. Cela n'empêche pourtant pas une profonde loyauté envers l'État républicain, dont ces régions attendent néanmoins davantage de reconnaissance et la mise en œuvre d'une véritable politique de décentralisation.

La France est signataire de la Charte européenne des langues régionales, et il est donc tout naturel que nous la ratifiions et que nous rejoignons la cohorte des vingt-cinq États l'ayant déjà fait.

Je réitère enfin ma question sur les voies juridiques que souhaite emprunter le Gouvernement car, comme l'ont souligné Guy Geoffroy et Marc Le Fur, personne ne peut croire au référendum.

M. Armand Jung. En 1999, alors que j'œuvrais pour la ratification de la Charte, les arguments des opposants étaient les mêmes et déjà à l'époque, ils n'étaient pas nouveaux : ce ne sont que des arguments de procédure et des arguties juridiques car, dans le fond, les langues régionales ne menacent évidemment pas la République, dont elles sont, au contraire, l'une des richesses.

Tant que nous n'aurons pas ratifié la Charte, nous débattons et incriminerons en vain le ministre de l'Éducation nationale et les recteurs, comme nous le faisons depuis quinze ans. Une porte s'ouvre aujourd'hui, il faut s'y engouffrer. Quant à la stratégie à adopter ensuite, tout dépendra du vote de l'Assemblée nationale. S'il est massivement favorable à la ratification, cela peut changer la donne, influencer sur la position du Gouvernement et, pourquoi pas, déboucher sur un projet de loi. En attendant ne nous obligez pas à traduire en français sur les panneaux de signalisation les beaux noms de nos villages d'Alsace : Willgottheim, Handschuheim, Breuschwickersheim...

M. Patrick Hetzel. Je remercie le rapporteur d'avoir évoqué la relation entre le pouvoir constituant et le pouvoir constitué, qui est un point-clé dans l'affaire qui nous occupe. Je souscris évidemment aux propos de Marc Le Fur et me réjouis par ailleurs qu'avec Armand Jung, nous puissions nous retrouver sur ce sujet d'intérêt général qu'est la Charte européenne des langues régionales. Il s'agit d'un sujet auxquels nous, Alsaciens, sommes viscéralement attachés, car il en va de notre langue maternelle, consubstantielle à notre identité.

Cela étant, nous craignons que la rédaction de votre proposition de loi conduise à une interprétation restrictive des mesures pouvant être prises en faveur de nos langues régionales. En effet, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999, déclarant inconstitutionnelle la reconnaissance de droits collectifs à un groupe défini par une communauté de langue, une interprétation s'est développée, selon laquelle toute forme de disposition juridique prise en faveur des langues régionales s'analyserait comme un droit collectif au bénéfice d'un groupe linguistique. De même, le principe constitutionnel d'égalité a été opposé aux mesures favorisant les langues régionales.

Or la proposition de loi constitutionnelle qui nous est soumise comporte des réserves d'interprétation de la Charte, se référant notamment à l'exclusion de droits collectifs au bénéfice de groupes linguistiques. Il existe donc à mon sens un risque sérieux que, contrairement à l'intention des auteurs de la proposition, ces réserves soient interprétées de manière extensive et servent à fonder de nouvelles

oppositions à une politique active en faveur des langues régionales, au motif qu'elle serait inconstitutionnelle. J'en veux pour preuve l'argumentation développée par Mme Bechtel.

Il est pourtant essentiel que le texte qui sera adopté écarte clairement de telles interprétations, faute de quoi la Charte européenne des langues régionales pourra sans doute être ratifiée, mais guère mise en œuvre. Nous préconisons donc que soit adoptée une formulation qui autorise la ratification de la Charte sans que soient mentionnées les réserves actuellement précisées dans le texte. Une ratification purement formelle de cette charte, qui ne s'accompagne pas d'une action résolue de promotion de nos langues régionales telle que prévue à l'article 7 de la Charte serait en effet vaine : nous aurions franchi une étape sans pouvoir aller plus loin.

C'est pourquoi le texte adopté par notre Parlement devra exprimer clairement le mandat donné aussi bien au législateur qu'au Gouvernement de créer, au bénéfice de nos langues régionales, un statut juridique leur donnant, sans préjudice du rôle incontesté de la langue française, une place reconnue dans notre république et leur assurant des conditions effectives de transmission et de mise en valeur.

Mme Marietta Karamanli. J'interviens ici comme représentante de notre Assemblée au Conseil de l'Europe, lequel a pris position à plusieurs reprises en faveur du développement des langues régionales et minoritaires en Europe. Plusieurs résolutions et recommandations ont été votées, demandant aux États concernés de ratifier la Charte et de l'appliquer, ce que la France a jusqu'à présent refusé, arguant de la nécessité de garantir la cohérence avec nos autres lois.

Cette proposition de loi constitutionnelle nous donne aujourd'hui l'occasion de franchir cet obstacle. Elle permettrait à la France d'être partie prenante d'un dispositif international, en rappelant que nous tenons à ce que les droits des personnes soient reconnus. Les États n'hésitent pas à reconnaître des droits économiques individuels, y compris lorsque ces derniers peuvent menacer leur souveraineté ; ils sont en revanche plus réticents lorsqu'il s'agit de droits culturels, quand bien même il ne s'agit pas de droits-créances. Ratifier la Charte permettrait de corriger ce déséquilibre et constituerait une nouvelle étape dans la reconnaissance des langues régionales et minoritaires.

M. François Pupponi. Des blocages institutionnels subsistent dans notre pays sur des sujets aussi importants que celui dont nous traitons ici, ce qui nous vaut l'honneur de figurer avec la Belgique mais surtout la Turquie, parmi les pays n'ayant pas ratifié la Charte. Je rappelle qu'en Turquie, trente millions de Kurdes sont empêchés de parler leur langue historique et que les Assyro-Chaldéens, chrétiens d'Orient qui parlaient l'araméen, ont pratiquement tous été poussés à l'exil car leur langue était condamnée. Un tel compagnonnage est problématique à mes yeux. C'est la raison pour laquelle je soutiens cette proposition de loi, même si les risques sont réels. Il s'agit d'un long parcours, mais sans doute la politique

des petits pas sera-t-elle, à terme, efficace et permettra de faire entendre raison à ceux qui s'opposent à une évolution naturelle.

Certes, madame Bechtel, la République n'est pas achevée, loin de là ! Car la République ne va pas de soi, elle est un combat quotidien. Mais elle peut parfois se fourvoyer, et je pense que ce fut le cas au XIX^e siècle sur les questions touchant aux minorités ou à la colonisation. La mise en œuvre de l'idéal républicain n'a pas toujours été à la hauteur de cet idéal, et faire disparaître des langues minoritaires qui font partie de notre culture commune ne me paraît pas conforme à notre devise de « Liberté, égalité, fraternité », pas plus qu'aux principes de tolérance et de respect de l'autre que nous défendons.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Personne ne veut les faire disparaître !

M. François Pupponi. J'ajouterai pour conclure que la première fois que les idéaux républicains et les principes des Lumières ont été mis en œuvre en Europe, c'était vers 1760, alors que la France subissait encore le joug monarchique. Une petite république a mis en œuvre le droit de vote pour les femmes et le droit de cité pour les Juifs : la Corse. Comme quoi, la République n'est pas toujours là où on l'imagine !

Mme Isabelle Le Callennec. Les députés présents ici sont majoritairement favorables à la ratification, mais je doute que nous soyons majoritaires dans l'hémicycle. Cosignataire de la proposition de loi constitutionnelle de Marc Le Fur, j'ai évidemment pris connaissance de celle que nous propose aujourd'hui le rapporteur. Or il me semble qu'elle manque d'ambition, la déclaration interprétative empêchant l'application de certaines mesures auxquelles nous serions favorables.

La ratification de la Charte des langues régionales constituait l'engagement 56 du candidat François Hollande. Or lorsque le président de la République veut faire respecter l'un de ces engagements, il n'hésite pas à le faire porter par son Gouvernement. Au vu du véhicule retenu – une proposition de loi –, j'ai donc des doutes sur sa volonté de mener le processus à son terme.

Nous aurons, les uns et les autres à convaincre du bien-fondé de la ratification. Je m'inscris ici en faux contre les arguments de Mme Bechtel qui évoque le communautarisme et pour qui les langues régionales menacent la cohésion nationale.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Je n'ai jamais dit ça !

Mme Isabelle Le Callennec. Bien d'autres mesures prises par le Gouvernement favorisent aujourd'hui un communautarisme auquel l'UMP est farouchement opposée.

Ce texte, qui doit nous permettre de lever les obstacles juridiques qu'a notamment évoqués Paul Molac, se réfère aux langues régionales ou minoritaires :

s'agit-il d'un « ou » exclusif ou inclusif, et pourrait-on avoir une définition claire ou une liste de ces langues régionales, voire minoritaires ? Le breton, le gallo, l'alsacien, l'occitan, la langue mosellane, le basque, le béarnais, le créole en font-elles partie ?

Si je soutiens la démarche du rapporteur, j'estime que nous sommes encore loin du but, puisque non seulement la date du vote sur cette proposition de loi n'a pas été arrêtée mais que, de surcroît, les conditions d'un référendum sur cette question ne me paraissent pas réunies aujourd'hui, dans la mesure où, dans un référendum, chacun sait que l'on ne répond pas à la question mais à celui qui la pose.

M. Alain Tourret. Je suis perplexe. Conscient de la richesse que représentent pour le développement culturel et économique ou la création artistique dans nos régions les langues régionales dont la République, malgré les dragonnades, n'a pu empêcher le développement en Corse, en Bretagne, au Pays basque ou en Alsace, je n'en suis pas moins un héritier des jacobins, qui ont toujours défendu le français comme langue de la République. Je sais aussi que, si les girondins chantaient en français sur la charrette qui les conduisait en 1794 à la guillotine, les soldats de 14-18 recevaient leurs ordres en français mais mourraient en parlant breton ou corse, ce qui justifie en soi la défense des langues régionales.

Dans mon groupe, siège le président du conseil régional de la Corse, qui nous a démontré qu'il fallait soutenir ce texte. Je le soutiendrai donc par amitié pour mes amis corses, non sans avoir livré les observations suivantes :

Les langues régionales ne doivent pas compromettre nos efforts – encore insuffisants – en faveur du développement de la francophonie, sachant qu'en 2050, 80 % des locuteurs parlant le français dans le monde ne seront pas français.

Concernant la forme ensuite, j'ai du mal à comprendre pourquoi on nous soumet une proposition de loi, à moins qu'il ne s'agisse que d'un texte d'appel. Il est clair en effet que passer par le référendum est la meilleure façon de tuer les langues régionales, puisqu'il n'existe actuellement en France aucune majorité référendaire. Étudions donc, avec le Gouvernement, un texte sur lequel il sera possible d'obtenir la majorité des trois cinquièmes au Parlement, car il ne me semble pas que l'opposition y soit hostile. Quoi qu'il en soit, malgré mes préventions jacobines et mon amour pour l'Incorruptible, je voterai ce texte.

Mme Colette Capdevielle. Je me réjouis de la qualité de notre débat d'aujourd'hui. L'inscription de ce texte à notre ordre du jour est le résultat d'un long processus fait de patience, d'abnégation, d'opiniâtreté et, à certains égards, de blessures profondes que notre majorité est sur le point de panser – et je salue ici toutes celles et ceux qui se sont battus pendant des années pour faire avancer la question des langues régionales.

Les langues régionales de France sont au cœur de notre identité. Nos langues ont une histoire, une syntaxe, un phrasé, une musique, une originalité. Elles sont des trésors qu'il est un devoir de préserver. Nier les langues régionales françaises, c'est nier l'histoire de la France. Ces langues ne mettent pas en péril, bien au contraire, la langue française. Si nous voulons sauver notre langue, il faut d'abord sauver les langues régionales. Le monolinguisme ne sauvera pas la langue de Molière, il finira par la tuer elle aussi.

Posséder deux, trois ou quatre langues, c'est disposer d'une ouverture extraordinaire sur le monde, réfléchir autrement, s'enrichir des différences. Je suis moi-même élue d'une circonscription où deux langues régionales « en danger » au sens de l'indice de vitalité de l'Unesco sont pratiquées : le basque et l'occitan, parlées par mes deux grands-mères, à qui la bonne société avait interdit de les transmettre à leurs enfants et petits-enfants, lesquels en ont tous souffert. Ces deux langues font partie de mon histoire, de mon enfance et de ma construction personnelle. En les défendant et en m'appliquant à mieux les apprendre et à les pratiquer, je n'ai pas le sentiment de mettre la République en danger ou de porter atteinte à la cohésion sociale. Et je rassure Mme Bechtel : mes deux grands-mères étaient parfaitement françaises.

Notre majorité s'est engagée fortement en soutenant cette initiative parlementaire. Responsable avec Armand Jung de ce texte pour le groupe SRC, je ne peux que vous inviter à le soutenir en votant favorablement. C'est un texte audacieux qui lève les obstacles juridiques et répond précisément aux deux points de droit brandis par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 15 juin 1999, sécurisant ainsi juridiquement la ratification et l'éventuel contrôle de constitutionnalité.

Permettez-moi ici de rendre hommage à Bernard Poignant et à Nicole Péry, auteurs d'un rapport sur le sujet, qui ont œuvré auprès de Lionel Jospin en 1998 pour que la Charte soit signée et ratifiée.

Pour autant, cette Charte reste encore l'objet de bien des fantasmes. Étrangement, la question des langues régionales est souvent abordée en France de manière inutilement polémique, parfois outrancière, rarement de façon raisonnée et rationnelle. Or la Charte européenne est parfaitement compatible et adaptée à notre ordre juridique interne.

En effet, ce texte concerne un bien culturel, à savoir la diversité linguistique : ce sont bien les langues qu'il convient de protéger. À la différence de la convention européenne des droits de l'homme, la CEDH, la Charte n'institue pas des droits individuels ou collectifs mais des obligations juridiques à la charge des États signataires. Elle demande aux États signataires des engagements positifs pour sauver, soutenir et promouvoir les langues régionales. Elle ne présente pas les langues régionales comme une question spécifique à certains groupes. Le terme de locuteur est clair : la sauvegarde du patrimoine linguistique concerne tous les Français, et non un petit groupe fermé, une « réserve d'Indiens » mais

bien toutes les personnes désireuses de parler ou de faire parler ou de s'approprier une langue régionale. La Charte n'oppose pas langue nationale ou officielle et langue régionale : elle fait le choix de la complémentarité dans un contexte européen de diversité linguistique et culturelle et conformément à la volonté de construire l'unité européenne sur le respect de cette diversité. Enfin, tout en reconnaissant l'égale dignité des langues et cultures, la Charte autorise des régimes différenciés.

Cette proposition de loi constitutionnelle nous offre une porte de sortie efficace et indiscutable face aux barrages juridiques nationaux. Le choix d'inclure la déclaration interprétative est judicieux et rassurant. Ainsi chacun est à sa place : le législateur légifère et le juge constitutionnel se contente de juger, conformément à l'article 54 de la Constitution, pas moins mais pas plus !

Pour certains la Charte est insuffisante, pour d'autres elle met la République en danger. Dans ma circonscription du Pays basque, j'ai pu mesurer à quel point, loin de permettre le rayonnement des langues régionales, comme Mme Bechtel le prétend, la loi française laisse les élus locaux dans la plus grande insécurité juridique. Ceux-ci sont dans l'obligation de prendre régulièrement des risques judiciaires et d'effectuer de véritables acrobaties juridiques pour pallier les carences législatives. Dans le Pays basque, ils sont ainsi contraints de contourner la loi Falloux pour permettre que la langue basque soit enseignée dans les « ikastolas ». Faute d'un statut légal, ces centres de loisirs, qui sont en réalité des écoles où l'enseignement est dispensé dans cette langue, restent cependant à la merci d'une censure du juge administratif. Cette insécurité juridique risque de radicaliser inutilement une demande légitime, alors que ces élèves ont de brillants résultats aux examens nationaux et que leur famille ne pratique pas nécessairement le basque ou l'occitan, loin de là. Face à l'extrême précarité juridique dans laquelle se trouvent les langues régionales, la mise en œuvre de cet engagement constitue un pas déterminant.

La Charte, dont la force morale et politique n'est pas neutre pour la défense des langues régionales, implique de la part des États des engagements dont il est aisé de vérifier le respect. Elle constitue un très bon point de départ, le vecteur d'une troisième génération des droits humains, une réponse à la mondialisation et à la recherche de l'épanouissement de chacun dans sa personnalité culturelle propre.

M. le rapporteur. Conformément à la démarche constructive que je vous ai proposée, je me concentrerai sur l'essentiel dans mes réponses en évitant les scories de la polémique.

Je voudrais d'abord préciser que la Turquie n'a ni signé ni ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, alors que la France, comme huit autres membres du Conseil de l'Europe, l'a signée mais ne l'a pas ratifiée.

Vous m'avez interrogé sur trois points : la nature du véhicule législatif qui vous est proposé, la volonté du Gouvernement et le contenu du texte.

Le sujet est très balisé, puisque cela fait quinze ans, comme Armand Jung l'a rappelé, que l'on débat de cette Charte, qu'on en décortique les intentions ou qu'on sème des embûches sur le chemin de sa ratification. Tous les docteurs de la loi et les clercs qui se sont penchés sur le texte n'ont fait que sédimenter les difficultés et aujourd'hui sa ratification suppose qu'on intègre tous les paramètres qui ont constitué l'histoire longue et chaotique de la reconnaissance des langues régionales. Celle-ci est bien antérieure à l'adoption de la Charte puisqu'entre 1945 et les années quatre-vingt, celles-ci ont fait l'objet d'une trentaine de propositions de loi, dont une signée par Pierre Mendès France en 1958 et deux députés de Bretagne, Roger Prat et Yves Le Foll.

L'intention du Gouvernement a toujours été de concrétiser l'engagement du président de la République, mais il a dû tenir compte de l'avis du Conseil d'État, ce dont on ne peut pas lui faire grief. Celui-ci l'ayant dissuadé d'emprunter la voie du projet de loi, il restait celle de l'initiative parlementaire, et le groupe SRC, comme d'autres groupes parlementaires, s'y est engagé.

Chacun reconnaît, monsieur Le Fur, et le Conseil constitutionnel au premier chef, que la ratification de la Charte nécessite une révision de la Constitution. Cette nécessité est même affirmée dans l'exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle que vous avez vous-même signée. C'est parce que mon but est d'aboutir à une ratification que je vous propose de prendre la voie constitutionnelle. Je ne vous cache pas que notre but est de parvenir à une ratification en empruntant la voie du Congrès et ce, en incitant le Gouvernement à reprendre la main. Cette proposition sera l'occasion de constater qu'il existe une nette majorité parlementaire en faveur de la ratification de la Charte. C'est la raison pour laquelle le groupe SRC a demandé un vote solennel : celui-ci permettra aux 577 députés de dire si, oui ou non, ils veulent que la Charte soit ratifiée. Il est temps de dissiper les faux-semblants, de mettre fin aux postures, et c'est l'ambition de ce texte.

S'agissant du fond, j'aurais pour ma part adoré vous proposer un texte clair, comme Guy Geoffroy en a exprimé le souhait. Le problème, c'est que je dois tenir compte des préconisations du Conseil constitutionnel afin d'éviter toute divergence d'interprétation. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, c'est le texte le plus lisible qui est le moins protecteur des langues régionales. Ne pas inscrire la déclaration interprétative dans le texte créerait une difficulté dans l'interprétation de la Charte ; mentionner cette déclaration sans plus de précision reviendrait à la constitutionnaliser dans sa totalité. Ce qu'il faut constitutionnaliser, ce sont les points qui correspondent précisément aux obligations émises par le Conseil constitutionnel en 1999, c'est-à-dire les deux premiers points de la déclaration interprétative envisagée par le Gouvernement lors de la signature de la Charte en 1999.

Nous proposons d'autoriser la ratification des 39 engagements souscrits par la France en 1999. Ces 39 engagements ne permettent pas, contrairement à la crainte exprimée par Mme Bechtel, d'imposer l'usage du breton dans un procès. C'est précisément pour parer à ce risque qu'il faut sécuriser l'interprétation de la Charte. Si nous n'inscrivons pas cette interprétation dans le texte constitutionnel, il sera, de surcroît, loisible au Gouvernement de présenter une autre déclaration interprétative, hors la vue du Parlement. C'est pourquoi nous n'avons pas modifié d'un iota ce que le Gouvernement a déclaré en 1999.

Je rappelle que le Conseil constitutionnel n'a reconnu qu'une valeur déclarative à l'article 75-1 de la Constitution, alors que nous avons la conviction que son introduction en 2008 dans la Constitution était un pas décisif qui nous permettrait de faire l'économie d'une ratification de la Charte. La seule manière de contourner l'obstacle du Conseil constitutionnel, c'est de reprendre sa formulation. Dans la rédaction que j'en propose, la déclaration interprétative est protectrice. Il n'y a aucun recul : il ne s'agit que de constitutionnaliser l'existant. Je n'introduis aucun élément nouveau ; je ne vise qu'à sécuriser ce qui existe.

La signature de la Charte nous permet d'introduire des avancées en faveur des langues régionales dans tout projet de loi qui nous en offre l'opportunité, comme nous l'avons fait dans le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ou dans le projet de loi sur les métropoles.

Il faut que le constituant affirme explicitement sa volonté de ratifier la Charte, dans l'interprétation que le Gouvernement en a donnée en 1999, conformément à une expertise juridique de Guy Carcassonne. Le Conseil avait considéré lui-même dans sa décision de 1999 qu'aucun des 39 engagements souscrits par la France n'était contraire à la Constitution. Une fois que nous en aurons fini avec ce débat et ratifié la Charte, nous pourrions réaliser d'autres avancées, notamment dans des lois ordinaires.

Je sais qu'une rédaction aussi complexe ne plaide pas en faveur du texte. Mais c'est elle qui sécurise au maximum la reconnaissance des langues régionales.

Quant à la liste des langues régionales ou minoritaires parlées dans notre pays, madame Le Callennec, elle sera fixée par décret, conformément au texte de la Charte. J'en fournis une, indicative, dans mon rapport. C'est d'ailleurs la liste qui est proposée par les multiples rapports consacrés à cette question à la demande de l'État. Je vous renvoie également aux travaux de la délégation générale à la langue française et aux langues de France, placée auprès de la ministre de la Culture, qui a appuyé le comité présidé par M. Caron auquel a participé notre collègue Paul Molac.

La Commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de loi constitutionnelle.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

(art. 53-3 [nouveau] de la Constitution)

Autorisation de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Ainsi que votre rapporteur l'a précédemment exposé, le présent article tend à introduire un nouvel article 53-3 dans le titre VI de la Constitution, relatif aux traités et accords internationaux, afin d'autoriser la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, adoptée à Strasbourg le 5 novembre 1992, complétée par une déclaration interprétative qui garantirait, d'une part, l'égalité de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion et, d'autre part, le principe 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.

À l'initiative de votre rapporteur, votre Commission y a apporté trois précisions rédactionnelles :

– elle a supprimé la référence au préambule de la Constitution, dans la mesure où c'est, non ce dernier, mais l'article 1^{er} de la Constitution qui assure l'égalité de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ;

– en substituant aux mots : « *selon lequel* », les mots « *en application duquel* », elle a tenu compte du fait que c'est, non pas la lettre de l'article 2 de la Constitution, mais son interprétation jurisprudentielle qui veut que 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 ;

– elle a précisé la date de la signature de la Charte par la France, soit le 7 mai 1999.

*

* *

La Commission examine les amendements identiques CL1 de M. Marc Le Fur et CL6 de M. Paul Molac.

M. Marc Le Fur. Je voudrais dire, à propos de votre dernière remarque, monsieur le rapporteur, que des définitions générales valent mieux que des listes, qui sont toujours sujettes à contestation.

Vous nous dites, monsieur le rapporteur, que cette proposition de loi, en prouvant qu'une majorité de parlementaires est favorable à la ratification de la Charte, est un premier pas vers une autorisation de ratification par le Congrès. Le problème c'est qu'il faudra recommencer tout le processus. Connaissant les impondérables de la vie parlementaire, une telle méthode peut s'avérer contre-productive.

S'agissant des réserves d'interprétation que vous proposez d'inscrire dans la Constitution, ce n'est pas tant la deuxième que la première qui nourrit les inquiétudes et sur laquelle j'attends des précisions. Une langue étant par définition une affaire collective, il s'agit nécessairement de reconnaître quelque chose qui s'apparente à un droit collectif.

Par ailleurs, ce que les défenseurs des langues régionales attendent, au-delà de la ratification d'une Charte qui ne modifie en rien notre droit positif, c'est une véritable avancée législative, par exemple une loi faisant obligation à l'administration d'offrir la possibilité de bénéficier d'un enseignement en langue régionale. Je crains que les réserves d'interprétation dont vous proposez la constitutionnalisation ne rendent une telle loi censurable par le Conseil constitutionnel.

C'est la raison pour laquelle nous proposons de supprimer ces restrictions.

M. Paul Molac. Il me semble qu'il faudrait également définir les limites de la réserve d'interprétation imposant aux personnes morales de droit public ou aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public l'usage exclusif du français. Certains de nos concitoyens des départements et collectivités d'outre-mer ne maîtrisant pas le français, les agents publics sont parfois obligés de recourir au créole. Même en métropole, il peut sembler contestable d'interdire aux agents publics de s'exprimer en langue régionale avec des locuteurs qui s'expriment dans cette langue.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à ces amendements pour les raisons que j'ai déjà développées. La France n'a jamais dit qu'elle ratifierait toute la Charte, contrairement à ce que certaines associations demandent. Ne pas faire mention de la déclaration interprétative serait ouvrir la voie à des interprétations maximalistes de la Charte. Ce que je recherche, c'est une majorité la plus large possible. C'est pourquoi il me faut rassurer l'inquiétude de certains collègues tout en confortant l'opinion de ceux qui pensent que les langues régionales sont un atout pour la République, qui est suffisamment solide pour supporter la pratique de ces langues. Je rappelle d'ailleurs, s'il faut invoquer les grands républicains, que Jean Jaurès commençait ses discours en occitan pour les poursuivre en français.

Constitutionnaliser la déclaration interprétative fixe les limites des implications juridiques de la Charte. Celle-ci ne permet pas à un usager de revendiquer le droit d'utiliser une langue régionale dans ses rapports avec

l'administration. En revanche, si d'un commun accord, un usager et un fonctionnaire s'entendent pour s'entretenir dans une langue régionale, personne ne sera évidemment sanctionné.

Quant à la précision sur l'emploi du terme de « groupe », elle est rendue nécessaire par l'interprétation « communautariste » de cette notion qu'en a faite le Conseil constitutionnel. Je reprendrai l'explication de Jean-Marie Woehrling, selon laquelle « les droits linguistiques ne sont pas des droits spéciaux pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires ou pour des groupes distincts ou déterminés de la population, mais des droits de toutes les personnes qui veulent pratiquer les langues régionales ou minoritaires, sans que ces personnes soient prédéterminées par des critères géographiques, ethniques ou autres ».

Nous n'avons rien à perdre, mais au contraire tout à espérer, à voter ces précisions.

M. Marc Le Fur. Qu'est-ce qui nous garantit que ces dispositions interprétatives ne seront pas utilisées pour censurer des dispositions réglementaires ou législatives sans rapport avec la Charte ?

M. le rapporteur. Je ne fais que constitutionnaliser l'existant. Aujourd'hui déjà il peut y avoir de telles interprétations. C'est déjà le cas. Je me tue à l'expliquer. Je ne fais que sécuriser un dispositif qui existe aujourd'hui pour balayer les critiques à venir. Mais si vous ne voulez pas m'entendre...

M. Marc Le Fur. Nous allons figer dans le marbre de la Constitution ce qui n'était qu'une interprétation proposée à un instant T et susceptible d'évoluer.

M. Paul Molac. Même si je ne suis pas entièrement convaincu, je retire mon amendement dans un souci d'apaisement.

La Commission rejette l'amendement CL1.

L'amendement CL6 est retiré.

Elle examine ensuite l'amendement CL7 de M. Paul Molac.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement de repli pour les mêmes raisons que précédemment. La rédaction de la proposition de loi constitutionnelle tient compte des objections du Conseil constitutionnel, qui ne portaient pas sur les 39 engagements mais sur le préambule et les deux premières parties de la Charte.

Cet amendement est retiré.

Puis la Commission adopte successivement les amendements de précision CL4, CL2 et CL3 du rapporteur.

La Commission adopte à l'unanimité l'article unique modifié.

Titre de la proposition de loi constitutionnelle

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a modifié le titre de la présente proposition : la proposition de loi constitutionnelle vise non pas à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, mais seulement à *autoriser* la ratification de cette Charte, cette compétence appartenant au chef de l'État en application de l'article 52 de la Constitution.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL5 du rapporteur.*

*La Commission **adopte** la proposition de loi constitutionnelle ainsi **modifiée**.*

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi constitutionnelle	Texte adopté par la Commission
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p> <p>Titre VI : Des traités et accords internationaux</p> <p><i>Art. 53-2.</i> – La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998.</p> <p>Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée à Strasbourg le 5 novembre 1992</p> <p><i>Cf annexe</i></p> <p>Déclaration consignée dans les pleins pouvoirs remis au secrétaire général lors de la signature de l'instrument, le 7 mai 1999</p> <p><i>Cf annexe</i></p>	<p>Proposition de loi constitutionnelle visant à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires</p> <p>Article unique</p> <p>Après l'article 53-2 de la Constitution, il est inséré un nouvel article 53-3 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 53-3.</i> – La République peut ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée à Strasbourg le 5 novembre 1992, complétée par la déclaration interprétative exposant que :</p> <p>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 <i>Préambule</i> de la Constitution, qui assure l'égalité de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion, et que :</p> <p>2. l'article 7-1, paragraphe <i>d</i>, 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 <i>selon lequel</i> 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. »</p>	<p>Proposition de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires</p> <p>amendement CL5</p> <p>Article unique</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« <i>Art. 53-3.</i> –</p> <p>... novembre 1992, signée le 7 mai 1999, complétée ...</p> <p>amendement CL4</p> <p>... avec la Constitution ...</p> <p>amendement CL2</p> <p>... Constitution en application duquel l'usage ...</p> <p>amendement CL3</p>

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée à Strasbourg le 5 novembre 1992	88
Déclaration consignée dans les pleins pouvoirs remis au secrétaire général du Conseil de l'Europe lors de la signature de l'instrument, le 7 mai 1999	103

Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée à Strasbourg le 5 novembre 1992

Préambule

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

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

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

Considérant que le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible, conformément aux principes contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies, et conformément à l'esprit de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe ;

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

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

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

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

Sont convenus de ce qui suit :

Partie I – Dispositions générales

Article 1 – Définitions

Au sens de la présente Charte :

a par l'expression «langues régionales ou minoritaires», on entend les langues :

i pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un État par des ressortissants de cet État qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'État ; et

ii différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet État ;

elle n'inclut ni les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'État ni les langues des migrants ;

b par «territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée», on entend l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des différentes mesures de protection et de promotion prévues par la présente Charte ;

c par «langues dépourvues de territoire», on entend les langues pratiquées par des ressortissants de l'État qui sont différentes de la (des) langue(s) pratiquée(s) par le reste de la population de l'État, mais qui, bien que traditionnellement pratiquées sur le territoire de l'État, ne peuvent pas être rattachées à une aire géographique particulière de celui-ci.

Article 2 – Engagements

1 Chaque Partie s'engage à appliquer les dispositions de la partie II à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire, qui répondent aux définitions de l'article 1.

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

Article 3 – Modalités

1 Chaque État contractant doit spécifier dans son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation chaque langue régionale ou minoritaire, ou chaque langue officielle moins répandue sur l'ensemble ou une partie de son territoire, à laquelle s'appliquent les paragraphes choisis conformément au paragraphe 2 de l'article 2.

2 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle accepte les obligations découlant des dispositions de tout autre paragraphe de la Charte qui n'avait pas été spécifié dans son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou qu'elle appliquera le paragraphe 1 du présent article à d'autres langues régionales ou minoritaires, ou à d'autres langues officielles moins répandues sur l'ensemble ou une partie de son territoire.

3 Les engagements prévus au paragraphe précédent seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation et porteront les mêmes effets dès la date de leur notification.

Article 4 – Statuts de protection existants

1 Aucune des dispositions de la présente Charte ne peut être interprétée comme limitant ou dérogeant aux droits garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme.

2 Les dispositions de la présente Charte ne portent pas atteinte aux dispositions plus favorables régissant la situation des langues régionales ou minoritaires, ou

le statut juridique des personnes appartenant à des minorités, qui existent déjà dans une Partie ou sont prévues par des accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux pertinents.

Article 5 – Obligations existantes

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

Article 6 – Information

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

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

Article 7 – Objectifs et principes

1 En matière de langues régionales ou minoritaires, dans les territoires dans lesquels ces langues sont pratiquées et selon la situation de chaque langue, les Parties fondent leur politique, leur législation et leur pratique sur les objectifs et principes suivants :

a la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle ;

b le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue régionale ou minoritaire ;

c la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder ;

d la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée ;

e le maintien et le développement de relations, dans les domaines couverts par la présente Charte, entre les groupes pratiquant une langue régionale ou minoritaire et d'autres groupes du même État parlant une langue pratiquée sous une forme identique ou proche, ainsi que l'établissement de relations culturelles avec d'autres groupes de l'État pratiquant des langues différentes ;

f la mise à disposition de formes et de moyens adéquats d'enseignement et d'étude des langues régionales ou minoritaires à tous les stades appropriés ;

g la mise à disposition de moyens permettant aux non-locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire habitant l'aire où cette langue est pratiquée de l'apprendre s'ils le souhaitent ;

h la promotion des études et de la recherche sur les langues régionales ou minoritaires dans les universités ou les établissements équivalents ;

i la promotion des formes appropriées d'échanges transnationaux, dans les domaines couverts par la présente Charte, pour les langues régionales ou minoritaires pratiquées sous une forme identique ou proche dans deux ou plusieurs États.

2 Les Parties s'engagent à éliminer, si elles ne l'ont pas encore fait, toute distinction, exclusion, restriction ou préférence injustifiées portant sur la pratique d'une langue régionale ou minoritaire et ayant pour but de décourager ou de mettre en danger le maintien ou le développement de celle-ci. L'adoption de mesures spéciales en faveur des langues régionales ou minoritaires, destinées à promouvoir une égalité entre les locuteurs de ces langues et le reste de la population ou visant à tenir compte de leurs situations particulières, n'est pas considérée comme un acte de discrimination envers les locuteurs des langues plus répandues.

3 Les Parties s'engagent à promouvoir, au moyen de mesures appropriées, la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques du pays, en faisant notamment en sorte que le respect, la compréhension et la tolérance à l'égard des langues régionales ou minoritaires figurent parmi les objectifs de l'éducation et de la formation dispensées dans le pays, et à encourager les moyens de communication de masse à poursuivre le même objectif.

4 En définissant leur politique à l'égard des langues régionales ou minoritaires, les Parties s'engagent à prendre en considération les besoins et les vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues. Elles sont encouragées à créer, si nécessaire, des organes chargés de conseiller les autorités sur toutes les questions ayant trait aux langues régionales ou minoritaires.

5 Les Parties s'engagent à appliquer, *mutatis mutandis*, les principes énumérés aux paragraphes 1 à 4 ci-dessus aux langues dépourvues de territoire. Cependant, dans le cas de ces langues, la nature et la portée des mesures à prendre pour donner effet à la présente Charte seront déterminées de manière souple, en tenant compte des besoins et des vœux, et en respectant les traditions et les caractéristiques des groupes qui pratiquent les langues en question.

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

Article 8 – Enseignement

1 En matière d'enseignement, les Parties s'engagent, en ce qui concerne le territoire sur lequel ces langues sont pratiquées, selon la situation de chacune de ces langues et sans préjudice de l'enseignement de la (des) langue(s) officielle(s) de l'État :

a i à prévoir une éducation préscolaire assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ou

ii à prévoir qu'une partie substantielle de l'éducation préscolaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ou

iii à appliquer l'une des mesures visées sous i et ii ci-dessus au moins aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant ; ou

iv si les pouvoirs publics n'ont pas de compétence directe dans le domaine de l'éducation préscolaire, à favoriser et/ou à encourager l'application des mesures visées sous i à iii ci-dessus ;

b i à prévoir un enseignement primaire assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ou

ii à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement primaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ou

iii à prévoir, dans le cadre de l'éducation primaire, que l'enseignement des langues régionales ou minoritaires concernées fasse partie intégrante du curriculum ; ou

iv à appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves dont les familles le souhaitent et dont le nombre est jugé suffisant ;

c i à prévoir un enseignement secondaire assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ou

ii à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement secondaire soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires ; ou

iii à prévoir, dans le cadre de l'éducation secondaire, l'enseignement des langues régionales ou minoritaires comme partie intégrante du curriculum ; ou

iv à appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves qui le souhaitent – ou, le cas échéant, dont les familles le souhaitent – en nombre jugé suffisant ;

d i à prévoir un enseignement technique et professionnel qui soit assuré dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ou

ii à prévoir qu'une partie substantielle de l'enseignement technique et professionnel soit assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées ; ou

iii à prévoir, dans le cadre de l'éducation technique et professionnelle, l'enseignement des langues régionales ou minoritaires concernées comme partie intégrante du curriculum ; ou

iv à appliquer l'une des mesures visées sous i à iii ci-dessus au moins aux élèves qui le souhaitent – ou, le cas échéant, dont les familles le souhaitent – en nombre jugé suffisant ;

e i à prévoir un enseignement universitaire et d'autres formes d'enseignement supérieur dans les langues régionales ou minoritaires ; ou

ii à prévoir l'étude de ces langues, comme disciplines de l'enseignement universitaire et supérieur ; ou

iii si, en raison du rôle de l'État vis-à-vis des établissements d'enseignement supérieur, les alinéas i et ii ne peuvent pas être appliqués, à encourager et/ou à autoriser la mise en place d'un enseignement universitaire ou d'autres formes d'enseignement supérieur dans les langues régionales ou minoritaires, ou de moyens permettant d'étudier ces langues à l'université ou dans d'autres établissements d'enseignement supérieur ;

f i à prendre des dispositions pour que soient donnés des cours d'éducation des adultes ou d'éducation permanente assurés principalement ou totalement dans les langues régionales ou minoritaires ; ou

ii à proposer ces langues comme disciplines de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente ; ou

iii si les pouvoirs publics n'ont pas de compétence directe dans le domaine de l'éducation des adultes, à favoriser et/ou à encourager l'enseignement de ces langues dans le cadre de l'éducation des adultes et de l'éducation permanente ;

g à prendre des dispositions pour assurer l'enseignement de l'histoire et de la culture dont la langue régionale ou minoritaire est l'expression ;

h à assurer la formation initiale et permanente des enseignants nécessaire à la mise en œuvre de ceux des paragraphes a à g acceptés par la Partie ;

i à créer un ou plusieurs organe(s) de contrôle chargé(s) de suivre les mesures prises et les progrès réalisés dans l'établissement ou le développement de l'enseignement des langues régionales ou minoritaires, et à établir sur ces points des rapports périodiques qui seront rendus publics.

2 En matière d'enseignement et en ce qui concerne les territoires autres que ceux sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées, les Parties s'engagent à autoriser, à encourager ou à mettre en place, si le nombre des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire le justifie, un enseignement dans ou de la langue régionale ou minoritaire aux stades appropriés de l'enseignement.

Article 9 – Justice

1 Les Parties s'engagent, en ce qui concerne les circonscriptions des autorités judiciaires dans lesquelles réside un nombre de personnes pratiquant les langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures spécifiées ci-après, selon la situation de chacune de ces langues et à la condition que l'utilisation des possibilités offertes par le présent paragraphe ne soit pas considérée par le juge comme faisant obstacle à la bonne administration de la justice :

a dans les procédures pénales :

i à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires ; et/ou

ii à garantir à l'accusé le droit de s'exprimer dans sa langue régionale ou minoritaire ; et/ou

iii à prévoir que les requêtes et les preuves, écrites ou orales, ne soient pas considérées comme irrecevables au seul motif qu'elles sont formulées dans une langue régionale ou minoritaire ; et/ou

iv à établir dans ces langues régionales ou minoritaires, sur demande, les actes liés à une procédure judiciaire,

si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions n'entraînant pas de frais additionnels pour les intéressés ;

b dans les procédures civiles :

i à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires ; et/ou

ii à permettre, lorsqu'une partie à un litige doit comparaître en personne devant un tribunal, qu'elle s'exprime dans sa langue régionale ou minoritaire sans pour autant encourir des frais additionnels ; et/ou

iii à permettre la production de documents et de preuves dans les langues régionales ou minoritaires,

si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions ;

c dans les procédures devant les juridictions compétentes en matière administrative :

i à prévoir que les juridictions, à la demande d'une des parties, mènent la procédure dans les langues régionales ou minoritaires ; et/ou

ii à permettre, lorsqu'une partie à un litige doit comparaître en personne devant un tribunal, qu'elle s'exprime dans sa langue régionale ou minoritaire sans pour autant encourir des frais additionnels ; et/ou

iii à permettre la production de documents et de preuves dans les langues régionales ou minoritaires,

si nécessaire par un recours à des interprètes et à des traductions ;

d à prendre des mesures afin que l'application des alinéas i et iii des paragraphes b et c ci-dessus et l'emploi éventuel d'interprètes et de traductions n'entraînent pas de frais additionnels pour les intéressés.

2 Les Parties s'engagent :

a à ne pas refuser la validité des actes juridiques établis dans l'État du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire ; ou

b à ne pas refuser la validité, entre les parties, des actes juridiques établis dans l'État du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire, et à prévoir qu'ils seront opposables aux tiers intéressés non locuteurs de ces

langues, à la condition que le contenu de l'acte soit porté à leur connaissance par celui qui le fait valoir ; ou

c à ne pas refuser la validité, entre les parties, des actes juridiques établis dans l'État du seul fait qu'ils sont rédigés dans une langue régionale ou minoritaire.

3 Les Parties s'engagent à rendre accessibles, dans les langues régionales ou minoritaires, les textes législatifs nationaux les plus importants et ceux qui concernent particulièrement les utilisateurs de ces langues, à moins que ces textes ne soient déjà disponibles autrement.

Article 10 – Autorités administratives et services publics

1 Dans les circonscriptions des autorités administratives de l'État dans lesquelles réside un nombre de locuteurs de langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures ci-après et selon la situation de chaque langue, les Parties s'engagent, dans la mesure où cela est raisonnablement possible :

a i à veiller à ce que ces autorités administratives utilisent les langues régionales ou minoritaires ; ou

ii à veiller à ce que ceux de leurs agents qui sont en contact avec le public emploient les langues régionales ou minoritaires dans leurs relations avec les personnes qui s'adressent à eux dans ces langues ; ou

iii à veiller à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites et recevoir une réponse dans ces langues ; ou

iv à veiller à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues ; ou

v à veiller à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent soumettre valablement un document rédigé dans ces langues ;

b à mettre à disposition des formulaires et des textes administratifs d'usage courant pour la population dans les langues régionales ou minoritaires, ou dans des versions bilingues ;

c à permettre aux autorités administratives de rédiger des documents dans une langue régionale ou minoritaire.

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

a l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans le cadre de l'administration régionale ou locale ;

b la possibilité pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires de présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues ;

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

d la publication par les collectivités locales de leurs textes officiels également dans les langues régionales ou minoritaires ;

e l'emploi par les collectivités régionales des langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées, sans exclure, cependant, l'emploi de la (des) langue(s) officielle(s) de l'État ;

f l'emploi par les collectivités locales de langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées, sans exclure, cependant, l'emploi de la (des) langue(s) officielle(s) de l'État ;

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

3 En ce qui concerne les services publics assurés par les autorités administratives ou d'autres personnes agissant pour le compte de celles-ci, les Parties contractantes s'engagent, sur les territoires dans lesquels les langues régionales ou minoritaires sont pratiquées, en fonction de la situation de chaque langue et dans la mesure où cela est raisonnablement possible :

a à veiller à ce que les langues régionales ou minoritaires soient employées à l'occasion de la prestation de service ; ou

b à permettre aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires de formuler une demande et à recevoir une réponse dans ces langues ; ou

c à permettre aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires de formuler une demande dans ces langues.

4 Aux fins de la mise en œuvre des dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 qu'elles ont acceptées, les Parties s'engagent à prendre une ou plusieurs des mesures suivantes :

a la traduction ou l'interprétation éventuellement requises ;

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

c la satisfaction, dans la mesure du possible, des demandes des agents publics connaissant une langue régionale ou minoritaire d'être affectés dans le territoire sur lequel cette langue est pratiquée.

5 Les Parties s'engagent à permettre, à la demande des intéressés, l'emploi ou l'adoption de patronymes dans les langues régionales ou minoritaires.

Article 11 – Médias

1 Les Parties s'engagent, pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires, sur les territoires où ces langues sont pratiquées, selon la situation de chaque langue, dans la mesure où les autorités publiques ont, de façon directe ou indirecte, une

compétence, des pouvoirs ou un rôle dans ce domaine, en respectant les principes d'indépendance et d'autonomie des médias :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Les Parties s'engagent à garantir la liberté de réception directe des émissions de radio et de télévision des pays voisins dans une langue pratiquée sous une forme identique ou proche d'une langue régionale ou minoritaire, et à ne pas s'opposer à la retransmission d'émissions de radio et de télévision des pays voisins dans une telle langue. Elles s'engagent en outre à veiller à ce qu'aucune restriction à la liberté d'expression et à la libre circulation de l'information dans une langue pratiquée sous une forme identique ou

proche d'une langue régionale ou minoritaire ne soit imposée à la presse écrite. L'exercice des libertés mentionnées ci-dessus, comportant des devoirs et des responsabilités, peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles, ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

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

Article 12 – Activités et équipements culturels

1 En matière d'activités et d'équipements culturels – en particulier de bibliothèques, de vidéothèques, de centres culturels, de musées, d'archives, d'académies, de théâtres et de cinémas, ainsi que de travaux littéraires et de production cinématographique, d'expression culturelle populaire, de festivals, d'industries culturelles, incluant notamment l'utilisation des technologies nouvelles – les Parties s'engagent, en ce qui concerne le territoire sur lequel de telles langues sont pratiquées et dans la mesure où les autorités publiques ont une compétence, des pouvoirs ou un rôle dans ce domaine :

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

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

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

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

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

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

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

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

2 En ce qui concerne les territoires autres que ceux sur lesquels les langues régionales ou minoritaires sont traditionnellement pratiquées, les Parties s'engagent à autoriser, à encourager et/ou à prévoir, si le nombre des locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire le justifie, des activités ou équipements culturels appropriés, conformément au paragraphe précédent.

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

Article 13 – Vie économique et sociale

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

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

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

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

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

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

a à définir, par leurs réglementations financières et bancaires, des modalités permettant, dans des conditions compatibles avec les usages commerciaux, l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la rédaction d'ordres de paiement (chèques, traites, etc.) ou d'autres documents financiers, ou, le cas échéant, à veiller à la mise en œuvre d'un tel processus ;

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

c à veiller à ce que les équipements sociaux tels que les hôpitaux, les maisons de retraite, les foyers offrent la possibilité de recevoir et de soigner dans leur

langue les locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire nécessitant des soins pour des raisons de santé, d'âge ou pour d'autres raisons ;

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

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

Article 14 – Échanges transfrontaliers

Les Parties s'engagent :

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

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

Partie IV – Application de la Charte

Article 15 – Rapports périodiques

1 Les Parties présenteront périodiquement au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, sous une forme à déterminer par le Comité des Ministres, un rapport sur la politique suivie, conformément à la partie II de la présente Charte, et sur les mesures prises en application des dispositions de la partie III qu'elles ont acceptées. Le premier rapport doit être présenté dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la Charte à l'égard de la Partie en question, les autres rapports à des intervalles de trois ans après le premier rapport.

2 Les Parties rendront leurs rapports publics.

Article 16 – Examen des rapports

1 Les rapports présentés au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en application de l'article 15 seront examinés par un comité d'experts constitué conformément à l'article 17.

2 Des organismes ou associations légalement établis dans une Partie pourront attirer l'attention du comité d'experts sur des questions relatives aux engagements pris par cette Partie en vertu de la partie III de la présente Charte. Après avoir consulté la Partie intéressée, le comité d'experts pourra tenir compte de ces informations dans la préparation du rapport visé au paragraphe 3 du présent article. Ces organismes ou associations pourront en outre soumettre des déclarations quant à la politique suivie par une Partie, conformément à la partie II.

3 Sur la base des rapports visés au paragraphe 1 et des informations visées au paragraphe 2, le comité d'experts préparera un rapport à l'attention du Comité des Ministres. Ce rapport sera accompagné des observations que les Parties seront invitées à formuler et pourra être rendu public par le Comité des Ministres.

4 Le rapport visé au paragraphe 3 contiendra en particulier les propositions du comité d'experts au Comité des Ministres en vue de la préparation, le cas échéant, de toute recommandation de ce dernier à une ou plusieurs Parties.

5 Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe fera un rapport biennal détaillé à l'Assemblée parlementaire sur l'application de la Charte.

Article 17 – Comité d'experts

1 Le comité d'experts sera composé d'un membre pour chaque Partie, désigné par le Comité des Ministres sur une liste de personnes de la plus haute intégrité, d'une compétence reconnue dans les matières traitées par la Charte, qui seront proposées par la Partie concernée.

2 Les membres du comité seront nommés pour une période de six ans et leur mandat sera renouvelable. Si un membre ne peut remplir son mandat, il sera remplacé conformément à la procédure prévue au paragraphe 1, et le membre nommé en remplacement achèvera le terme du mandat de son prédécesseur.

3 Le comité d'experts adoptera son règlement intérieur. Son secrétariat sera assuré par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Partie V – Dispositions finales

Article 18

La présente Charte est ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 19

1 La présente Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle cinq États membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Charte, conformément aux dispositions de l'article 18.

2 Pour tout État membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Charte, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 20

1 Après l'entrée en vigueur de la présente Charte, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter tout État non membre du Conseil de l'Europe à adhérer à la Charte.

2 Pour tout État adhérent, la Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 21

1 Tout État peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, formuler une ou plusieurs réserve(s) aux paragraphes 2 à 5 de l'article 7 de la présente Charte. Aucune autre réserve n'est admise.

2 Tout État contractant qui a formulé une réserve en vertu du paragraphe précédent peut la retirer en tout ou en partie en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le retrait prendra effet à la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 22

1 Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Charte en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2 La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 23

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux États membres du Conseil et à tout État ayant adhéré à la présente Charte :

- a toute signature ;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;
- c toute date d'entrée en vigueur de la présente Charte, conformément à ses articles 19 et 20 ;
- d toute notification reçue en application des dispositions de l'article 3, paragraphe 2 ;
- e tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Charte.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Charte.

Fait à Strasbourg, le 5 novembre 1992, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des États membres du Conseil de l'Europe et à tout État invité à adhérer à la présente Charte.

Déclaration consignée dans les pleins pouvoirs remis au secrétaire général du Conseil de l'Europe lors de la signature de l'instrument, le 7 mai 1999

La République française envisage de formuler dans son instrument de ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires la déclaration suivante :

1. Dans la mesure où elle ne vise pas à la reconnaissance et la protection de minorités, mais à promouvoir le patrimoine linguistique européen, et que l'emploi du terme de «groupes» de locuteurs ne confère 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 devant la loi et ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.

2. Le Gouvernement de la République interprète l'article 7-1, paragraphe d, et les articles 9 et 10 comme posant 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.

AUDITIONS

Néant