

EUI WORKING PAPERS

LAW No. 2006/10



Le droit français de la langue,
entre les mythes d'une tradition interventionniste
et la réalité de nouvelles angoisses

JACQUES ZILLER



EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

Department of Law

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE
DEPARTMENT OF LAW

*Le droit français de la langue,
entre les mythes d'une tradition interventionniste
et la réalité de nouvelles angoisses*

JACQUES ZILLER

This text may be downloaded only for personal research purposes. Any additional reproduction for such purposes, whether in hard copies or electronically, require the consent of the author. If cited or quoted, reference should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or other series, the year and the publisher.

ISSN 1725-6739

© 2006 Jacques Ziller

Printed in Italy
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

<http://www.iue.it/>
<http://cadmus.iue.it/dspace/index.jsp>

ABSTRACT

The paper, which will be published as a chapter in Bruno de Witte and Miriam Aziz (eds.), *Linguistic Diversity and European Law*, analyses present day French legislation and jurisprudence applicable to the use of language. It therefore starts by reconstructing the origins of the powerful myth, shared both by opponents and proponents of a legal protection of the French language, according to which French Republicanism has always been hostile to minority languages. It then shows how the constitutional protection of the French language has been an unforeseen by-product of the ratification of the Treaty of Maastricht in 1992, setting the bases for a case-law of the Constitutional council which has been particularly criticised when it opposed the ratification of the European Charter of minority languages. After presenting the content of the legislation applicable to the use of French in the public sphere, the paper concludes with an exploration of the legal and non legal tools available for a promotion of the French language.

KEYWORDS

POLITICAL SCIENCE THEMES

European identity – Nation-state – sovereignty – state building

LEGAL ISSUES

Subsidiarity

EU POLICIES AND THEMES

language policy

COUNTRIES

France

DISCIPLINARY BACKGROUND OF PAPERS

law

**LE DROIT FRANÇAIS DE LA LANGUE,
ENTRE LES MYTHES D'UNE TRADITION INTERVENTIONNISTE
ET LA REALITE DE NOUVELLES ANGOISSES**

Jacques Ziller¹

*To be published in
Bruno de Witte and Miriam Aziz (eds)
Linguistic Diversity and European Law*

Le despotisme maintenait la variété des idiomes : une monarchie doit ressembler à la tour de Babel ; il n'y a qu'une langue universelle pour le tyran : celle de la force pour avoir l'obéissance et celle des impôts pour avoir de l'argent.

Dans la démocratie, au contraire, la surveillance du gouvernement est confiée à chaque citoyen ; pour le surveiller il faut le connaître, il faut surtout en connaître la langue.

Les lois d'une République supposent une attention singulière de tous les citoyens les uns sur les autres, et une surveillance constante sur l'observation des lois et sur la conduite des fonctionnaires publics. Peut-on se la promettre dans la confusion des langues, dans la négligence de la première éducation du peuple, dans l'ignorance des citoyens ? D'ailleurs combien de dépenses n'avons-nous pas faites pour la traduction des lois des deux premières assemblées nationales dans les divers idiomes de France ! Comme si c'était à nous à maintenir ces jargons barbares et ces idiomes grossiers qui ne peuvent plus servir que les fanatiques et les contre-révolutionnaires !

Bertrand Barère de Vieuxac (1755-1841),

Rapport du comité de salut public sur les idiomes, 8 pluviôse an II (27 janvier 1794)²

La garde meurt mais ne se rend pas

attribué à Pierre Jacques Etienne, Baron de Cambronne (1770-1842),

Champ de bataille de Waterloo, 18 juin 1815³

Tout le discours du droit français sur la langue s'explique par la citation de Barrère, qui rappelle le lien entre la Révolution et l'apprentissage de la langue française, et celle de Cambronne, qui en dit long sur les attitudes françaises vis-à-vis de l'Anglais.

¹ Je tiens à remercier Hidia Taoufiqi pour son aide dans les recherches bibliographiques qui m'ont permis de rédiger ce chapitre. Voir notamment, en plus des références qui suivent : D. Latournerie "Le droit de la langue française", *Études et documents du Conseil d'Etat* 1985-1986, n° 36, p.89 et M.-J. de Saint Robert, *La Politique de la Langue Française* (Paris : PUF, collection « Que Sais-Je ? », 2000).

Voir aussi les sites Internet : <http://www.ciral.ulaval.ca/alx/amlxmonde/europe/francepollng.htm> ; <http://www.culture.fr/culture/dglf/garde.htm> (site de la délégation générale à la langue française et aux langues de France), et <http://www.langue-francaise.org/>.

² Le rapport Barère est reproduit dans M. de Certeau, D. Julia et J. Revel, *Une politique de la langue. La Révolution française et les patois : L'enquête de Grégoire* (Paris : Gallimard, 1986) p. 291-299.

³ La vraie réponse de Cambronne refusant de se rendre aux Anglais sur le champ de bataille fut comme l'on sait, beaucoup plus brève et incisive.

Le plus souvent l'on cite en complément un autre passage du texte de Barère : « Le fédéralisme et la superstition parlent bas breton ; l'émigration parle allemand ; la contre-révolution parle l'italien, et le fanatisme parle le basque ». Mais il y a un passage beaucoup plus significatif :

Eh quoi, tandis que les peuples étrangers apprennent sur tout le globe la langue française ; tandis que le *Journal universel* et le *Journal des Hommes Libres* sont lus chez toutes les nations d'un pôle à l'autre, on dirait qu'il existe en France six cent mille Français qui ignorent absolument la langue de leur nation et qui ne connaissent ni les lois, ni la révolution qui se font au milieu d'eux !

Ayons l'orgueil que doit donner la prééminence de la langue française depuis qu'elle est républicaine, et remplissons un devoir.

Laissons la langue italienne consacrée aux délices de l'harmonie et aux expressions d'une poésie molle et corruptrice.

Laissons la langue allemande, peu faite pour des peuples libres jusqu'à ce que le gouvernement féodal et militaire, dont elle est le plus digne organe, soit anéanti.

Laissons la langue espagnole pour son inquisition et ses universités jusqu'à ce qu'elle exprime l'expulsion des Bourbons qui ont détrôné les peuples de toutes les Espagnes.

Quant à la langue anglaise, qui fut grande et libre le jour qu'elle s'enrichit de ces mots, la majesté du peuple, elle n'est plus que l'idiome d'un gouvernement tyrannique et exécrationnel, de la banque et des lettres-de-change.

Nos ennemis avaient fait de la langue française la langue des cours ; ils l'avaient avilie. C'est à nous d'en faire la langue des peuples, et elle sera honorée.

Le contexte révolutionnaire est beaucoup plus important pour la compréhension de la problématique de la langue française que ne le sont les caractéristiques propres de la gestion de cette langue depuis l'invention de l'Académie française. Mais quelques rappels historiques plus détaillés sont indispensables pour comprendre comment se sont forgés les mythes moteurs de la politique de promotion de la langue française, dont les dimensions juridiques comprennent aujourd'hui trois aspects difficiles à séparer : la constitutionnalisation de la langue française depuis 1992, qui amène à se demander si le droit à la langue peut (ou doit) être considéré comme un nouveau droit fondamental, sans oublier l'indissociable dimension externe : la « protection » de la langue française.

1. Les mythes moteurs de la politique de promotion de la langue française

L'idée que l'Etat français aurait eu une politique active de protection et de promotion de la langue française est largement un mythe. Les travaux des historiens montrent qu'elle repose sur une vue par trop moderne de la langue et des moyens de l'Etat⁴. Cette idée repose sur une extrapolation au domaine de la langue – et de la culture – d'idées très répandues et sans doute nettement plus justes relatives à l'interventionnisme de l'Etat français depuis Richelieu et Colbert, et à la centralisation française depuis Philippe le Bel⁵.

⁴ Voir notamment l'excellente synthèse de P. Cohen, "On Linguistic Jacobinism and Cultural Balkanization - Contemporary French Linguistic Politics in Historical Context", *French Politics, Culture & Society*, Vol 18, n° 2, été 2000.

⁵ Voir A. de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*.

On estime en général que l'histoire du droit de la langue française commence sous l'Ancien Régime, avec l'ordonnance de Villers-Cotterêts du 15 août 1539⁶, dont l'article 111 dispose :

Et pour ce que telles choses sont souventes fois advenues sur l'intelligence des mots latins contenuz esd. arrestz, nous voulons que doresnavant tout arrestz, ensemble toutes autres procedures, soient de noz courtz souveraines ou autres subalternes et inférieurs, soient des registres, enquestes, contractz, commissions, sentences, testamens et autres quelzconques actes et exploitz de justice ou qui en deppenden, soient prononcez, enregistrez et delivrez aux parties en langage maternel françois et non autrement.

Le problème était que les actes notariés et de justice étaient rédigés en un bas-latin souvent rudimentaire, ce qui conduisait à des confusions, contestations et procès. Le *langage maternel français* ne signifie absolument pas la langue française au sens moderne du terme, cela signifie plutôt un langage vernaculaire commun.

Un siècle plus tard, des pas supplémentaires sont franchis avec l'autorisation de soutenir des thèses en français en 1624, et surtout en 1635 lorsque le cardinal de Richelieu fonde l'Académie française. Il s'agissait de consacrer le caractère officiel d'une compagnie de lettrés, qui se réunissaient auparavant de manière informelle. Sa mission était de fixer la langue française, de lui donner des règles, de la rendre pure et compréhensible par tous. Le cardinal de Richelieu s'était proclamé protecteur de l'Académie ; sa succession comme protecteur fut assurée par le chancelier Séguier, puis par Louis XIV et à sa suite par le chef de l'Etat. Ses activités n'ont été interrompues qu'entre 1793 et 1803⁷.

A partir de 1684 (pour la Flandre maritime) et 1685 (pour l'Alsace), l'annexion de nouvelles provinces s'accompagna d'édits prescrivant l'emploi exclusif de la langue française, afin de rallier les élites à la royauté⁸. Mais comme purent le constater les révolutionnaires, l'usage du français était loin d'être généralisé à toute la population du Royaume.

La Révolution (1789-1799) commença par une politique libérale consistant, à partir du 14 janvier 1790, à traduire les décrets de l'Assemblée nationale dans les "pays à idiomes" et à mettre en place une politique de l'instruction publique. L'enquête de Grégoire sur les patois et la radicalisation de la Révolution conduisirent à l'interdiction (temporaire) de l'utilisation d'idiomes autres que la langue française. Le rapport Barère fut suivi de l'adoption du décret du 8 pluviôse an II (27 janvier 1794) qui prévoyait la nomination d'un instituteur de langue française dans chaque commune où "les habitants parlent un idiome étranger". Le rapport Grégoire "sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française" du 16 prairial an II (4 juin 1794) prépara l'adoption du décret du 2 thermidor an II (20 juillet 1794) "portant qu'à compter du jour de sa publication, nul acte public ne pourra, dans quelque partie du territoire de la République, être écrit qu'en langue française" et qui interdit l'enregistrement d'actes écrits dans d'autres langues. Le 9 thermidor (27 juillet), Robespierre fut renversé, et dès le 16 fructidor (2 septembre), l'application du décret fut suspendue, ce qui posa par la suite des problèmes juridiques et généra une

⁶ "Ordonnance générale sur le fait de la justice, police et finances". Œuvre du Chancelier Guillaume Poyet, elle comprend 192 articles qui portent réforme de la juridiction ecclésiastique, réduisant certaines prérogatives des villes, organise l'Etat Civil et impose l'usage du français - à la place du Latin - dans la rédaction des jugements et des actes notariés. Voir : *Ordonnances des Rois de France - Règne de François 1er* - Tome IX - 3e partie - Editions du CNRS. - 1983 ; également disponible sur : <http://www.multimania.com/numa/ordVC.html>

⁷ Voir: <http://www.academie-francaise.fr/>

⁸ Voir Certeau, Julia et Revel, *cit. n. 2*, p. 9-10.

divergence de jurisprudence entre les deux cours suprêmes françaises, Cour de Cassation et Conseil d'Etat⁹.

Entre 1814 et 1870, sous la Restauration et le Second Empire deux faits marquants montrent que l'usage du français n'était pas encore aussi répandu que les révolutionnaires ne l'auraient souhaité : il fallut attendre 1832 pour que la connaissance de l'orthographe soit rendue obligatoire pour l'accès aux emplois publics, et 1859 pour que la Cour de Cassation affirme¹⁰ que la règle qui veut que les actes soient rédigés en français a un caractère d'ordre public – trois cent vingt ans après l'ordonnance de Villers-Cotterêts.

C'est la III^{ème} République (1870-1940) qui porta à son terme l'effort de la Révolution. La loi du 28 mars 1882¹¹ (loi Jules Ferry), en imposant l'enseignement primaire obligatoire à tous les enfants, a eu un effet majeur pour la diffusion du français. Selon l'article 4 de cette loi, "L'instruction primaire est obligatoire pour les enfants des deux sexes âgés de 6 ans révolus à 13 ans révolus", et l'article premier établissait les matières de cette instruction :

Art 1er : L'enseignement primaire comprend :
L'instruction morale et civique ;
La lecture et l'écriture ;
La langue et les éléments de la littérature française ;
La géographie, particulièrement celle de la France ;
L'histoire, particulièrement celle de la France jusqu'à nos jours ;
Quelques leçons usuelles de droit et d'économie politique ;
Les éléments des sciences naturelles physiques et mathématiques, leurs applications à l'agriculture, à l'hygiène, aux arts industriels, travaux manuels et usage des outils des principaux métiers ;
Les éléments du dessin, du modelage et de la musique ;
La gymnastique ;
Pour les filles, les travaux à l'aiguille.

Néanmoins, contrairement à l'idée répandue d'une politique agressive des gouvernements républicains en matière de langue, la circulaire du 17 novembre 1883 du Ministre de l'Instruction publique aux instituteurs, « Concernant l'enseignement moral et civique » ne contenait pas une seule référence à l'enseignement de la langue. D'un côté de nombreux Français de province ont des souvenirs familiaux directs ou indirects de punitions infligées par les instituteurs à ceux qui persistaient à parler patois, d'un autre côté aucun document officiel ne vient étayer l'idée d'une politique de répression des parlers régionaux. N'y a-t-il pas une confusion entre la pédagogie plus ou moins maladroite de maîtres chargés d'enseigner le français et le jacobinisme supposé du personnel politique de la III^{ème} République ?

La force de conviction et l'influence de ces mythes tiennent sans doute au fait qu'ils ont été relayés depuis un quart de siècle par des hommes politiques et des intellectuels d'opinions politiques très diverses, et souvent radicalement opposées. Ainsi à la fin du XX^e siècle les "républicains" nostalgiques du jacobinisme reprennent-ils les mêmes idées que les autonomistes bretons ou corses ou encore les "anti-maastrichtiens", selon lesquelles la III^{ème}

⁹ Le Conseil d'Etat considère le décret de thermidor comme abrogé, alors que la Cour de cassation considère qu'un arrêté du 21 prairial de l'an XI (10 juin 1803) l'a remis en vigueur. Voir J.-M. Pontier, *Droit de la langue française* (Paris : Dalloz, 1997) p. 7-8 et 71-76.

¹⁰ Arrêt du 4 août 1859, *Giorgi c. Masaspino*.

¹¹ Abrogée par l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000, qui lui substitue les dispositions correspondantes du Code de l'éducation.

République aurait eu en matière linguistique une action résolue et réfléchie comme elle en a eu en matière de laïcité. Dans le débat politique contemporain, ces mythes ont un impact d'autant plus fort qu'ils sont aisément transposables à la situation de la langue française, langue minoritaire au plan mondial.

Les gouvernements de la Vème République (depuis 1958) ont eu une politique nettement plus active que ceux de la IIIème, avec notamment la création du Haut Comité de la langue française¹² en 1966, le décret du 7 janvier 1972 relatif à l'enrichissement de la langue française, qui prévoit la création des commissions ministérielles de terminologie pour l'enrichissement du vocabulaire français¹³, la loi Bas-Lauriol relative à l'emploi de la langue française¹⁴, suivie de la loi constitutionnelle du 15 juin 1992, qui ajoute un nouvel alinéa à l'article 2 de la constitution : « La langue de la République est le français »¹⁵. Elle sera mise en œuvre par la loi Toubon du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française et conduira finalement à l'opposition du Conseil constitutionnel à la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la décision No 99-412 DC du 15 juin 1999 (*Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*).

Ces mythes se sont manifestés avec force dans le débat public à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 1992, de l'adoption de la loi Toubon en 1994, et de la procédure de ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, en 1999, ou encore plus récemment au cours de la procédure d'élaboration de la loi sur la Corse dans le cadre du « processus de Matignon ». Quel que soit leur manque de fondement, ils ont un caractère explicatif très important pour comprendre et évaluer la problématique contemporaine du droit français de la langue.

2. La constitutionnalisation de la langue française : langue, nation et souveraineté

C'est le débat autour de la souveraineté à l'occasion de la ratification du traité de Maastricht qui a conduit à la constitutionnalisation de la langue française en 1992, sans que l'on ne réfléchisse particulièrement aux conséquences qui pourraient en être tirées, notamment du fait de sa combinaison avec d'autres principes constitutionnels.

¹² Décret n° 66-203 du 31 mars 1966 portant création d'un Haut Comité pour la défense et l'expansion de la langue française chargé (Art. 1er) "D'étudier les mesures propres à assurer la défense et l'expansion de la langue française ; D'établir les liaisons nécessaires avec les organismes privés compétents, notamment en matière de coopération culturelle et technique ; De susciter ou d'encourager toutes initiatives se rapportant à la défense et à l'expansion de la langue française."

¹³ La Circulaire du Premier ministre du 12 avril 1994 relative à l'emploi de la langue française par les agents publics J.O. Numéro 92 du 20 Avril 1994 page 5773, recensait 53 arrêtés et circulaires de terminologie, produits par ces commissions.

¹⁴ Loi n° 75-1349 du 31 décembre 1975

¹⁵ L'ensemble de l'article 2 se lit :

La langue de la République est le français.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est la Marseillaise.

La devise de la République est Liberté, Egalité, Fraternité.

Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

2.1. Une conséquence imprévue du traité de Maastricht : le droit à la langue comme droit fondamental

Lors de la réforme constitutionnelle qui fut nécessitée pour la ratification du traité de Maastricht à la suite de la décision du Conseil constitutionnel n° 308 DC du 9 avril 1992 (Maastricht I), et sans doute pour répondre à la crainte de voir un jour l'intégration européenne substituer l'anglais au français, les députés de l'opposition (RPR et centristes) proposèrent un amendement prévoyant que "Le français est la langue de la République". L'idée fut acceptée par le gouvernement, mais la formulation transformée en « la langue de la République est le français » suite aux protestations émises par des parlementaires belges, canadiens et suisses notamment. Une très grande partie de la doctrine et de la classe politique s'est alors félicitée de ce qui comblait une "carence constitutionnelle"¹⁶, tandis qu'une minorité adoptait une attitude sceptique, voire railleuse¹⁷.

A la lumière de la loi Toubon du 4 août 1994 et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel se référant à l'article 2 alinéa 1 de la Constitution, il apparaît que la constitution consacre un droit à la langue, mais n'autorise pas pour autant une police de la langue¹⁸. En effet ce droit à la langue doit être concilié avec "la liberté de communication et d'expression [qui] implique le droit pour chacun de choisir les termes jugés par lui les mieux appropriés à l'expression de sa pensée".

Il faut souligner que l'article 2 est le premier des articles du titre premier de la Constitution "De la souveraineté". Associé à l'expression selon laquelle il s'agit de "la langue de la République", cela fonde le caractère de langue officielle du français comme langue des services publics ou, selon une formule constante en droit administratif français, des personnes morales de droit public (l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics et autorités publiques autonomes) comme des personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public. Le principe de la liberté de communication et d'expression fonde par contre le droit de toute personne privée à s'exprimer dans la langue de son choix ; toutefois ce droit est lui même limité par le fait que le même principe liberté empêche de contraindre les autres personnes privées à comprendre la langue qui serait ainsi choisie.

Mais la formulation de l'article 2 ne fait pas nécessairement du français la langue unique. C'est donc l'interprétation donnée par le législateur, le Conseil constitutionnel et les cours suprêmes françaises (Cour de cassation et Conseil d'Etat) qu'il faut prendre en considération pour savoir dans quel cas l'usage d'une langue autre que le français est prohibé.

¹⁶ R. Debbasch, "La reconnaissance constitutionnelle de la langue française", *Revue française de droit constitutionnel*, 1992, p. 458.

¹⁷ Guy Carcassonne écrit ainsi : "Habituellement, les textes constitutionnels ne se préoccupent de la langue que lorsqu'il y a lieu de traiter un problème comme, le plus souvent, celui du caractère officiel de plusieurs langues coexistant au sein de la même nation (Belgique, Espagne...). Rien de tel en France, où cette mention n'apporte rien que l'évidence n'ait déjà assuré, si ce n'est d'alimenter une demande reconventionnelle pour donner une existence de même type aux langues régionales. Aussi le constituant aurait-il pu aller au bout de sa logique singulière, en inscrivant dans la Constitution que le territoire, l'histoire, la culture et la tradition de la République sont, respectivement, le territoire français, l'histoire de France, la culture française et la tradition française, sans parler d'une référence à la gastronomie pour combattre McDonald's. C'eût été aussi justifié. [...] Cet alinéa [...] n'était pas très nocif, seulement incongru jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel l'invoque de manière excessivement rigide (99-412DC) pour faire échec à la ratification de la charte européenne, pourtant pas bien méchante." G. Carcassonne, *La Constitution* (Paris : Editions du Seuil), 4ème édition, 2000, p. 44.

¹⁸ Carcassonne, *cit. n. 17*, p. 45.

De ce point de vue la réserve d'interprétation contenue dans la Décision du Conseil constitutionnel 96-373 DC du 9 avril 1996 (*Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*) est particulièrement significative : "Considérant qu'en égard à [l'article 2 de la Constitution], la référence faite par l'article 115, premier alinéa, au français en qualité de "langue officielle", doit s'entendre comme imposant en Polynésie l'usage du français aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics ; que toute autre interprétation serait contraire à l'article 2 de la Constitution".

2.2. L'incidence de l'indivisibilité de la souveraineté et du peuple français sur les langues minoritaires

L'article 3 de la Constitution est beaucoup plus important que l'article 2 pour comprendre la problématique des langues minoritaires en droit français : "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. - Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.[...]" C'est le principe d'indivisibilité de la souveraineté, qui exprime l'hostilité fondamentale de la philosophie de la République à toute forme de communautarisme. On pourrait même y voir un principe d'ordre supra-constitutionnel, inscrit dans la notion de "forme républicaine du gouvernement", qui ne peut pas faire l'objet d'une révision en vertu de l'article 89 de la Constitution. Cela explique également une conception très stricte du principe d'égalité, hostile a priori à toute discrimination y compris positive, qui a notamment rendu nécessaire la révision de la Constitution pour permettre une législation active en faveur de l'accès des femmes aux fonctions électives (loi du 8 juillet 1999).

Ce sont là les clés essentielles pour comprendre sans contresens la décision du Conseil constitutionnel 99-412 DC du 15 juin 1999, qui a empêché la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires – signée par la France le 7 mai 1999. Le Conseil constitutionnel avait été saisi le 20 mai par le Président de la République Jacques Chirac, sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, pour savoir si la ratification de la Charte – assortie d'une déclaration interprétative de la France qui était supposée éliminer tout problème de compatibilité – était possible. A la surprise de la plupart des commentateurs, le Conseil déclara l'incompatibilité. Pour le Conseil, et selon ce qui peut être considéré comme une jurisprudence constante, "le principe d'égalité [et le] principe d'unicité du peuple français, dont aucune section ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale, a également valeur constitutionnelle [...] s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance". Les conséquences concrètes tirées par le Conseil de cette prise de position de principe font l'objet de critiques nombreuses et répétées de la doctrine et de la classe politique, en particulier en ce qui concerne la jurisprudence sur la Corse, sur l'outre-mer et sur la Charte. L'une des parties les plus discutables de la décision est celle concernant la déclaration interprétative de la France, dont le Conseil nie la portée normative, curieux argument pour un traité qui n'a pas de caractère *self-executing*¹⁹.

¹⁹ « Considérant, par ailleurs, que le Gouvernement français a accompagné sa signature d'une déclaration interprétative dans laquelle il précise le sens et la portée qu'il entend donner à la Charte ou à certaines de ses dispositions au regard de la Constitution ; qu'une telle déclaration unilatérale n'a d'autre force normative que de constituer un instrument en rapport avec le traité et concourant, en cas de litige, à son interprétation ; qu'il appartient donc au Conseil constitutionnel, saisi sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, de

Il importe de comprendre que la mention de l'article 2 selon laquelle "Le français est la langue de la République" n'a aucune incidence sur cette problématique. Elle fonde seulement la position du Conseil dans son souci de ne pas voir consacrer un droit à usage d'une autre langue que le français dans les relations avec les services publics. Cette prise de position du Conseil constitutionnel a trouvé de sérieux relais en particulier dans les partis politiques soutenant le Président Chirac, si bien que celui-ci n'a plus fait aucun effort pour permettre la ratification de la Charte, en évitant en particulier d'utiliser l'occasion de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, qui consacre le caractère « décentralisé » de la République.

3. Le droit a la langue, nouveau droit fondamental ?

La révision constitutionnelle de 1992 n'a pas innové dans son contenu, elle n'a fait que consacrer les principes posés par la loi Bas-Lauriol de 1975 qui précisait le contenu du droit des citoyens français à leur langue. L'intervention du Conseil constitutionnel à la suite de la loi Toubon de 1994 (qui remplace la loi Bas-Lauriol) en a même réduit la portée, puisque le Conseil s'oppose aux mesures de "police de la langue".

3.1. Le contenu du droit à la langue

Le droit à la langue fait l'objet d'un encadrement législatif et jurisprudentiel dans cinq domaines en particulier.

L'utilisation de la langue française dans l'enseignement est consacré implicitement par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat sur l'enseignement des langues corses, polynésienne et kanak ; ainsi que par l'annulation d'un concours de recrutement de professeurs de science politique par le Conseil d'Etat, au motif que l'une des épreuves comportait un texte à commenter dont seule une version anglaise était disponible. En matière de recherche, un droit à l'utilisation du français dans les manifestations scientifiques est consacré par une série de dispositions réglementaires en particulier.

L'utilisation de la langue française est également garantie pour la protection des travailleurs tant par la jurisprudence des deux cours suprêmes que par les lois Bas-Lauriol et Toubon, qui contiennent des dispositions relatives aux contrats de travail et aux règlements intérieurs des entreprises en particulier.

L'utilisation de la langue française est garantie pour la protection de cocontractants, également par la jurisprudence des deux cours suprêmes et par les lois Bas-Lauriol et Toubon, qui contiennent des dispositions relatives aux contrats civils et administratifs.

L'utilisation de la langue française est enfin garantie pour la protection des consommateurs par la jurisprudence des juridictions judiciaires et par les dispositions des lois Bas-Lauriol et Toubon. Ces dernières ont soulevé toute une problématique de l'étiquetage au regard du droit communautaire, dans la mesure où elles pouvaient conduire à des restrictions

procéder au contrôle de la constitutionnalité des engagements souscrits par la France indépendamment de cette déclaration ; »

à la libre circulation des produits/marchandises. La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes a été très critiquée, à tort à mon avis : lorsque la Cour dit²⁰ que “Les articles 30 du traité et 14 de la directive 79/112 s'opposent à ce qu'une réglementation nationale impose l'utilisation d'une langue déterminée pour l'étiquetage des denrées alimentaires, sans retenir la possibilité qu'une autre langue facilement comprise par les acheteurs soit utilisée ou que l'information de l'acheteur soit assurée par d'autres mesures”, l'appréciation de ce que peut être “une autre langue facilement comprise par les acheteurs” ou “d'autres mesures” est laissée au juge national. En effet il s'agit toujours de cas d'espèce, où il peut y avoir conflit entre la langue française et d'autres droits, dont la protection du consommateur.

3.2 La détermination de la langue "française"

L'une des principales difficultés juridiques consiste à savoir ce qui est “langue française” et ce qui ne l'est pas. La loi Bas-Lauriol et le projet de loi Toubon reposaient essentiellement sur les mécanismes des commissions officielles de terminologie, mais le Conseil constitutionnel a réduit leur pouvoir dans sa décision 94-345 DC du 29 juillet 1994 (*Loi relative à l'emploi de la langue française*) en affirmant que “la langue française évolue, comme toute langue vivante, en intégrant dans le vocabulaire usuel des termes de diverses sources, qu'il s'agisse d'expressions issues de langues régionales, de vocables dits populaires, ou de mots étrangers”, ce dont il déduit que l'on ne peut prescrire l'usage obligatoire d'une terminologie officielle qu'aux services publics, mais en aucun cas aux organismes et services de radio et télévision, qu'ils soient publics ou privés.

Une partie de la doctrine reproche au Conseil à la fois d'avoir émis un jugement de valeur sur ce qu'est la langue française, et de faire peser sur le juge la tâche trop lourde de déterminer ce qui est français ou non. On peut au contraire estimer que cela permet de ne poser la question qu'en cas de litige. Rien n'empêchera alors au juge de recourir à l'expertise des linguistes, voire de l'Académie française tout entière. Cette manière de poser le problème permet à mon avis de concilier les exigences constitutionnelles et celles du droit communautaire.

Dans un arrêt du 11 juin 2003 « Association Avenir de la langue française »²¹, le Conseil d'Etat a ainsi jugé que « la création d'un nouveau grade universitaire, alors que la “maîtrise” correspondait à un autre niveau d'études et qu'il n'existait pas d'autre appellation dans la terminologie relative aux études universitaires susceptible d'être utilisée, impliquait soit la création d'un néologisme, soit l'emploi d'un terme d'origine étrangère ; qu'eu égard à l'objectif d'harmonisation des diplômes européens poursuivi par le pouvoir réglementaire, ce terme devait être aisément identifiable dans l'ensemble des pays de l'Union européenne ; qu'en substituant au néologisme “mastaire”, utilisé dans un premier temps, mais susceptible de prêter à confusion avec d'autres dénominations voisines, le terme “master”, d'origine anglaise, mais internationalement reconnu et adopté par la plupart des Etats européens, les auteurs des décrets n'ont pas, en l'espèce, méconnu les dispositions de l'article 2 de la Constitution, ni celles de l'article 1er de la loi du 4 août 1994 ».

²⁰ Arrêt du 12 septembre 2000 C-366/98, Yannick Geffroy et Casino France SNC.

²¹ http://www.rajf.org/article.php3?id_article=1781

3.3. *Le droit aux langues minoritaires en France*

La Constitution n'impose en aucun cas un monopole de l'utilisation de la langue française, mais il est indéniable que la réforme de 1992 et surtout la décision du Conseil constitutionnel de 1999 ont mis un frein à la politique d'ouverture progressive de la politique des langues régionales qui avait commencé avec la loi Deixonne du 11 janvier 1951 relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux. Il y a toutefois des limites bien établies à l'utilisation des langues régionales qui ont généré tout un contentieux sur leur utilisation dans les services publics, le plus souvent à l'initiative de militants qui, en voulant forcer la main de l'administration, ont dans bien des cas surtout réussi à irriter les juges administratifs.

Il est vrai que d'autres requérants se sont manifestés. En octobre 2002, dans l'affaire des écoles diwan²², ce sont plusieurs syndicats qui se sont opposés à une décision du ministre de l'Éducation nationale permettant l'usage du breton pour l'essentiel du programme d'enseignement d'écoles privées sous contrat de service public. Selon le Conseil d'État, avec « la méthode dite par "immersion" [...], la langue régionale est utilisée soit exclusivement dans les écoles maternelles, soit comme langue principale d'enseignement et de communication dans les écoles et établissements des premier et second degrés ; [... ces modalités] limitent l'enseignement en français, dans l'enseignement du premier degré, à l'apprentissage de la langue française et à des notions de mathématiques et dans le second degré à deux disciplines par niveau ; [...] de telles prescriptions vont au-delà des nécessités de l'apprentissage d'une langue régionale et excèdent ainsi les possibilités de dérogation à l'obligation d'user du français comme langue d'enseignement ». La presse écrite et surtout audiovisuelle a présenté cette décision comme un refus de l'enseignement du breton ; la lecture de la décision montre que le problème est tout autre, dans un contexte de service public subventionné par le budget de l'État : les langues régionales sont reconnues, mais ont un statut hiérarchiquement inférieur à celui de la langue de la République en termes de protection.

Un problème politiquement plus aigu est celui de l'enseignement généralisé de certaines langues régionales : polynésien, langues kanaks, corse. Il serait erroné de chercher un statut unique à travers ces trois exemples, car la situation constitutionnelle des territoires concernés est variable : la Polynésie a un statut d'autonomie interne prononcé, mais qui n'est pas l'équivalent de celui de la Nouvelle-Calédonie – qui est fondé sur un accord de souveraineté partagée. La Corse a un statut un peu particulier mais qui ne diverge pas fondamentalement de celui des autres régions européennes de la République. A vrai dire dans ces trois cas, et contrairement à la décision du Conseil Constitutionnel sur la Charte des langues régionales, il s'agit de situations politiquement tendues, où le souhait des uns de voir reconnaître leur diversité culturelle s'oppose à la crainte des autres de voir imposer à leurs enfants une langue qui n'est pas la leur, au détriment d'une étude approfondie non seulement du français, mais aussi d'autres langues vivantes au premier rang desquelles figure l'anglais. Ce sont des situations qui relèvent donc essentiellement du législateur ou du pouvoir constituant, même si le juge constitutionnel n'a pas toujours fait preuve de la retenue qui aurait dû s'imposer à lui dans un tel contexte.

²² Arrêt Conseil National des Groupes Académiques de d'enseignement Public, UNSA et autres, du 29 novembre 2002, http://www.conseil-etat.fr/ce/jurisprd/index_ac_ld0238.shtml.

4. L'indissociable dimension externe : la protection de la langue française

La dimension externe du statut juridique de la langue française révèle la spécificité de la problématique politique et affective du français, qui a perdu sa position de langue hégémonique, puis de langue internationale à parité avec l'anglais, ce qui alimente toute une série d'attitudes nostalgiques et d'angoisse dans les élites intellectuelles et politiques. Tout y passe, de la théorie du complot (anglo-saxon) au néo-colonialisme (américain), de la protection des faibles (les Etats francophones en développement), à la lutte contre les effets néfastes de la mondialisation (*globalisation*). Une étude approfondie de la littérature produite essentiellement par des associations reste sans doute à faire. En matière juridique, l'analyse n'est pas non plus très avancée, et l'on doit se contenter d'en esquisser la problématique.

4.1. Protéger contre qui : l'impossible interdiction de l'« anglo-américain »

La plupart des dispositifs destinés à protéger la langue française – qu'ils soient ou non de nature juridique – visent à empêcher son effacement progressif au profit de l'anglais comme langue internationale ou sa transformation progressive par l'introduction d'un vocabulaire anglais. Comme l'arrêt du Conseil d'Etat relatif à l'appellation « master » le montre bien, ce dernier type d'action est d'autant plus limité que le français est la plus germanique des langues romanes et l'anglais la plus romane des langues germaniques, selon le mot d'Henriette Walter : ce que l'on perçoit comme un mot anglais n'est souvent qu'un mot français ou un mot latin qui a évolué différemment selon les contextes. En ce qui concerne la « lutte » contre l'hégémonie de l'anglais deux voies paraissent possibles.

La voie des barrages juridiques et politiques est irréaliste et naïve : l'interdiction des discriminations à raison notamment des origines et de la nationalité, non seulement par les droits européens (tant celui de l'Union européenne que celui du Conseil de l'Europe) et international, mais aussi par la Constitution française, rend impossible toute action ciblée sur une seule langue. Du point de vue politique qui plus est, le risque de représailles n'est pas à sous-estimer et la peur du ridicule empêche heureusement les attitudes les plus extrémistes de la part des protecteurs militants de la langue.

Il est cependant encore des voies inexplorées, qui mériteraient l'attention non seulement de juristes mais également d'économistes. On pense à l'application à la problématique de la langue de la théorie de la concurrence, à l'analyse des avantages comparatifs et des rentes de situation, voire aux abus de position dominante et aux ententes illicites, notions qui pourraient être utilisées en particulier pour faire partager par les pays qui bénéficient le plus de leur hégémonie linguistique de fait, le fardeau financier de la traduction. Il est sans doute trop tôt pour que la France s'engage dans cette voie, car qu'elle le veuille ou non, elle a bénéficié pendant longtemps et bénéficie encore pour partie d'une position dominante dans certaines parties du monde, à l'instar de l'espagnol.

4.2 Protéger où : l'effet extraterritorial du droit constitutionnel ?

A supposer que l'on imagine des moyens légitimes, légaux et potentiellement efficaces de protection de la langue française à l'étranger, il est clair que cela ne relève pas de la constitution ni de la loi, dont l'impact est très largement limité par le caractère territorial de la

compétence étatique. C'est pourquoi la seule voie utile paraît finalement le développement d'une politique de promotion pour lesquels les instruments existent, à défaut des moyens budgétaires et d'une vision claire et stable.

Un aspect mineur de la protection du français à l'étranger apparaît dans les obligations spécifiques des fonctionnaires français. La circulaire du Premier ministre du 12 avril 1994 relative à l'emploi de la langue française par les agents publics²³ a bien essayé de tracer un code de conduite – dont l'inobservation est d'ailleurs passible de sanctions disciplinaires. Mais la lecture de cette circulaire montre qu'au-delà du respect de l'utilisation du français pour les textes de nature officielle – obligatoire depuis l'édit de Villers-Cotterêts – ce type de politique est très largement du « *wishful thinking* » :

Dans la mise en œuvre des instructions qui suivent, les agents publics doivent avoir la conviction que la langue française est un élément important de la souveraineté nationale et un facteur de la cohésion sociale. Aucune considération d'utilité, de commodité ou de coût ne saurait donc, sauf circonstances spéciales, empêcher ou restreindre l'usage de la langue française. Si tous les citoyens ont reçu en legs notre langue, les agents publics ont, plus que les autres, des obligations particulières pour assurer son usage correct et son rayonnement. Il leur incombe non seulement de veiller, dans l'ensemble de leurs activités en France, à ce que la place du français ne soit pas mise en cause, mais aussi de respecter les règles qui régissent l'emploi de la langue française dans les relations internationales.

En effet, la langue française doit demeurer une langue de communication internationale de premier plan. De plus, en sa qualité de membre de la communauté des pays ayant le français en partage, la France exerce des responsabilités particulières. Celles-ci portent tout particulièrement sur l'usage d'une langue dont près de cinquante Etats ont choisi de faire, à des degrés divers, une langue de travail et de culture.

La mention de « circonstances spéciales » devrait suffire à couvrir les conflits possibles avec le droit à la liberté d'expression et de communication, la liberté de l'enseignement et les obligations inhérentes à d'autres ordres juridiques, mais peut aller bien au-delà et montre si besoin était le caractère illusoire des « barrières » contre la pratique de l'anglais.

La voie la plus efficace reste donc la politique de promotion de la langue. Dans les pays étrangers elle passe en partie par les instruments de la francophonie : les meilleurs défenseurs de la langue française sont souvent les francophones non français, qui bénéficient d'une présomption de non arrogance. La politique culturelle française s'oriente ainsi depuis la fin des années quatre-vingt-dix vers des partenariats avec des organisations publiques et privées et notamment des associations culturelles, ce qui implique le plus souvent des manifestations bilingues.

Dans les organisations internationales par contre, il ne semble pas encore que le gouvernement et les hauts fonctionnaires français aient assimilé le fait que la meilleure promotion de la langue française passe par la promotion du multilinguisme et donc par les alliances en particulier avec l'Espagne et les pays hispanophones au plan mondial, avec l'Allemagne et l'Espagne dans le cadre européen.

²³ Journal Officiel N° 92 du 20 Avril 1994 p. 5773.