

LA RECONNAISSANCE DES LANGUES RÉGIONALES



RÉUNION DU 10 MAI 2006

ASSEMBLÉE NATIONALE - PARIS

FLAREP / GROUPE D'ÉTUDES LANGUES RÉGIONALES

S O M M A I R E

- 1. Document de présentation de la FLAREP

- 2. Document intitulé “Le Droit constitutionnel français à l’épreuve des Langues Régionales”
Jean-Marie Woehrling

- 3. Document intitulé “Le Cadre juridique de l’enseignement de l’allemand comme langue régionale en Alsace”
Jean-Marie Woehrling

- 4. Document intitulé “Proposition relative aux Langues et Cultures Régionales de France”
Groupe Occitan (FELCO / IEO)

Droit et Société

**LE DROIT CONSTITUTIONNEL
FRANÇAIS À L'ÉPREUVE
DES LANGUES RÉGIONALES**

Jean-Marie Woehrling

Juriste français et expert auprès du Conseil de l'Europe

Il est fréquent de prendre les normes constitutionnelles, supposées être les plus fondamentales et les plus «sages» d'un pays, pour juger des mérites d'un débat politique ou social : «l'épreuve» du droit constitutionnel permet de porter un jugement sur le sérieux et la légitimité d'un sujet. Mais l'évolution du statut constitutionnel des langues régionales est en France tellement déviante par rapport à la situation faite à ce type de langues dans des pays libéraux et évolués qu'il y a lieu d'inverser ce questionnement. Le respect des langues minoritaires est consacré non seulement, avec un soin croissant, par le droit interne des pays voisins ou semblables mais, en plus, il est demandé par de nombreux documents internationaux qui constituent un faisceau suffisamment convergent des règles pour qu'on puisse parler d'un droit coutumier commun à l'ensemble des pays démocratiques. Seule la France fait défaut. Pire, depuis quelques années, le cadre constitutionnel, notamment jurisprudentiel, est marqué par une dénégation et une fermeture accrues à l'égard des langues régionales. Ainsi, face à la question posée par ces langues, c'est le droit constitutionnel français qui est mis à l'épreuve. Epreuve qui met en lumière certains des travers les plus négatifs de nos traditions philosophico-politiques.

Jusqu'aux années 1980, il n'existait pratiquement aucune règle écrite, aucune jurisprudence ni aucune analyse doctrinale détaillée en ce qui concerne tant le statut de la langue nationale que la position juridique des langues régionales, en particulier au regard du droit constitutionnel. Depuis cette époque les interprétations officielles, avis, amendements constitutionnels, textes législatifs, Jurisprudence, etc. ont enfermé les langues régionales dans un cadre de plus en plus précaire. Ce processus de restriction croissante s'est appuyé sur une interprétation de plus en plus rigide de certains principes constitutionnels à un moment où l'évolution de la société française et les conceptions dominantes au plan international appelaient plutôt à un surcroît de tolérance et d'ouverture à l'égard du pluralisme linguistique. Il serait temps qu'en France une réaction se fasse jour pour éviter que notre pays soit de plus en plus isolé sur la scène européenne et internationale en ce qui concerne le traitement juridique des langues régionales ou minoritaires.

Une interprétation de plus en plus rigide du cadre constitutionnel

Les langues régionales n'ont jamais bénéficié d'un statut légal en France. Mais pendant longtemps il n'en était pas différemment de la langue française. Le silence de la loi, qui ne faisait pas obstacle à ce que le français soit la langue officielle, pouvait permettre aussi, si on le voulait bien, de donner une place aux langues régionales. Les principes d'égalité, d'unité de la République et l'affirmation de la primauté du français pouvaient être combinés avec le respect des langues régionales. Mais dans la période récente, ces principes ont été instrumentalisés de manière à refuser aux langues régionales tout statut.

La conception française du principe constitutionnel d'égalité

Puisque l'article 2 de la Constitution reconnaît l'égalité des citoyens, sans distinction notamment de langue, on a considéré qu'il n'était pas possible d'instaurer en droit français une garantie juridique pour les personnes appartenant à une minorité linguistique d'avoir en commun leur propre vie culturelle et pratiquer leur propre langue. Cette interprétation de la Constitution a été développée par le Gouvernement français au début des années 1990 pour émettre une réserve à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté en 1966 sous l'égide des Nations-Unies. Elle a été confirmée implicitement par le Conseil d'Etat dans son avis sur la Convention cadre relative aux minorités nationales du 6 juillet 1995 puisqu'il ne peut y avoir, du fait du principe d'égalité, de minorités en France. Il n'y a pas lieu de reconnaître aux personnes parlant une langue régionale le droit de pratiquer cette langue. Le fait de donner un statut aux langues régionales constituerait une rupture de l'égalité des citoyens et introduirait des différences entre eux. Cette interprétation qui a suscité l'incompréhension à l'étranger n'a guère fait l'objet de critiques en France. Le principe constitutionnel d'égalité, qui aurait dû garantir une équivalence de traitement entre les locuteurs de la langue majoritaire et les locuteurs de langue régionale, a été interprété

comme un principe d'uniformité en raison duquel, puisque tous les citoyens sont égaux, il n'y a pas lieu de protéger ceux qui ont une pratique linguistique originale. Le principe d'égalité a été ainsi utilisé pour justifier un traitement objectivement discriminatoire et pour ignorer la situation et les besoins spécifiques de locuteurs de langue régionale ainsi que pour rejeter le pluralisme culturel (dans une décision du 30 juillet 1997, le Conseil d'Etat a estimé que l'exclusion des publications en langue régionales du mécanisme public d'aides financières à la presse n'est pas discriminatoire).

Ailleurs qu'en France, le principe d'égalité est compris comme exigeant certes un traitement égal de situations identiques, mais aussi un traitement différencié de situations dissemblables. Les difficultés particulières des locuteurs de langue régionale devraient être prises en compte par le droit afin d'assurer une vraie égalité. Mais cette approche fondée sur une réelle égalité dans la possibilité de s'épanouir dans sa propre langue et culture a été regardée comme non conforme à l'interprétation officielle du principe constitutionnel d'égalité en droit français.

L'unicité du peuple français et de la République française

A partir de la décision du 9 mai 1991 sur l'incompatibilité avec la Constitution d'une référence au peuple corse, le Conseil constitutionnel a développé une conception de la République qui réalise un amalgame entre la nation, le peuple et, de manière plus implicite, la langue. La communauté de culture nationale est conçue comme exclusive, de sorte qu'il devient illégitime de se référer à une communauté culturelle régionale. Dans cette ligne élaborée conjointement par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 6 juillet 1995 et par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 juin 1999 sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, l'article 2 de la Constitution, qui consacre l'unité de la République, s'oppose à ce que soit prise en considération au plan juridique toute catégorie autre que le peuple français conçu de manière unitaire. Si l'on admettait qu'une partie de la population parle une langue régionale, on reconnaîtrait des citoyens «d'essence» différente au sein du peuple français. Un peuple unique ne peut s'exprimer que dans une seule langue. La reconnaissance des langues régionales équivaldrait donc à reconnaître des peuples distincts. Ainsi, à partir du principe d'unité de la République, on a développé une philosophie de refus de la diversité culturelle de la France, diversité qui est pourtant bien réelle. De telles interprétations aboutissent à «ethniciser» le concept de nation : celle-ci est

identifiée à la culture et à la langue française comme l'illustre d'ailleurs l'article 1 de la Loi du 4 août 1994 sur la langue française (loi Toubon) au terme duquel la langue française est un élément fondamental de la personnalité de la France. Il s'agit là d'une rupture avec la tradition française pour laquelle la nation est un concept politique sans contenu ethnico-linguistique. Selon cette tradition, la nation est fondée sur une base politique, à savoir l'adhésion volontaire à un projet commun et non sur une communauté de culture et de langue. Cette conception traditionnelle était conforme avec une France constituée à partir de nombreuses traditions culturelles et linguistiques nonobstant la reconnaissance de la langue française comme langue nationale commune. En exacerbant la fonction de cette langue comme critère de l'unité de l'Etat et de la Nation, on s'interdit de concevoir une unité plus profonde et plus politique. La mise en avant de la langue nationale comme ciment de l'unité du pays constitue ainsi une véritable tendance régressive.

La consécration du français comme langue exclusive de l'espace public

La disposition selon laquelle la langue de la République est le français a été introduite dans la Constitution française par un amendement adopté en 1992 (amendement Lamassoure). Par son adoption, on a voulu manifester la détermination de protéger le français contre des menaces extérieures et notamment par rapport à l'emprise croissante de l'anglais. Durant le débat, de nombreuses interventions avaient souligné que cet amendement ne devait pas porter atteinte à la position des langues régionales. C'est le contraire qui est arrivé cet ajout à la Constitution n'a évidemment en rien aidé la langue française à mieux s'affirmer au plan international, notamment contre l'anglais ; par contre, elle a servi de fondement pour un processus d'exclusion systématique des langues régionales de la sphère publique, pour autant qu'elles y avaient encore une place quelconque. Le Conseil constitutionnel (dans sa décision du 9 avril 1996 sur le statut de la Polynésie) et le Conseil d'Etat (dans son avis du 24 septembre 1996 sur la Charte européenne des langues régionales et minoritaires) ont en effet déduit de ces dispositions que les administrations publiques, les services publics et les citoyens eux-mêmes, lorsqu'ils entrent en relation avec ces institutions, doivent exclusivement utiliser le français. Ainsi, le français qui était en pratique déjà la langue des autorités publiques, ce qui n'excluait pas de donner une modeste place aux langues régionales, devient maintenant la langue obligée dans la sphère publique. Dans un premier temps, c'était le «droit» d'utiliser la langue régio-

nale dans les rapports avec l'Administration qui a été dénié. Puis c'est même la simple «faculté», avec l'accord de l'Administration, de recourir à ces langues dans les contacts avec les pouvoirs publics qui a été exclue. La seule exception concerne l'école, où la possibilité d'enseigner les langues régionales n'a pas été remise en cause. Mais il s'agit d'une simple faculté laissée à la libre appréciation de l'Administration et non d'un droit pour les parents (Conseil d'Etat 15 avril 1996). Elle est de surcroît enfermée dans des limites restrictives par la jurisprudence du Conseil constitutionnel cet enseignement ne doit en aucun cas faire partie des programmes obligatoires et doit donc toujours être optionnel. Enfin il ne doit pas compromettre l'obligation de tous les élèves d'acquérir une égale compétence dans la langue française. Cette dernière condition pourrait être utilisée dans l'avenir pour s'opposer au développement d'un enseignement immersif en langue régionale.

La primauté de la langue française sur la liberté d'expression

Bien que le principe de la libre communication des pensées et des opinions soit reconnu par la Constitution, le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision sur la loi relative à la langue française du 29 juillet 1994, que ce principe doit être «concilié» avec le principe selon lequel la langue de la République est le français. En fait, cette «conciliation» peut aboutir à la subordination de la liberté d'expression à l'obligation de reconnaître au français une place prééminente. Certes le Conseil constitutionnel a posé le principe qu'une terminologie officielle ne saurait être imposée dans le cadre de la radio-télévision, mais il s'agit là de la liberté d'utiliser le français la liberté de recourir à une langue autre que le français et notamment de s'exprimer en langue régionale n'a pas été consacrée.

En conclusion, le droit constitutionnel français s'oppose désormais à la reconnaissance d'un droit d'utiliser la langue régionale dans la vie publique. C'est ce qu'a clairement affirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision sus-mentionnée sur la Charte européenne des langues régionales et minoritaires avec la Constitution le droit de recourir à une langue régionale n'existe que dans la vie privée et, par conséquent, les langues régionales doivent tenter de survivre dans la seule sphère privée sans aucune protection juridique. Il a même considéré que le simple engagement de l'Etat à encourager ou à faciliter l'usage des langues régionales dans la vie publique crée un droit spécifique pour les groupes de locuteurs de ces langues et qu'un tel droit porte atteinte aux principes constitutionnels. En d'autres termes, tout citoyen est

francophone, les autres langues n'étant que des idiomes tolérés au plan des relations privées mais sans «accès à la République», à la citoyenneté et donc au droit.

Cette situation juridique explique que, pour le Conseil d'Etat et pour le Conseil constitutionnel, la France ne peut ratifier la Charte européenne des langues régionales et minoritaires ni, a fortiori, la Convention cadre sur la protection des minorités nationales. On a cependant tort de dire que ces conventions sont «inconstitutionnelles». C'est notre droit constitutionnel qui est incompatible avec les standards fixés par ces chartes européennes. Notre pays s'isole ainsi de plus en plus par rapport aux principes et valeurs reconnus par les autres pays européens en ce qui concerne la reconnaissance des droits culturels et il se retrouve en position de lanterne rouge avec les Etats les plus rétrogrades d'Europe dans le refus de la diversité linguistique. Si les principes actuels du droit constitutionnel français au regard des langues régionales et des minorités linguistiques figuraient dans le programme de M. Haider, on accuserait celui-ci de remettre en cause des libertés publiques reconnues en Europe.

La nécessaire adaptation de nos principes constitutionnels

L'adaptation de nos principes constitutionnels afin de rendre possible une reconnaissance raisonnable des langues régionales est nécessaire, à la fois dans le souci de permettre à la France d'assumer sa place dans l'Europe en construction et pour sauvegarder notre patrimoine culturel.

L'isolement grandissant de la France en Europe en matière de droits culturels

S'agissant de la prise en compte des langues régionales et minoritaires, la France figure parmi les pays les plus restrictifs de l'Europe avec la Turquie. La quasi totalité des pays européens ont ratifié, soit la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, soit la Convention cadre pour la protection des minorités. Presque tous les pays dans lesquels existent des langues régionales ont adopté des dispositions protectrices au plan constitutionnel ou au plan législatif afin de reconnaître et de sauvegarder ce patrimoine culturel. La

France quant à elle ne peut faire état que de quelques circulaires qui abandonnent le soin des langues régionales au bon plaisir de l'Administration et, comme il été vu ci-dessus, exclut toute reconnaissance au plan juridique de ces langues.

La protection de la diversité culturelle que la France entend, avec raison, défendre au plan international, notamment dans le cadre du débat sur les orientations de l'OMC, constitue une valeur fondamentale de la civilisation européenne, non seulement face à la globalisation mais aussi lorsqu'elle concerne la situation culturelle et linguistique de chaque pays. Il sera de plus en plus difficile pour la France d'affirmer sa volonté de promouvoir cette diversité culturelle au niveau international si elle refuse de la reconnaître au plan interne. De même, la France ne saurait conserver sa réputation de patrie des libertés si elle n'inclut pas dans le champ de celles-ci les droits culturels dont font partie les droits linguistiques.

La nécessité d'une protection constitutionnelle

Il y a vingt ans il aurait été possible de concevoir une politique de protection de la diversité linguistique en France sans modification de la Constitution. Aujourd'hui la jurisprudence constitutionnelle et la doctrine dominante sont tellement restrictives à l'égard des langues régionales qu'une protection efficace de celles-ci et la reconnaissance d'un statut minimal en leur faveur ne peut passer que par une consécration constitutionnelle qui permettrait de remettre en cause cette jurisprudence et cette doctrine. La protection des langues régionales ou minoritaires par voie législative ou réglementaire n'est aujourd'hui plus susceptible d'être établie sans difficultés constitutionnelles. Si l'on veut développer au plan des services publics, de l'éducation, ou de la communication audio-visuelle des mécanismes efficaces de prise en compte des langues régionales ou minoritaires, il est devenu nécessaire de donner à une telle orientation un support constitutionnel. C'est la raison pour laquelle les mouvements qui défendent tes langues régionales et minoritaires estiment qu'une modification de l'article 2 de la Constitution, en vue d'affirmer l'attachement de la France à la promotion des langues régionales. y compris dans la vie publique, est aujourd'hui indispensable.

**LE CADRE JURIDIQUE
DE L'ENSEIGNEMENT
DE L'ALLEMAND
COMME LANGUE RÉGIONALE
EN ALSACE**

Jean-Marie Woehrling

Juriste français et expert auprès du Conseil de l'Europe

Il existe très peu de règles propres à la Région Alsace concernant l'enseignement des langues régionales. L'examen du cadre juridique de l'enseignement de l'allemand en Alsace comme langue régionale implique donc d'examiner le cadre légal général de l'enseignement de langues régionales en France.

A cet effet, on examinera successivement le cadre constitutionnel, puis les normes de caractère législatif, ensuite les bases réglementaires et infra-réglementaires de l'enseignement des langues régionales.

Cette analyse sera conclue par quelques remarques générales sur le cadre légal de l'enseignement de l'allemand, langue régionale en Alsace et par quelques réflexions sur les réformes envisageables sur le plan juridique.

I - Le cadre constitutionnel

Encore au début des années 1990, il aurait été difficile de trouver au niveau constitutionnel des prescriptions concernant l'enseignement des langues régionales. Depuis le début de la décennie 1990, par contre, un minutieux balisage constitutionnel de l'enseignement des langues régionales a été mis en place par le Conseil constitutionnel. Ce cadre jurisprudentiel résulte d'un ensemble de décisions : la décision de 1991 relative au statut de la Corse (n° 91-290 DC du 9 mai 1991), celle de 1996 relative à la Polynésie (n° 96-373 DC du 6 avril 1996), celle de 1999 concernant la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (n° 99-412 DC du 15 juin 1999), une décision de 2001 sur la loi de Finance 2002 (n° 2001 – 456 DC du 27 déc. 2001) en tant qu'elle concerne les écoles DIWAN et une décision de 2002 sur la nouvelle loi relative à la Corse (n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002).

De cet ensemble d'éléments jurisprudentiels, il résulte que l'enseignement des langues régionales est compatible avec la Constitution. Mais cette compatibilité de principe est subordonnée à un certain nombre de restrictions :

– Cet enseignement ne doit pas être obligatoire. En effet, selon le Conseil Constitutionnel, s'il y avait obligation d'apprendre une langue régionale à l'école, il y aurait atteinte au principe d'égalité. On a quelques difficultés à comprendre pourquoi l'enseignement de l'anglais peut être obligatoire, alors que l'enseignement des langues régionales ne saurait l'être sous peine de porter atteinte au principe d'égalité, et en quoi le principe d'égalité se trou-

verait compromis du fait du caractère obligatoire de l'enseignement d'une matière qu'il s'agisse d'une langue régionale ou d'un autre domaine. Quoiqu'il en soit, ce principe est fortement établi et le Conseil Constitutionnel a précisé que ce principe de non obligation s'applique aussi bien pour les élèves que pour les enseignants. Dans sa récente décision de 2002, il a pris soin de préciser que cette liberté de ne pas apprendre une langue régionale à l'école doit être assurée aussi bien dans son principe que dans ses modalités.

– L'enseignement des langues régionales ne doit pas avoir pour effet de soustraire les élèves aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement. Cette formulation employée régulièrement par le Conseil Constitutionnel est quelque peu sibylline. On peut penser qu'elle signifie que l'enseignement des langues régionales ne doit pas faire obstacle à l'acquisition de la langue française qui constitue un droit et une obligation pour l'ensemble des usagers des établissements d'enseignement du service public.

– Cet enseignement des langues régionales ne doit pas porter atteinte aux principes imposant l'usage du français aux personnes morales du droit public et aux personnes assurant une mission de service public ainsi qu'aux usagers dans l'exercice de leur relation avec le service public. Cette formulation, elle aussi, est relativement complexe. Elle signifie qu'en dehors des activités d'enseignement proprement dites, le français doit rester la langue des établissements d'enseignement relevant du service public en ce qui concerne les relations administratives et le fonctionnement des établissements concernés. S'il peut y avoir un enseignement des langues régionales, l'organisation même de l'enseignement doit relever de la langue française. Les documents administratifs, l'affichage, les livrets de note, etc... doivent être en français. Toutefois, cette obligation ne s'oppose pas à l'existence de documents ou d'affichages bilingues, puisque, comme le rappelle la loi du 10 juillet 1994, l'obligation de recourir au français dans le fonctionnement des services publics ne s'oppose pas à l'utilisation de traductions.

Si l'enseignement des langues régionales ne rencontre aucune autre objection du point de vue constitutionnel, la question se pose cependant de savoir si l'enseignement en langue régionale est conforme à la Constitution. Contrairement à ce qui a été affirmé par certains commentateurs, le Conseil Constitutionnel n'a pas écarté par principe un enseignement en langue régionale. En effet, dans sa décision sur la Charte Européenne des Langues Régionales ou Minoritaires de 1999, il a estimé qu'une disposition de cette Charte, que le Gouvernement français projetait d'accepter, à savoir celle

prévoyant pour les langues régionales ou minoritaires « un enseignement dans ces langues pour une partie substantielle » n'était pas contraire à la Constitution. Par ailleurs, dans sa décision de 2002 concernant les écoles DIWAN, il n'a pas posé de principe excluant l'enseignement en langue régionale ; il a seulement laissé entendre que la conformité à la Constitution d'un tel enseignement pourrait dépendre de ses modalités.

Entre-temps, le Conseil d'Etat dans sa décision du 29 novembre 2002 relatif à l'intégration des écoles DIWAN, ne s'est pas non plus fondé sur l'inconstitutionnalité d'un enseignement en langue régionale. Il s'est borné à relever qu'un tel enseignement était limité par les dispositions de la loi Toubon, ainsi qu'on le verra tout à l'heure.

Toutefois, sur ce plan, rien n'est absolument acquis. Il existe de nombreux indices permettant de penser qu'on n'opposera pas un argument d'inconstitutionnalité à un enseignement partiellement en langue régionale mais le Conseil Constitutionnel pourrait se prêter à une construction prétorienne limitant l'enseignement immersif. Le Conseil d'Etat a déjà posé une telle règle de limitation en considérant que seul un enseignement bilingue ne dépassant pas la parité était conforme à la loi. Il reste qu'il n'existe pas de fondement précis dans la Constitution permettant de fonder une telle limitation.

II - Les bases législatives de l'enseignement de langues régionales

Ces bases législatives sont relativement floues. Il existe une série de dispositions générales qui rendent l'enseignement des langues régionales possible mais sans l'organiser. Tel a été le cas déjà pour l'ancienne loi DEIXONNE de 1951. La loi HABY de 1975 a repris ce principe de faculté pour l'administration de l'éducation nationale d'organiser un enseignement des langues régionales et une disposition analogue a été reprise par la loi JOSPIN de 1989. Diverses dispositions législatives spécifiques concernent l'intervention des collectivités régionales dans ce domaine dans les régions d'Outre Mer et en Corse. Tous ces textes, désormais repris dans le Code de l'Education, restent à un niveau de grande généralité :

- c'est une simple faculté qui est donnée à l'administration de l'éducation nationale ;

- aucune précision sur les modalités, les objectifs, les principes pédagogiques, etc. de l'enseignement des langues régionales ou en langues régionales n'est donnée.

Une disposition législative plus récente et plus précise concerne le statut législatif des langues régionales à l'école mais c'est une disposition restrictive : il s'agit de la loi Toubon désormais codifiée au Code de l'Education. En vertu de l'article L.121-3 de ce Code, la maîtrise de la langue française fait partie des objectifs fondamentaux de l'enseignement. La langue de l'enseignement, des examens et des concours ainsi que des thèses et des mémoires dans les établissements publics comme dans les établissements privés d'enseignement est le français, sauf exception justifiée par les nécessités de l'enseignement des langues et cultures régionales ou étrangères. C'est cette disposition qui a servi de fondement à l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 novembre 2002 déclarant illégal le processus d'intégration des écoles Diwan. Dans cette décision, le Conseil d'Etat déclare que l'enseignement immersif est contraire à cette disposition car un tel enseignement va au delà des exceptions prévues par la loi à la règle de l'enseignement en français. Le Conseil d'Etat a donc estimé que l'enseignement immersif n'était pas justifié par les nécessités de l'enseignement des langues et cultures régionales.

Mais le Conseil d'Etat a également critiqué l'enseignement bilingue paritaire tel que prévu par un arrêté du 31 juillet 2001. Il a estimé que l'enseignement pour moitié en langue régionale, moitié en langue française doit faire l'objet de règles relatives à la répartition des différentes disciplines entre l'enseignement en français et l'enseignement en langue régionale. Il doit être garanti qu'une partie au moins des enseignements des disciplines soit faite en français. Comme ces règles font défaut dans l'arrêté susmentionné, celui-ci a été déclaré illégal et annulé. L'étendue des exigences qui résultent de cette jurisprudence n'est pas claire. On peut comprendre d'un côté que les modalités de l'enseignement paritaire doivent être définies de manière telle qu'il existe une garantie qu'au moins la moitié de l'enseignement soit faite en français. Mais on pourrait aussi comprendre cet arrêt comme exigeant que toutes les matières comportent au moins pour une partie un enseignement en français. Dans cette deuxième interprétation qui, comme on le verra, a été retenue par le Ministère de l'Education Nationale, on aboutit à une complexification considérable de l'enseignement bilingue paritaire.

III - Les bases réglementaires de l'enseignement des langues régionales

Au niveau réglementaire, il existe relativement peu d'éléments. On peut citer un décret du 31 juillet 2001 créant des conseils académiques des langues régionales. Un de ces conseils a été créé en Alsace. Il s'agit d'organismes à caractère consultatif dont le rôle est en réalité peu important dans le développement effectif de l'enseignement des langues régionales.

Il faut également mentionner l'arrêté du 31 juillet 2001 relatif à la mise en place d'un enseignement bilingue en langue régionale, arrêté qui a été annulé par le Conseil d'Etat ainsi que cela a déjà été indiqué et qui a été remplacé depuis par un arrêté du 12 mai 2003 relatif à l'enseignement bilingue en langue régionale à parité horaire. Les principales dispositions de ce nouvel arrêté sont les suivantes : un tel enseignement peut être mis en place par le recteur d'académie après consultation d'un certain nombre d'organismes. Cet enseignement bilingue à parité horaire est dispensé pour moitié en langue régionale et pour moitié en français. Cependant, aucune discipline ou aucun domaine disciplinaire autre que la langue régionale ne peut être enseigné exclusivement en langue régionale. Les parties des programmes où des enseignements dispensés en français ou en langue régionale sont déterminées dans le cadre du projet d'école ou du projet d'établissement conformément au principe de la parité horaire. S'agissant de l'enseignement au niveau des collèges et lycées, il est précisé que l'enseignement bilingue, qui n'est plus qualifié de paritaire, s'adresse en priorité aux élèves ayant déjà suivi un cursus bilingue antérieurement. Les enseignements en langue régionale peuvent être validés au diplôme national du brevet et au baccalauréat.

L'arrêté du 19 avril 2002, relatif à la mise en place d'un enseignement par immersion en langue régionale, a été annulé par le Conseil d'Etat, ainsi qu'expliqué précédemment. Il faut enfin citer deux autres arrêtés, un arrêté du 3 janvier 2002 modifiant le concours de recrutement des professeurs des écoles en vue de faciliter le recrutement d'enseignants pour l'enseignement des langues régionales (un décret du 3 janvier 2002 précisant que des professeurs chargés d'un enseignement de et en langue régionale peuvent être recrutés par la voie de concours spéciaux ou de listes d'aptitudes spéciales), et un arrêté du 25 janvier 2002 concernant les horaires d'enseignement à l'école maternelle et élémentaire, arrêté qui présente une certaine importance dans la mesure où il donne la possibilité d'introduire des éléments d'enseignement en langue régionale dans ces horaires (1 à 2 heures de langue étrangère ou

régionale faisant partie du cycle des apprentissages fondamentaux). L'article 5 de cet arrêté précise que l'enseignement de langue régionale peut être dispensé selon des modalités définies par arrêté.

IV - Les bases infra-réglementaires de l'enseignement des langues régionales

Il s'agit du niveau le plus important pour l'enseignement des langues régionales. Il convient à cet égard de distinguer entre des circulaires et les conventions.

A. Les circulaires

L'essentiel du cadre juridique de l'enseignement des langues régionales se trouve au niveau des circulaires et ceci depuis la circulaire SAVARY du 21 juin 1982 en passant par les circulaires du 7 avril 1995 jusqu'aux circulaires récentes annulées par le Conseil d'Etat dans les affaires DIWAN (circulaire du 5 septembre 2001 et du 30 septembre 2002). A la suite des annulations susmentionnées, il subsiste une circulaire 2001- 166 du 5 septembre 2002 sur le développement de l'enseignement des langues et cultures régionales à l'école, au collège et au lycée et une circulaire 2001- 167 du 5 septembre 2001 sur les modalités de la mise en œuvre de l'enseignement bilingue à parité horaire. On s'attend à ce que ces circulaires soient modifiées ou complétées pour tenir compte de la récente décision du Conseil d'Etat.

Mais que valent juridiquement de telles circulaires ? Il s'agit là d'une question assez délicate. En règle générale, les circulaires n'ont pas de valeur juridique et ne peuvent pas être opposées aux usagers ou invoquées par ces derniers. Ce sont des textes d'organisation interne du service ; ces instructions peuvent par exemple concerner les modalités de formation du personnel, ou les règles d'organisation interne des établissements, mais dès lors que de telles circulaires auraient un contenu réglementaire, elles devraient en règle générale être regardées comme illégales.

Dans le cas des circulaires qui nous intéressent en matière d'enseignement des langues régionales, la situation est quelque peu plus complexe. En

effet, l'article L311-2 du code de l'éducation dit « l'organisation et le contenu des formations sont définis par des décrets et par des arrêtés du Ministre chargé de l'éducation ». Le Ministre a donc reçu délégation pour définir le contenu des formations dans la limite que lui laissent les décrets. Ce Ministre doit normalement faire usage de ce pouvoir par arrêté mais dans le cas où il recourt à des circulaires, ce seul défaut de forme ne rend pas forcément illégal les dispositions qu'il aura prises. Ce qui est important, c'est de savoir si le Ministre dispose bien d'un pouvoir réglementaire en la matière et s'il l'a utilisé correctement. La circonstance qu'il ait appelé circulaire, instruction ou arrêté le texte dans le cadre duquel il fait usage de ce pouvoir réglementaire est relativement indifférente. Il est donc possible d'admettre que les circulaires relatives à l'enseignement des langues régionales, bien que réglementaires soient légales car le Ministre dispose en la matière d'un certain pouvoir réglementaire. D'ailleurs, le Conseil d'Etat n'a pas annulé pour incompétence les circulaires sus-évoquées mais uniquement pour méconnaissance des obligations du recours aux français dans l'enseignement.

Toutefois, dans leur contenu, si ces circulaires définissent les conditions d'organisation de l'enseignement des langues régionales, elles ne créent pas de droit des parents à obtenir un tel enseignement. Par conséquent, même si ces dispositions ont légalement un caractère réglementaire, elles ne permettent pas d'obliger l'administration à organiser un enseignement en langue régionale.

Plus délicate est la question des circulaires rectores intervenant dans le domaine de l'enseignement des langues régionales, notamment des circulaires du recteur de l'Académie de Strasbourg, pour lesquelles il ne semble pas qu'il existe de fondement juridique précis en dehors de l'arrêté susmentionné du 12 mai 2003.

Or, en complément des circulaires ministérielles, diverses circulaires rectores sont intervenues qui organisent l'enseignement de l'allemand en Alsace : une circulaire du 20 octobre 1993 relative aux modalités de mise en œuvre de l'enseignement bilingue, une seconde du 20 décembre 1994 sur les objectifs pédagogiques de l'enseignement bilingue et une autre du 20 octobre 1995. Ces circulaires comportent essentiellement des indications d'ordre pédagogique et organisationnel. De sorte que l'on pourrait dire que ces circulaires ont pour fondement le pouvoir hiérarchique et le pouvoir d'organisation du service appartenant au Recteur. Il s'agirait alors de directives au sens de la jurisprudence « Crédit foncier de France » de 1970. Si tel est le cas, ces circulaires doivent être regardées comme légales et même comme pouvant être invoquées par les usagers.

Il existe en effet une disposition du décret du 28 novembre 1983 relatif aux relations entre l'administration et les administrés au terme de laquelle « tout intéressé est fondé à se prévaloir à l'encontre de l'administration des instructions, directives et circulaires publiées (dans des conditions prévues à l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978) lorsqu'elles ne sont pas contraires aux lois et aux règlements ».

En application de ce texte, les circulaires pourraient être invoquées par les usagers mais ceci à la triple condition suivante :

- elles doivent être légales,
- elles doivent être publiées,
- elles doivent contenir effectivement des engagements précis et inconditionnés de la part de l'administration.

Dans la mise en œuvre de ces conditions, les tribunaux administratifs manifestent une grande réticence. On ne connaît guère de cas où une demande d'usagers ait pu être efficacement appuyée sur une instruction ou une circulaire en vertu de l'article 1 susmentionné du décret du 28 novembre 1983.

En fait, dans le cas des circulaires rectorales concernant l'enseignement de l'allemand comme langue régionale tout comme dans celui des circulaires ministérielles, il n'existe pas d'engagement précis de la part de l'administration permettant aux parents d'élèves de revendiquer l'ouverture de classes bilingues.

B. Les bases contractuelles

Une convention dite quadripartite portant sur la politique régionale des langues vivantes dans le système éducatif en Alsace pour la période 2000-2006 a été conclue le 18 octobre 2000 par le Ministre de l'éducation, le Président du Conseil Régional et par les deux Présidents de Conseils Généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ainsi que par le Préfet de la Région Alsace et le Recteur de l'Académie de Strasbourg. Dans cette convention, diverses déclarations communes fixent des objectifs généraux sur lesquels il est difficile de se fonder pour revendiquer des mesures précises.

Mais la Convention comporte aussi des engagements. Les engagements précis de l'éducation nationale dans le cadre de cette convention sont cependant relativement limités. Ils sont assez précis en ce qui concerne l'en-

seignement extensif puisqu'il est prévu que cet enseignement sera assuré progressivement dans l'ensemble des classes de CE 2 à la rentrée 2002, de CE 1 à la rentrée 2003, de CP à la rentrée 2004, de grande section maternelle à la rentrée 2005, et en entrée à l'école maternelle à la rentrée 2006. S'agissant de l'enseignement bilingue paritaire, les engagements de l'éducation nationale sont beaucoup moins précis : « l'éducation nationale s'engage à assurer au terme de la présente Convention cet enseignement bilingue dans le 1er et le 2ème degré à travers ses enseignants en amplifiant son effort de formation des maîtres en adaptant les modalités de recrutement... en créant de nouveaux sites, notamment par la mise en réseau des classes dans le cadre de l'intercommunalité, afin de disposer d'un vivier suffisant pour pouvoir ouvrir une filiale bilingue dans chaque collège ». Tout ceci ne constitue pas un engagement précis d'ouvrir un nombre déterminé de classes dans le cadre de la Convention. Par contre en ce qui concerne l'enseignement au niveau des collèges et lycées, l'éducation nationale s'engage à ce que chaque collège doit pouvoir offrir à la fin de la période une filière bilingue, l'enseignement bilingue se faisant à hauteur de 12 heures d'allemand ou en allemand par semaine, cet enseignement étant complété au choix des familles par un enseignement d'une autre langue vivante de 3 heures dès la 6ème. S'agissant de recrutement et de la formation des maîtres, l'éducation nationale s'engage à aménager dès 2001 les modalités de recrutement des maîtres du 1er degré et à spécialiser en moyenne 50 maîtres par an sur la durée de la Convention pour satisfaire au besoin en maîtres aptes à enseigner la langue allemande. Enfin, s'agissant du suivi de la Convention, il est prévu que celle-ci doit faire l'objet d'une évaluation régulière sur la base d'un tableau de bord mis à jour par les services rectoraux.

De leurs côtés, les collectivités locales s'engagent à un certain nombre d'apports financiers qu'il n'est pas essentiel de préciser ici.

S'agissant de la portée juridique de cette convention, il faut souligner qu'elle a le caractère d'un contrat passé entre les collectivités territoriales et l'Etat et que, comme tout contrat, elle ne crée de droits et d'obligations qu'entre les parties. Cela signifie que les parents ne retirent aucun droit de cette convention et qu'ils ne peuvent l'invoquer contre des refus d'ouverture de classe ou des refus de mise en place de filières bilingues dans les collèges et lycées de la part de l'éducation nationale. Seuls les parties signataires, c'est-à-dire les collectivités territoriales et l'Etat pourraient se plaindre de la non exécution de cette Convention. Restent encore à déterminer les moyens de recours dont disposent les collectivités dans le cas où elles constatent que la Convention n'est pas respectée. Elles pourraient certainement dénoncer

ladite Convention et refuser de poursuivre leur participation financière, mais tel n'est pas véritablement leur objectif. Ce qu'elles souhaitent, c'est que l'éducation nationale applique complètement la Convention. Une telle application ne peut, dans l'état actuel du droit, être obtenue par voie juridictionnelle. Sauf évolution de la jurisprudence, les collectivités territoriales ne pourraient donc obtenir qu'un dédommagement financier pour le non respect par l'administration de l'Etat de la parole donnée. Evidemment, sur la plan politique et sur le plan des moyens de pression, les choses se présentent autrement.

V - Conclusion : Appréciations générales et perspectives d'avenir

A. Quelles sont les conséquences que l'on peut retirer de la description du cadre légal de l'enseignement des langues régionales, spécialement en ce qui concerne l'enseignement de l'allemand en Alsace ?

1. Il n'y a pas de définition légale des langues régionales car il n'existe aucun statut légal des langues régionales en France. Par conséquent, il ne résulte pas non plus de dispositions légales définissant la langue régionale en Alsace.

2. L'enseignement des langues régionales est possible mais reste une simple faculté pour l'administration ; cet enseignement de la langue régionale peut être obligatoire quand la langue régionale est aussi une langue étrangère puisque les restrictions constitutionnelles sus-évoquées s'appliquent aux langues régionales et non pas aux langues étrangères. En conséquence, en ce qui concerne l'Alsace, l'enseignement de l'allemand peut être organisé de manière obligatoire à tous les niveaux de l'enseignement, sans que cela heurte des principes juridiques constitutionnels ou législatifs. Ceci correspond d'ailleurs à la pratique puisque l'enseignement extensif de l'allemand, fait partie de l'horaire normal et présente en principe un caractère obligatoire. Par contre, l'enseignement de l'alsacien comme langue régionale ne saurait être obligatoire.

3. L'enseignement en langue régionale est possible. Cet enseignement peut prendre la forme d'un enseignement bilingue paritaire mais l'administration doit préciser comment les disciplines sont partagées entre le français et la langue régionale, ce qui est habituellement déjà fait. De surcroît, d'après les nouveaux textes, elle doit également veiller à ce qu'aucune discipline soit exclusivement enseignée en langue régionale, donc en allemand. L'enseignement immersif qui va au-delà du paritarisme est, dans l'état actuel du droit, non légal.

4. Il est possible d'utiliser la langue régionale dans les relations sociales au sein de l'établissement, c'est-à-dire dans la vie scolaire, dans les relations entre élèves, mais pas dans les relations administratives au sein de l'établissement, ni dans la vie administrative. Par contre, le bilinguisme est possible au niveau de l'affichage, de l'utilisation des documents, tels que les bulletins scolaires, circulaires ou autres.

5. Les limites légales de l'enseignement immersif s'appliquent en théorie aussi à l'enseignement privé, mais en pratique, l'administration n'a entrepris aucune action tendant à réprimer l'utilisation d'un enseignement bilingue au-delà de la parité dans les écoles privées non subventionnées et même dans les classes sous contrat. L'enseignement immersif est pratiqué actuellement par Diwan dans le cadre des classes contractualisées ou dans le cadre de classes privées, sans objection du Ministère de l'éducation nationale ni des collectivités territoriales. Par contre, il n'est pas exclu que des organisations syndicales engagent des actions contre l'existence de telles classes. En Alsace également, ABCM dépasse dans un certain nombre de cas la parité stricte en combinant allemand et alsacien. Cette circonstance n'a pas été invoquée par l'éducation nationale pour s'opposer à des demandes de contractualisation et ne fait actuellement pas l'objet de discussions ou de contestations.

6. Les collectivités régionales et locales peuvent intervenir dans l'enseignement de la langue régionale. Cette intervention peut prendre la forme de conventions passées entre les collectivités locales et l'Etat en vue d'assurer une participation au financement et à la définition des objectifs. Tel est l'objet de la Convention quadripartite passée entre les collectivités territoriales alsaciennes et l'Etat.

Dans certaines régions d'Outre-Mer, le Conseil Régional peut également déterminer des activités éducatives relatives à la connaissance des langues et cultures régionales, mais sans pouvoir se substituer au programme défini par l'Etat. Ainsi, en vertu de l'article L 4433-25 du Code de l'Education, dans les

régions d'Outre-Mer, « le Conseil Régional détermine les activités éducatives et culturelles complémentaires relatives à la connaissance des langues et cultures régionales qui peuvent être organisées dans les établissements scolaires relevant de la compétence de la Région. Ces activités qui peuvent se dérouler pendant les heures d'ouverture des établissements concernés sont facultatives et ne peuvent se substituer ni porter atteinte au programme d'enseignement et de formation définis par l'Etat ». Elles sont financées par la Région. Dans le cadre du statut de la Corse, l'article L 4424- 14 du Code de l'Education précise que l'assemblée corse adopte un plan de développement de l'enseignement de la langue et de la culture corse prévoyant notamment les modalités d'insertion de cet enseignement dans le temps scolaire. Ces modalités font l'objet d'une Convention conclue entre la collectivité territoriale de Corse et l'Etat.

Ainsi qu'on le voit, dans la République égale et unitaire que constitue la France, il existe une assez grande diversité régionale quant à la participation des régions dans l'organisation de l'enseignement des langues régionales. Pour ce qui est de l'Alsace-Moselle, le droit local vient de plus au secours de l'initiative des collectivités locales en leur permettant d'apporter un financement aux écoles privées au niveau maternel et primaire sans les limitations résultant de l'application de la loi Falloux. Sur la base de ces dispositions locales, il a été possible aux collectivités alsaciennes de soutenir les classes associatives ABCM sans se heurter aux mêmes obstacles que les collectivités bretonnes pour le soutien des classes DIWAN. On peut citer le cas de la commune de Sarreguemines qui, confrontée à l'opposition de l'éducation nationale, a ouvert et pris en charge une dizaine de classes bilingues gérées par ABCM mais financées quasi exclusivement par la commune.

On peut d'ailleurs s'interroger si les communes n'auraient pas en Vieille France, comme en Alsace-Moselle, la compétence légale d'ouvrir elles-mêmes, en concurrence avec l'éducation nationale, des écoles bilingues en langue régionale. La promotion de la langue et de la culture régionale étant incontestablement un intérêt communal et régional, il serait possible de défendre l'argument qu'une telle initiative relève de la compétence des collectivités locales. Jusqu'à présent, aucune collectivité locale n'a exploré cette voie.

7. Les parents peuvent demander la mise en place d'un enseignement de la langue régionale ou dans la langue régionale mais en aucun cas un tel enseignement ne constitue pour eux un droit susceptible d'être exigé à l'encontre de l'administration de l'éducation nationale. La mise en place de cet

enseignement reste donc l'objet de l'appréciation de l'administration de l'éducation nationale. Ce pouvoir d'appréciation ne signifie pas pour autant pouvoir arbitraire. Dans la procédure d'examen des demandes d'ouverture de classes bilingues, l'administration doit, en tout état de cause, respecter les procédures, qu'elle a elle-même établies (Trib. Adm. Strasbourg 2 juillet 2002 Abt n° 01-05144). De plus, l'administration ne peut se fonder que sur des faits exacts pour refuser l'ouverture d'une classe. Si elle invoque des faits inexacts, la décision de refus pourra être annulée pour erreur de fait. Enfin, un refus d'ouverture de classe peut être annulé en raison d'une erreur manifeste d'appréciation.

Ces limites au pouvoir discrétionnaire de l'administration ont été illustrés par deux arrêts récents de la Cour administrative d'Appel de Nancy du 24 juin 2002 (n° 01 NC 00524 Herrbach et autres ; n° 01 NC 00525 Patel et autres) concernant l'ouverture de classes à Sausheim et à Sélestat. A l'occasion de ces arrêts, la Cour administrative d'appel a souligné que « l'administration, qui a la faculté d'organiser un enseignement en langue régionale, ne saurait sans entacher sa décision d'illégalité faire un usage erroné de son pouvoir d'appréciation ou fonder sa décision sur des faits matériellement inexacts ». Par ailleurs, la Cour administrative a rappelé que « l'administration ne saurait s'interdire par avance d'exercer son pouvoir d'appréciation en arrêtant une disposition de principe qui n'est dictée par aucune règle de droit qu'elle serait tenue de respecter ni s'abstraire de son obligation de ne rendre une décision qu'après avoir procédé à un examen particulier des circonstances de l'espèce ». Dans le cas particulier, le Recteur avait évoqué trois motifs de refus. Il avait invoqué d'une part l'insuffisance de locaux et le manque d'enseignants. Mais la Cour a constaté que la mise en place d'une classe bilingue n'imposait pas dans le cas particulier de disposer de locaux supplémentaires et qu'il existait des enseignants volontaires pourvus des diplômes nécessaires pour dispenser cet enseignement. Le Recteur s'était d'autre part fondé sur une instruction qu'il avait lui-même prise prévoyant la non ouverture de classes en grande section maternelle. La Cour a constaté que cette instruction ne permettait pas à l'administration de se dispenser d'examiner les circonstances particulières de l'espèce pour rechercher s'il n'y avait pas quand même lieu d'ouvrir dans le cas particulier une classe en grande section maternelle. Ainsi, l'administration ne peut, pour refuser l'ouverture de classes bilingues se prévaloir du fait de ne pas avoir d'enseignants, s'il est établi que des enseignants sont disponibles même en dehors de la fonction publique, car les conventions passées avec les collectivités territoriales permettent le recrutement d'agents contractuels. L'administration ne peut non plus se prévaloir de l'absence de

locaux s'il s'avère possible d'organiser un enseignement bilingue dans les locaux existants. Enfin l'administration ne saurait instituer des conditions dépourvues de base légale pour limiter l'ouverture de classes bilingues. En particulier, elle ne peut invoquer des limites ou des restrictions fixées dans ses propres circulaires sans examiner les cas concrets qui lui sont soumis. De plus, le juge administratif vérifie si les appréciations portées par l'administration sont raisonnables ; celles-ci sont reconnues comme illégales s'il y a une disproportionnalité entre les arguments favorables et défavorables à l'ouverture d'une classe, s'il y a une erreur manifeste d'appréciation de la part de l'administration ou si celle-ci a commis un détournement de pouvoir.

Toutefois une décision d'annulation d'un refus d'ouverture de classe ne signifie pas pour autant que le tribunal va ordonner l'ouverture de cette classe. Outre le fait que la juridiction intervient généralement de nombreux mois voire des années après la demande d'ouverture et après l'introduction de la requête, l'annulation d'un refus d'ouverture d'une classe rend seulement obligatoire pour l'administration le réexamen de la demande au regard des indications fournies par le juge administratif. Un nouveau refus d'ouverture est alors possible fondé sur de nouveaux motifs si eux sont légaux. De façon générale, il ne faut donc pas avoir trop d'espoir dans la jurisprudence. Les réponses des tribunaux administratifs sont généralement tardives et souvent négatives (cf. CE 15 avril 1996 Assoc. Parents élèves pour enseignement breton, requ. n° 165114 : si un enseignement de langue régionale cesse en conséquence du départ de l'instituteur, l'administration n'a aucune responsabilité).

B. Perspectives de réformes futures

Les perspectives de modification législatives ou réglementaires en vue de donner un cadre plus précis et plus protecteur à l'enseignement des langues régionales et notamment l'enseignement de l'allemand comme langue régionale en Alsace sont peu prometteuses. On se bornera ici à indiquer quelques unes des propositions qui ont été faites.

1. Les propositions de la Région Alsace de décembre 2002 dans le cadre du nouveau processus de décentralisation : La Région Alsace a exprimé le souhait qu'un statut juridique soit donné à la Commission quadripartite Etat-Région-Départements et que ces pouvoirs soient renforcés, notamment en matière d'implantation des sections bilingues, d'organisation des recrutements d'enseignants et de préparation du matériel pédagogique.

2. Les propositions du Comité fédéral des associations pour la langue régionale en Alsace. Le Comité fédéral a proposé la mise en œuvre d'un plan régional de promotion de la langue régionale. Il s'agirait pour l'essentiel de mettre en application la même méthode que celle utilisée en matière de régionalisation ferroviaire :

- la Région serait investie de la compétence de définir les objectifs et la politique en matière de promotion de langues régionales ; elle se verrait transférer les ressources correspondantes ;
- l'opérateur historique à savoir l'éducation nationale serait chargé de la mise en œuvre mais avec une intervention complémentaire du secteur associatif et notamment du réseau ABCM.

Par ailleurs, le Comité fédéral a demandé aux parlementaires locaux de proposer un amendement au Code de l'Éducation pour légaliser l'enseignement immersif.

3. La proposition de loi des sénateurs alsaciens. En novembre 1991, les sénateurs alsaciens ainsi qu'un certain nombre de leurs collègues ont déposé une proposition de loi relative au statut et à la promotion de la langue régionale en Alsace et en Moselle. Cette proposition de loi prévoyait notamment de créer un véritable droit des parents à obtenir un enseignement en langue régionale, la mise en place d'un enseignement de l'étude de l'histoire et de la civilisation régionale, l'organisation d'épreuves de langues et de cultures régionales, aux examens et concours de tous niveaux, la création de structures de formation des maîtres destinés à l'enseignement de et en langue régionale. Cette proposition de loi n'a jamais été discutée.

On observera que les mesures de décentralisation actuellement examinées par le Gouvernement n'apporteront aucun changement dans le domaine de l'enseignement des langues régionales. On constate d'ailleurs une nette opposition d'une fraction importante des enseignants à toute forme de régionalisation dans le domaine de l'enseignement y compris celui des langues régionales. Seule une véritable détermination des élus régionaux pourrait permettre de surmonter ces résistances. Mais on peut se demander si les responsables régionaux sont véritablement déterminés et convaincus à s'engager contre les obstructions mises en œuvre par les lobbys divers, notamment au sein de l'administration de l'éducation nationale, hostiles à l'ensei-

gnement des langues régionales. Le transfert de compétences de l'Etat aux régions en matière d'enseignement des langues régionales, s'il se faisait, ne sera donc pas forcément une panacée.

Le seul changement qui pourrait apporter une véritable transformation en profondeur serait de créer par la voie législative un véritable droit des parents à obtenir un enseignement en langue régionale dès lors qu'ils le demandent et qu'ils représentent un nombre minimal d'élèves. (On rappellera que par exemple en Hongrie, pays nettement moins riche que la France, un tel droit à obtenir un enseignement en langue régionale, est ouvert dès que 8 élèves sont concernés. Il s'agit de passer d'une politique de réponse (plus ou moins réticente) à la demande à une politique de l'offre d'enseignement des langues régionales.

Une autre modification essentielle est de remettre en cause le monopole de l'éducation nationale car, tant que ce monopole existe, aucune sanction aux résistances et sabotages organisés au sein de l'éducation nationale contre l'enseignement des langues régionales ne sera véritablement possible. L'approche traditionnelle était de considérer que le service public exige le monopole. La conception actuelle va dans le sens que le véritable service du public implique une diversité de l'offre et une capacité de choix pour les usagers. Sauf à imposer l'enseignement en langues régionales, ce que personne ne souhaite parmi les promoteurs de ces langues, le développement de l'enseignement des langues régionales implique l'existence d'un véritable pluralisme scolaire. Ce pluralisme scolaire suppose lui-même qu'à côté du secteur public il existe des secteurs associatifs ou des secteurs privés dynamiques. L'enseignement du basque est relativement performant parce que cet enseignement est réparti à peu près par un tiers entre le secteur public, le secteur privé confessionnel et le secteur associatif. Pour arriver à un tel pluralisme, il est nécessaire de modifier les mécanismes de financement de l'enseignement des langues régionales afin de mettre à la disposition de structures compétitives les ressources que l'éducation nationale ne veut pas consacrer à la promotion des langues régionales.

**PROJET DE PROPOSITION
DE LOI RELATIVE AUX LANGUES
ET CULTURES RÉGIONALES
DE FRANCE**

GROUPE OCCITAN (FELCO / IEO)

Exposé des motifs

Il y a urgence

Peut-on aujourd'hui se contenter d'utiliser la loi Deixonne de 1951, qui ne concerne que l'enseignement, pour donner droit de cité aux langues et cultures dites locales ou régionales ? En fait, le demi-siècle écoulé a modifié sensiblement le paysage de la politique linguistique de notre pays, au point d'ailleurs que plusieurs dizaines de projets de loi ont été déposés par des parlementaires de tous les bords. Nous sommes aujourd'hui dans une situation nouvelle, marquée certes par le retour de débats anciens, mais aussi par une évolution de la majorité de l'opinion. Celle-ci considère comme positive l'apport de ces langues et cultures, sans les opposer à la langue nationale, au point que la Délégation générale à la langue française (DGLF) a pu devenir en 2002 la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) sans susciter la moindre polémique. C'est dans cette perspective nouvelle qu'il est besoin d'une loi assurant la reconnaissance de ces langues par la République, et prenant des mesures pour défendre et promouvoir cet élément fondamental de notre culture et de notre patrimoine.

Il faut rappeler en effet que la loi de 1951, dont les effets positifs furent par ailleurs incontestables, était intervenue avec un grand retard par rapport à l'objectif de prise en compte positive de cette diversité linguistique caractéristique du territoire français. Depuis ce demi-siècle, la situation faite à la langue française dans le Monde, avec la décolonisation, puis la fin des affrontements entre « Grands », la montée de l'horizon européen, et la pression grandissante vers une uniformisation à la fois économique et culturelle, a provoqué une prise de conscience sur la nécessité de défendre et de valoriser la diversité, dans un monde défini comme devant être multipolaire. C'est le sens donné de fait par le développement d'une conception de la Francophonie, qui vise non à imposer dans une partie du monde une seule langue, contre toutes les autres, mais à utiliser le français comme porte-parole, intermédiaire, de cette diversité. Le temps n'est plus au conflit entre des monolinguismes, mais à la promotion de plurilinguismes ouvrant sur la richesse de la diversité humaine. Le temps n'est plus à une conception des langues comme reflétant la hiérarchie des peuples qui les utilisent : aucune langue, nous ont appris les linguistes, n'est en soi supérieure ou inférieure à une autre ; seuls les aléas des

rapports de force de l'Histoire on fait qu'elles occupent une position dominante ou dominée, et que leurs équipements dans tel ou tel domaine font qu'elles suscitent l'emprunt plutôt que la recherche de création spécifique.

Craignant un monopole de l'anglais, la France, comme d'autres pays francophones, a pris des mesures de défense du français, plus ou moins bien adaptées, dans la vie économique, politique et sociale, et de soutien à la création artistique et culturelle en langue française. En même temps, s'est développée la conscience que la promotion de la diversité au niveau mondial (on se souvient qu'il y a moins de 200 états, mais plus de 4000 langues dans le monde...), devrait, en toute logique, conduire, non seulement à accepter la diversité linguistique historique de la France, mais à en faire un atout : à la fois pour le patrimoine national, mais aussi pour une démonstration que les positions internationales de la France ne sont pas le masque d'ambitions nostalgiques d'un « Empire » perdu.

Trop longtemps considérées comme étant potentiellement adversaires de la langue nationale et donc de l'unité de la République, les langues de France ne devraient plus apparaître aujourd'hui que comme ce qu'elles sont : partie prenante du patrimoine national, européen et mondial, qu'il convient de faire vivre et de promouvoir, sans conflit phantasmatique avec la langue nationale. Car elles sont aujourd'hui particulièrement menacées, si l'on ne crée pas les conditions qui leur permettent d'exister, à la fois bien sûr dans l'espace privé, mais aussi dans l'espace public. Toutes les enquêtes montrent en effet, même si c'est à titre variable selon les aires linguistiques, qu'il y a contradiction entre l'état de transmission et d'usage de ces langues, de plus en plus détérioré, et sentiment positif à leur égard. Sans rien changer au principe qu'elles ne sauraient faire l'objet d'un enseignement ou d'un usage obligatoire, il devient désormais urgent de créer les conditions d'obligation pour les pouvoirs publics, de pouvoir répondre aux demandes des populations concernées.

Il apparaît donc nécessaire et urgent, plus de cinquante ans après la loi Deixonne, d'affirmer la reconnaissance des langues de France par une loi de la République, qui leur donne un statut et définisse le cadre de leur promotion, et ce indépendamment de l'éventuelle ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et de la modification de la Constitution que cette ratification nécessite.

Sortir de l'ornière

Ce n'est pas la première fois depuis le vote de la loi Deixonne en janvier 1951 que l'on voit déposer, par un parti politique ou un autre, une proposition de loi concernant le sujet dont il est question ici. Le nombre de ces propositions fait même cruelle figure face à l'absence totale de tout projet de loi déposé par un gouvernement sur le même sujet. Tout s'est passé, pendant un demi-siècle, comme si la question de ces langues « régionales » qu'on commence depuis peu à appeler « de France » présentait de tels dangers que la représentation nationale comme les gouvernements successifs étaient condamnés à l'éviter soigneusement. Du coup, les quelques progrès qui ont pu être faits dans le domaine de la reconnaissance de ces langues l'ont été par la voie réglementaire, à travers des circulaires et des arrêtés ponctuels, s'empilant en quelque sorte les uns sur les autres sans que jamais, ou si rarement, n'apparaisse l'ébauche d'une véritable politique cohérente et pensée. Encore l'application pratique de ces circulaires, dans l'Éducation nationale entre autres, était-elle en tout état de cause laissée au bon vouloir des acteurs de terrain et des hiérarchies locales. D'où des inégalités criantes entre langues, ou entre académies, ou entre parties d'une même zone linguistique, selon que les responsables locaux étaient plus ou moins bienveillants, ou, hélas, plus ou moins sensibles à des formes de revendication parfois plus que vigoureuses. Pour citer l'exposé des motifs d'une proposition précédente remontant à 1986, « depuis plus de trente ans l'enseignement des langues régionales relève plus du marchandage et du bricolage que du service public¹. »

Cette difficulté à aborder sereinement, et publiquement, la question, à la penser, enfin, renvoie moins cependant à un danger réel qu'à des préjugés et des fantasmes solidement ancrés dans beaucoup, dans trop de consciences françaises. Que n'a-t-on dit à ce propos ! Ces langues, d'abord, n'étaient pas de vraies langues, mais de simples patois de paysans – et tant pis pour l'égalité républicaine entre tous les citoyens. Elles n'avaient pas de grammaire, elles changeaient de village en village, elles n'étaient le support d'aucune culture digne de ce nom. Leur étude allait accroître considérablement la charge de travail des élèves et des maîtres. Elles ne pouvaient véhiculer que des idées réactionnaires, puisqu'elles appartenaient par définition au monde du passé féodal. Elles empêchaient par leur seule existence les petits Français de parler leur vraie langue, qui ne pouvait être que le français et lui seulement, car il est impossible de parler plusieurs langues. Elles ne servaient à rien, puisqu'elles n'étaient pas la langue des communications internationales – ce d'ailleurs jus-

qu'à ce qu'on s'aperçoive qu'à ce compte, la place du français n'était peut-être pas, à terme, tellement meilleure. Leur reconnaissance risquait de mener à la reconnaissance des « peuples » qui les parlent, lesquels peuples ne manqueraient naturellement pas de remettre en cause leur appartenance à la communauté nationale – comme si cette appartenance était à ce point fragile que la moindre concession la fasse exploser. Et les grands mots de voler : multiculturalisme – forcément sur le modèle anglo-saxon, donc suspect ; communautarisme, – forcément contradictoire de toute identification collective à l'échelle nationale ; droit à la différence – menant fatalement à l'obligation de se conformer à la différence qu'on vous assigne ; revendication en faveur d'une culture particulière – qui ne peut déboucher que sur un repli identitaire, comme si l'usage du seul français impliquait obligatoirement le refus de tout repli, comme si aucun discours d'exclusion, par une sorte de miracle patriotique, ne pouvait être tenu dans la langue de la République. Etc., etc. Toutes idées et affirmations péremptoires reposant le plus souvent d'ailleurs sur une ignorance assez totale de la question.

La diversité n'est pas un argument à usage extérieur seulement

C'est ainsi que ceux qui militent pour la reconnaissance de ces langues – et qu'on appelle significativement non leurs locuteurs, mais leurs défenseurs, comme si leur action ne pouvait s'inscrire que dans le cadre d'un combat – sont perpétuellement contraints, depuis des décennies, de déployer des trésors rhétoriques pour répondre à des questions qui ne devraient même pas se poser. Dans pratiquement toutes les propositions de loi déposées depuis un demi-siècle – sans remonter à la pétition adressée au Corps Législatif en 1870 par Gaidoz, Charencey et De Gaulle –, on retrouve les mêmes arguments, jamais pris en compte. On retrouve l'héritage culturel occitan, depuis les Troubadours jusqu'à Mistral, ou la matière de Bretagne, ou la spécificité linguistique de la langue basque, etc. On retrouve l'affirmation des bienfaits cognitifs et pédagogiques du bilinguisme, que plus aucun spécialiste ne nie aujourd'hui. On retrouve l'idée que la langue locale permet de mieux comprendre le milieu local, à travers sa toponymie, elle-même reflet de sa géographie et de son histoire. On retrouve l'idée que toutes ces langues font partie du « patrimoine national », et qu'elles sont une aide utile pour le français,

face aux risques de banalisation culturelle induits par la mondialisation – un argument que l'on trouve déjà en germe dans l'exposé des motifs de la loi Deixonne ! On retrouve l'idée que ces langues ouvrent sur des espaces culturels voisins, et participent donc de la construction d'une culture commune à l'échelle de l'Union Européenne. On retrouve même, dans les plus récentes et les débats qui ont eu lieu depuis, l'idée de pur bon sens que la France ne peut sérieusement revendiquer pour la « diversité culturelle » à l'échelle internationale en continuant à refuser cette diversité sur son propre territoire; ou, comme le disait la proposition Briane de 1986 déjà citée : : « Le retard de la France, s'il se maintenait, ne lui permettrait plus d'être crédible, dans le concert des nations, en matière de défense des droits culturels ». Nous ne développerons pas tout ceci plus avant, parce que, outre le fait que somme toute les langues et cultures de France n'ont pas à s'excuser d'exister, ces arguments n'ont déjà que trop servi et qu'ils ont toujours été rejetés d'un revers de main par ceux à qui ils étaient destinés. C'est ainsi qu'au nom de risques de replis identitaires, on justifie une attitude de rejet de toute discussion sans voir que ce rejet est lui-même un repli, et qu'il risque, par les déceptions et les frustrations qu'il provoque, de mener droit au péril même que l'on voulait éviter.

Le moment est venu de laisser enfin la parole à la raison et au bon sens, en abordant sereinement la question des langues de France, et de ce qu'elles peuvent apporter au lien social et à la culture de notre pays.

La pluralité linguistique fait partie de la réalité française depuis pratiquement les origines de l'Etat, en tout cas depuis le moment où les rois des Francs comtes de Paris ont dépassé les limites de leur domaine initial pour annexer successivement des terres de langue d'oïl, puis de langue d'oc, puis de langue basque ou bretonne, puis de langue germanique – flamand au nord, haut allemand ou francique à l'est – puis de langue catalane, puis de langue corse, tandis que la colonisation de certaines îles de l'Océan indien ou de l'Océan atlantique jointe à la traite créait les conditions de la naissance des créoles à base française. Sans oublier l'effet de la colonisation des deux derniers siècles qui a amené le français en Afrique et en Asie mais a du même coup ouvert la porte à des migrants issus de ces colonies, apportant avec eux leurs langues. Le tout sans préjudice au XXe siècle des divers courants d'immigration, venus renforcer encore la pluralité linguistique et culturelle de la société française. Les locuteurs de toutes ces langues, répétons-le, n'ont pas à justifier de leur existence, ni à s'excuser pour leur pratique. Elles font bel et bien partie de la réalité française. Il est temps d'accepter et d'assumer cette pluralité, ne serait-ce que parce qu'à trop vouloir nier la réalité, on s'expose à la voir se venger.

Langue commune oui, langue unique non

Or c'est cette négation qui a prévalu jusqu'ici. L'indispensable diffusion d'une langue commune, le français, a pris la forme de l'imposition, par des moyens parfois contestables, et dénoncés dans plusieurs des propositions qui précèdent celle-ci depuis si longtemps, d'une langue voulue comme unique, rejetant les autres pratiques linguistiques comme illégitimes. Plus récemment, des esprits ingénieux ont expliqué qu'il ne s'agissait pas d'interdire à qui que ce soit de parler quoi que ce soit, mais que l'espace public devait être le domaine de la seule langue nationale, l'usage des autres langues devant être réservé au seul usage privé, et individuel – sous peine de voir se profiler, derrière l'apparence de groupes de locuteurs reconnus, le spectre hideux du communautarisme. Cette idée, présentée sous les atours séduisants de la logique républicaine, n'est en fait rien d'autre qu'un sophisme cherchant à habiller d'arguments philosophiquement et politiquement corrects le rejet ancien de tout ce qui n'est pas le français seul. Derrière ce rejet, on trouve au fond le vieux mépris pour des parlers de gens de peu – ce que le sens commun appelle « patois » depuis des siècles, d'un mot qui a si peu d'équivalent dans les autres langues de culture européennes qu'elles ont dû l'emprunter tel quel.

Cette idée de plus, et il faut le dire avec force, repose sur un postulat erroné; si par le passé, les langues ont pu se transmettre grâce à l'espace privé, c'est que l'espace public, en dehors de celui réservé aux élites, n'imposait pas de choix linguistique. Il n'en est plus de même au XXI^e siècle. Aucune langue ne peut se transmettre aujourd'hui en Europe sans le support de l'espace public. Les pays qui nous entourent l'ont bien compris: la présence des langues à l'école, à la radio et à la télévision, dans la signalétique..., est un élément fondamental et indispensable à leur pratique.

On trouve aussi le mythe d'une société monolithique, où toute différence est vue comme déviance. Un Roi, une Foi, une Loi, disaient les vieux rois, créant du même coup les conditions de ces graves affrontements religieux et politiques qui ont marqué la mémoire collective française ; les régimes qui ont suivi ont laïcisé cette aspiration à l'homogénéité totale du corps social, mais ils l'ont maintenue, avec ses conséquences inévitables, la hantise de la rupture, et la propension à l'affrontement entre factions irréconciliables. Les langues de France qui avaient pourtant peu à voir dans ce type d'affrontement, ont payé au prix fort cette situation.

Les effets de ce mépris séculaire et de cette méfiance affichée pour le « patois » ont été ravageurs. Pas seulement du fait qu'ils ont amené au cours du

XXe siècle à un déclin de plus en plus rapide des langues de France, et interdit de fait la cohabitation dans les pratiques langagières des citoyens de plusieurs registres, d'une association souple langue officielle / langue locale ou « dialecte » telle qu'on la trouve dans plusieurs pays voisins par exemple. Ils ont mené des populations entières à ce qui ne peut être désigné que comme un reniement d'une part de ce qu'elles étaient. Le tout sans profit pour la cohésion nationale puisque les conflits qui traversent la société ne sont historiquement jamais d'ordre linguistique mais toujours politiques, ou sociaux avec ou sans habillage religieux. Si les possibilités – plus ou moins importantes selon les époques –, de promotion sociale ouvertes aux citoyens français depuis la Révolution ont pu apparaître longtemps comme une compensation, sinon une récompense pour ce reniement, le transfert automatique de ce vieux mépris aux langues d'immigration, concernant dès lors des populations pour lesquelles l'accès à cette promotion était encore moins évident n'a pu que générer un malaise : les générations issues de ces immigrations passées par l'école française n'ont pas seulement perdu la maîtrise de leurs langues d'origine, elles ont aussi été amenées à appliquer à ces langues le mépris que leur suggéraient l'école et la société, et partant, le mépris pour leurs parents qui les parlaient. Les frustrations nées de la difficulté à progresser dans l'échelle sociale ont amené parfois la tentation d'un repli identitaire qui a pris la forme d'un retour non à la culture d'origine mais bel et bien à une forme détournée d'affirmation religieuse.

Le refus de respecter les langues d'origine n'est certes pas à lui seul la cause des difficultés reconnues de l'intégration, qui résultent d'autres facteurs plus nettement sociétaux, mais il a sans aucun doute, à sa manière, contribué au développement du malaise dont on vient de parler. Il faut donc prendre le problème au rebours de la façon dont il l'a été jusque là : ce qui crée le lien social, la nécessaire cohésion du corps national autour de valeurs communes, ce n'est pas la démarche assimilatrice conçue traditionnellement en France comme l'aspiration à l'éradication de tout ce qui ne relève pas d'une culture officielle unique, c'est au contraire l'attention respectueuse portée aux langues diverses présentes dans le corps social, aux cultures dont elles sont porteuses, et le développement des échanges et des fécondations mutuelles entre ces cultures, comme avec la culture officielle. Non point l'exclusion, et pas davantage la juxtaposition de ghettos tolérés de guerre lasse, mais la cohabitation dynamique entre les diverses expressions de citoyens véritablement égaux. Et la reconnaissance apaisée d'une vérité simple : l'adhésion raisonnée de chaque Français, quelle que soit son origine et le rapport qu'il entretient avec elle à un projet collectif fondateur de citoyenneté, n'est pas

incompatible avec l'acceptation par la collectivité nationale de l'apport d'héritages linguistiques spécifiques : s'il est vrai que comme on le dit souvent (et parfois de façon bien mécanique) le modèle civique français est fondé sur un lien politique et non ethnique, les deux niveaux ne s'opposent pas, n'interfèrent même pas, puisqu'ils renvoient à deux dimensions indépendantes.

C'est donc en termes de respect qu'il faut aborder enfin la question des langues de France. Non le respect machinal et quelque peu condescendant dû à un patrimoine facilement perçu par certains comme poussiéreux, sinon mort, mais le respect actif, ouvert, pour des paroles vivantes qui font partie du concert national. Ce respect doit se traduire par des mesures concrètes, qui seront suggérées plus loin. Il doit aussi se traduire par des discours et des actes symboliques visant à affirmer mieux et plus clairement que cela n'a été trop souvent fait, la dignité éminente de ces pratiques linguistiques. Il ne s'agit pas ici de faire des concessions ponctuelles à des groupes qui revendiquent, et que l'on entend ainsi calmer pour avoir la paix, sans que ces concessions ne débouchent sur une reformulation de ce que peut être la culture nationale, c'est cette culture nationale même qu'il faut repenser en profondeur. Il ne s'agit pas de reconnaître de plus ou moins bonne grâce l'existence de « cultures locales », cantonnées dans quelque coin du territoire national, et n'ayant rien à dire à qui que ce soit en dehors de ces sortes de réserves. A suivre cette voie, on risquerait de provoquer ce repli identitaire et communautariste que l'on prétend précisément conjurer. Le seul moyen d'éviter cela c'est de reconnaître concrètement, et pas seulement en discours de circonstances tôt oubliés, que les langues de France font partie intégrante de la culture française.

Si l'on accepte l'idée de cette association étroite entre français et autres langues de France, cela implique que sur tous les points du territoire national, l'école et les médias doivent prendre acte de leur existence. A travers par exemple une présence plus grande de leurs réalisations culturelles, musicales audiovisuelles ou autres, dans les médias et dans les institutions culturelles ; à travers aussi une information minimale à leur sujet intégrée aux programmes de l'Education nationale, sous la forme par exemple de textes littéraires traduits – de tels textes existent çà et là dans certains manuels actuels, mais cela n'a rien de systématique. Il est temps de sortir du préjugé paresseux qui considère que Mistral ne peut intéresser qu'un lectorat provençal, ou qu'un habitant de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ne pourrait tirer aucun profit de la découverte de l'existence de textes, ou de musiques, ou de spectacles bretons ou alsaciens ou liés à la culture yiddish, ou arménienne, ou berbère... Sauf à considérer que l'universel est définitivement interdit à ces cultures, et réserver

vé au seul français, ce qui contredirait une fois de plus les orientations de la France en matière de diversité linguistique et culturelle.

Quelques pistes pour nourrir la réflexion sur les futurs articles de la loi

En ce qui concerne maintenant le détail pratique du traitement des langues concernées, on s'appuiera sur un certain nombre de principes :

– **La complexité du paysage linguistique français interdit toute solution globalisante.** Il n'y a rien de commun entre la situation des langues d'immigration bénéficiant hors de France d'un statut officiel dans un ou plusieurs pays, et la situation de langues qui ne sont officielles ou reconnues nulle part – le yiddish, le berbère, pour ne prendre que ces deux exemples. Il n'y a rien de commun entre la situation des langues des Territoires d'Outremer, mélanésiennes, polynésiennes ou amérindiennes, et les langues dites « régionales » ou les créoles. Tout en réaffirmant que toutes ces langues constituent, toutes ensemble, le problème « Langues de France », puisque parlées aussi par des citoyens français, il convient de procéder séparément, et de tenir compte de cette diversité de situations. La présente proposition se limite donc au seul cas des langues dites traditionnellement « régionales » telles qu'elles ont été définies par la loi Deixonne, complétée au fil des décennies par des textes concernant le corse, l'alsacien, le francoprovençal, les parlers de langue d'oïl, les créoles.

– **Plusieurs niveaux de collectivités publiques sont impliqués dans la promotion des langues de France.**

Il y a en premier lieu l'État, puisque c'est dans le cadre de la définition de la culture nationale que se développe la politique concernant les langues de France. L'État doit donc être le garant de la reconnaissance des langues de France et de leur statut. Dans les domaines qui sont de sa compétence directe, il doit aussi être l'acteur de cette reconnaissance. L'État doit donc assumer ses responsabilités dans le domaine des médias et des institutions culturelles, via les DRAC et les directions nationales et régionales de Radio-France et France-Télévision, comme dans le domaine de l'enseignement via l'Éducation nationale.

Mais à côté de l'État, d'autres collectivités territoriales ont leur rôle à jouer : régions, voire, dans le cas occitan, coordinations interrégionales, à travers par exemple des contrats ou conventions État-Région ou Régions-rectorats, impliquant la mobilisation de ressources financières complémentaires, l'aide à la création, et d'une manière générale tout ce qui concerne l'affichage, à l'échelle locale, de la spécificité linguistique et culturelle. Chacune à leur niveau, les autres collectivités locales – départements, agglomérations, communes... ont de même leur mot à dire dans l'accompagnement de la politique générale concernant les langues de France.

On n'aura garde enfin d'oublier le niveau européen. D'abord parce que, on l'a dit, certaines langues de France sont aussi transfrontalières. Et aussi parce que la question des langues régionales ou minoritaires, quel que soit le nom qu'on leur donne, se pose maintenant à l'échelle de l'Europe entière.

Au niveau mondial, les recommandations de l'ONU en matière de Droits de l'Homme, et celles de l'UNESCO en matière de préservation de la diversité linguistique et culturelle devront également être prises en compte dans l'élaboration de la loi.

1. Utilité et visibilité publiques

Il est évident que la vie normale des langues de France ne peut être cantonnée au seul domaine de la culture ou de l'école. Leur présence doit être assurée dans l'ensemble de la société. Les débats autour de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ont révélé une forte opposition à l'idée de les voir entrer dans la sphère de l'usage administratif ou judiciaire par exemple. D'aucuns ont même cru pouvoir prévoir le moment où la connaissance du breton ou de l'occitan serait indispensable pour signer un contrat de travail dans les régions concernées dont l'accès serait ainsi interdit à tout demandeur d'emploi qui n'en serait pas originaire. De telles craintes sont sans fondement.

Mais s'il est peu pertinent de revendiquer une parité absolue, dans tous ses registres d'usage officiel, entre le français et les autres langues, ces dernières n'en doivent pas moins avoir une certaine place dans l'espace public qui leur permette d'être visibles et audibles. C'est la condition première de leur pratique. Depuis plusieurs années a commencé à se mettre en place une poli-

tique de signalisation bilingue pour les noms de lieux, particulièrement en Corse, en Pays Basque ou en Bretagne. La situation de l'espace occitan est bien plus contrastée. Il conviendrait sur ce plan de mettre en place une politique systématique, s'entourant de toutes les garanties scientifiques permettant de restituer aux toponymes leur forme authentique. De la même façon, l'affichage publicitaire en langue régionale doit être non seulement autorisé – certaines applications restrictives de la loi Toubon s'y opposent – mais éventuellement encouragé.

2. Médias

Là encore, la politique menée jusqu'à présent a été celle de la portion congrue, sans véritable vue d'ensemble. Si certains cahiers des charges de radios ou télévisions publiques prévoient vaguement la prise en compte des cultures "régionales", dans la réalité, l'application de ce cahier des charges est laissée à l'appréciation de responsables locaux qui n'en voient pas toujours l'intérêt. Au total donc la présence des langues régionales sur les ondes est des plus réduites, au niveau des horaires comme à celui des moyens mis à la disposition des producteurs des émissions. En ce qui concerne les opérateurs privés, on sait bien que depuis des années, ce sont des réseaux commerciaux nationaux qui occupent la majeure partie des fréquences hertziennes disponibles localement : les radios associatives en général, et émettant en langue régionale en particulier, n'ont dans ces conditions qu'un statut précaire. Compte tenu de la place qu'occupent les médias dans la diffusion de la culture aujourd'hui, on voit bien l'importance de l'enjeu.

On ne sortira de cette situation qu'en affirmant de nouveau que les langues et cultures régionales ne constituent pas une sorte de survivance folklorique ne concernant que quelques connaisseurs ou fanatiques, mais font partie intégrante de la culture nationale, et en se donnant les moyens d'étayer cette affirmation. Concrètement, cela veut dire que les grands réseaux nationaux eux-mêmes, et pas seulement FR3 ou les stations locales de Radio France, doivent leur faire leur place. Le quota de chansons en langues de France diffusé au niveau national à la radio ou à la télévision doit être assez proche de zéro. De la même façon que les autorités entendent à juste titre garantir la diffusion de chansons francophones, elles doivent assurer celles de chansons françaises de langue non française. La production et la

diffusion d'émissions en langues régionales en quantité significatives font également partie des missions des médias de service public, qui devraient également avoir à cœur d'informer leurs auditeurs ou spectateurs sur la réalité des cultures de France. Là encore, on doit reconnaître qu'on en est fort loin, compte non tenu d'exceptions honorables.

En dehors du service public, le CSA devra veiller plus systématiquement qu'à présent à ce qu'une place convenable soit faite aux radios associatives émettant en langues régionales. Les pouvoirs publics devront de même apporter à ces radios l'aide qui leur permettra de fonctionner – au niveau du matériel comme à celui des emplois. Concernant la presse écrite, contrairement à ce qui s'est longtemps pratiqué, le fait pour un organe de presse d'utiliser une langue régionale ne sera plus considéré comme l'excluant de toute aide publique.

Les pouvoirs publics veilleront enfin, en partenariat avec les instituts de formation au journalisme et aux métiers de l'audiovisuel, à ce que soient mises en place des formations spécifiques pour les professionnels appelés à utiliser les langues régionales.

3. Culture

La création en langue régionale – littérature, théâtre, cinéma, musique... – doit bénéficier d'une aide accrue de la part du Ministère de la Culture, via les DRAC notamment, en partenariat avec les collectivités locales dans la mesure du possible. Cette aide ne doit pas prendre seulement la forme de subventions, aides à l'édition, à la diffusion, etc. mais aussi celle d'un soutien à la formation des acteurs de cette création. Elle doit aussi favoriser le contact et l'échange entre ces créations, théâtrales ou musicales par exemple, et les grands lieux d'affichage culturel que sont par exemple les diverses manifestations nationales ou les divers festivals d'été qui se déroulent dans les régions concernées, et qui cependant ne font pas nécessairement une place aux langues régionales. Cette ouverture constituant le meilleur moyen de lutter contre une ghettoïsation de ces langues et des cultures dont elles sont porteuses.

4. Enseignement

Le principe adopté depuis la loi Deixonne a été celui de la non-obligation de leur enseignement. Dans l'état actuel des choses, il n'y a pas lieu de changer d'optique, et de revendiquer pour elles un quelconque caractère obligatoire. Mais si l'accès à ces langues et à ces cultures doit demeurer du domaine du libre choix pour les individus, l'institution a du moins l'obligation, pour ce qui la concerne, de rendre ce choix effectivement possible partout où une de ces langues est pratiquée, ou, hors de leur aire historique, partout où une demande significative se manifeste. Ce n'est pas malheureusement ce qui a été fait jusqu'à présent : l'information fournie aux familles est le plus souvent inexistante, le nombre d'enseignants compétents et formés est très en deçà des besoins réels, et comme signalé plus haut, l'attitude de l'administration de l'Education nationale n'est pas toujours très coopérative.

On propose donc les mesures suivantes

– Le but à atteindre à terme est l'offre généralisée, avec un enseignant de langue régionale par établissement des aires linguistiques concernées, au minimum. On en est aujourd'hui fort loin, pour ce qui concerne l'occitan par exemple. Ce qui implique le développement des CAPES, pour le secondaire, et des concours spécifiques de professeurs des écoles récemment créés. Ce qui implique aussi la création d'agrégations spécialisées. Avec donc un développement de l'encadrement fourni par l'enseignement supérieur – Universités et IUFM. Et la mise en place d'un véritable cadre institutionnel : il existe un Inspecteur Général chargé des langues régionales, mais le plus souvent sur le terrain il n'y a pas d'IPR mais seulement des chargés de mission au statut diversément précaire. Il convient enfin de veiller à ce que les centres de documentation des établissements soient dotés d'outils concernant les langues en usage dans les régions où ils se trouvent, et que les CRDP ou CDDP mènent une politique concertée de fabrication de matériel pédagogique.

– L'enseignement des langues régionales prend d'ores et déjà plusieurs formes : il peut s'agir d'une simple sensibilisation, en primaire notamment ; il peut s'agir d'un enseignement de langue et culture régionales mobilisant des horaires réduits. Il est également dès à présent possible d'ouvrir des filières bilingues à parité horaire dans lesquelles la langue régionale n'est pas seulement langue enseignée mais aussi langue enseignante pour un certain

nombre de matières. On peut enfin envisager des formes d'enseignement par immersion dans le secteur public, à l'instar de ce qui se pratique dans le secteur associatif. Si tous les types d'offres doivent être maintenus, en fonction de la diversité des demandes potentielles, il est clair que c'est dans l'enseignement bilingue ou immersif que l'acquisition et le statut de la langue sont le mieux assurés, et ce sont ces filières qu'il convient de développer prioritairement. Dans tous les cas de figure, et quel que soit le type d'enseignement, l'institution a le devoir d'assurer la continuité de cet enseignement, entre le primaire et le secondaire comme à l'intérieur de chaque cycle.

– Les programmes concernant les diverses langues doivent assurer bien sûr les conditions de l'appropriation des structures de la langue. Mais ils ne manqueront pas non plus, au nom de la nécessaire ouverture de l'enseignement des langues régionales, de prendre en compte les possibilités qu'offrent ces langues comme passerelles vers des langues apparentées ; c'est particulièrement vrai en ce qui concerne les langues romanes ou germaniques : les expériences menées ici ou là en pays d'oc ou en Corse de « parcours romans » montrent à quel point cette démarche peut être fructueuse. L'enseignement du breton peut de même ouvrir sur le monde des cultures celtiques d'Outre-Manche.

Plus généralement, et pour toutes les langues, il conviendra de penser et de mettre en oeuvre l'articulation entre les divers enseignements linguistiques reçus par les élèves. Il faut aussi considérer les langues de France comme un outil de développement linguistique visant le plurilinguisme. La possibilité et la pertinence de recevoir un enseignement de langue régionale ET de langue étrangère doivent être inscrit dans les textes.

– L'enseignement des langues régionales doit enfin être valorisé au niveau des examens et concours par l'ouverture d'épreuves ad hoc bénéficiant de coefficients incitatifs : à ce titre, les concours de la fonction publique qui comportent des épreuves de langue vivante doivent inclure dans la liste des langues concernées les langues régionales. En ce qui concerne la fonction publique territoriale, une formation initiale et permanente dans la langue de la région où exercent ces fonctionnaires doit être ouverte à ceux d'entre eux qui le désirent. L'enseignement pour adultes doit en général être encouragé.

– Si l'on accepte l'idée que la question des langues de France doit être prise en charge de façon sérieuse et décisive par l'Etat, on comprend le rôle primordial assigné dans les lignes qui précèdent à l'Education nationale. Mais il va sans dire que le rôle des autres filières d'enseignement, écoles associatives par immersion ou écoles privées sous contrat est important et doit être reconnu, en partenariat avec les collectivités locales et les pouvoirs publics.

5. Recherche et enseignement supérieur

– Outre son rôle dans la formation des futurs enseignants, dont il a été question plus haut, l'Université a ses propres fonctions, diverses. Les langues régionales doivent ainsi figurer, là où c'est possible, dans la liste des langues vivantes proposées comme matière optionnelle dans d'autres filières. Leur place est même primordiale dans certaines disciplines qui leur ont fait jusqu'ici peu de place : il n'est pas anormal de considérer qu'une formation en langue régionale est indispensable à un étudiant d'histoire ou d'ethnologie par exemple qui compte travailler après la licence sur un sujet de recherche concernant une région où cette langue est en usage. La même remarque vaut pour les formes anciennes de l'occitan, mais aussi de la langue d'oïl, dans tout cursus incluant une spécialisation en ancien français. Là encore, ce n'est pas la pratique la plus courante.

– Au delà de l'enseignement, l'Université et ses enseignants-chercheurs, en liaison avec les établissements publics de recherche, ont vocation à développer la recherche. Ce qui implique la création de postes, mais aussi de structures dans lesquelles cette recherche puisse se mener avec les moyens indispensables. Une fois de plus, force est de constater que, de toute évidence, on est loin sur ce plan d'une situation satisfaisante, alors même que l'on a grand besoin d'un savoir sérieux et raisonné sur les questions que posent les langues et cultures régionales, si l'on veut échapper soit à l'ignorance satisfaite qui prévaut dans de trop nombreux milieux intellectuels, soit au risque de mythification ou de travestissement auquel pourraient facilement succomber des chercheurs militants laissés à eux-mêmes sans initiation aux méthodes de la recherche, et sans avertissement quant à la nécessaire distance que le chercheur doit maintenir face à son objet. Une politique de développement de la recherche sur la question des langues de France devra donc être lancée, avec une programmation rigoureuse, et une politique de recrutement et d'incitation à la mesure des besoins. Il est superflu de rappeler, car beaucoup de propositions de loi, à commencer par celle de Deixonne lui-même, n'ont pas manqué de le faire, que sur ce point, la recherche à l'étranger sur un certain nombre de langues de France est suffisamment avancée pour ouvrir à la recherche française de riches possibilités de coopération internationale.

6. Une instance de contrôle

La mise en place d'une politique ambitieuse de prise en compte par la Nation de la diversité de ses pratiques linguistiques doit s'accompagner de la mise en place parallèle d'instances de contrôle.

On a signalé à plusieurs reprises les oppositions que toute politique en faveur de ces langues a pu rencontrer dans certains secteurs de l'opinion. Quand ces oppositions s'expriment dans le cadre d'un vrai débat contradictoire – cas d'ailleurs fort rare, le problème ne relève que du fonctionnement normal du débat en pays démocratique. Il n'en va pas de même quand les adversaires des langues régionales occupent des postes de responsabilité publique qui leur donnent le pouvoir de faire obstacle concrètement à tout développement positif. On a évoqué plus haut le cas de ces fonctionnaires de la culture ou de l'Éducation nationale ou de ces responsables du monde des médias peu convaincus par les langues régionales, et qui considèrent que leur rang hiérarchique les autorise à manifester cette hostilité, quitte à oublier les textes officiels qui la contredisent, et qu'ils sont cependant chargés d'appliquer. Face à ce qui prend souvent la forme d'un sabotage plus ou moins subtil, mais de toute façon inacceptable au regard des règles de la fonction publique, les acteurs culturels qui en sont les victimes n'ont aucun recours, dans la pratique. L'instance de contrôle indépendante dont il est ici question devrait permettre de faire respecter la présente loi et ses textes d'application, et, par ailleurs et au-delà, de suivre l'évolution de la situation et d'évaluer les effets des mesures prises. Les formes qu'elle peut prendre, sa composition et ses compétences exactes doivent être définies avec précision. Le résultat de son action devra faire l'objet d'un rapport annuel présenté à la représentation nationale et aux administrations compétentes pour suite à donner. Tant de discours en apparence favorables ont été prononcés depuis des décennies par les plus hautes autorités sans entraîner de conséquences concrètes qu'il devient urgent de se donner les moyens de désarmer la méfiance dont beaucoup de militants des langues concernées font à présent preuve vis-à-vis de ces autorités.

PROJET DE LOI ET DE DÉCRET SUR LA PROMOTION ET LE DÉVELOPPEMENT DES LANGUES ET CULTURES RÉGIONALES DE FRANCE

Art. 1 Les langues et cultures régionales de France sont constitutives de la diversité et de la richesse du patrimoine vivant de la Nation et vecteurs de création.

Art. 2 Dans le cadre de leurs compétences, l'Etat et les collectivités territoriales sont responsables du soutien qui leur est nécessaire, de leur mise en valeur et de leur développement, en particulier dans les domaines de l'enseignement, de la recherche, de la culture et de la communication.

Art 3 Les mesures nécessaires à leur soutien, leur mise en valeur et leur développement seront précisées par décret.

Eléments du décret :

1. Les différents domaines font l'objet d'un contrat renouvelable entre l'Etat et chaque région, collectivité territoriale ou territoire concernés pour assurer le soutien, la mise en valeur et le développement des langues et cultures régionales. Chaque région peut mettre en place et en œuvre ce contrat, en tant que de besoin, avec d'autres régions, et avec la participation du conseil général ou des conseils généraux, ainsi que des municipalités concerné(s).
2. En matière d'enseignement, l'Etat s'engage à prévoir de répondre aux demandes formulées en emplois d'enseignants qualifiés et d'heures d'enseignement, en particulier pour la création de sites bilingues. Il veille à créer les conditions d'une continuité possible des enseignements de langues et cultures régionales de la maternelle à l'université.
3. En matière de culture et de communication, la société de programme FR3, les sociétés décentralisées de Radio France, pour mettre en valeur le patrimoine culturel et linguistique dans sa diversité régionale et locale, assurent au moins 10 % de leurs émissions dans la langue régionale du territoire qu'elles couvrent.
4. Le Conseil national des langues et cultures régionales auprès du premier Ministre, dont la composition est ouverte aux représentants des associations représentatives concernées, émet un avis préalable sur la cohérence nationale des mesures envisagées, ainsi qu'avec celles qui sont prises au niveau de la Communauté européenne.
5. La Délégation générale à la langue française et aux langues de France, qui coordonne les actions de l'État pour la préservation et la valorisation des langues de France, est rattachée aux services du premier Ministre.