

UNIVERSITE DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR
COLLÈGE SCIENCES SOCIALES ET HUMANITÉS

EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA – UNIVERSIDAD DEL PAÍS
VASCO

Thèse pour l'obtention du titre de docteur en droit public

Soutenue le mercredi 4 décembre 2019

Présentée par

Eneritz ZABALETA

**LE DROIT DE LA LANGUE BASQUE
ÉTUDE COMPARÉE
FRANCE, ESPAGNE**

Directeurs de thèse : Monsieur le Professeur Jean-Pierre MASSIAS

Monsieur le Professeur Iñaki LASAGABASTER HERRARTE

Membres du jury

Mme Jordane ARLETTAZ, Professeure de droit public à l'Université de Montpellier.
Rapporteur.

M. Xabier ITÇAINA, Directeur de recherches au CNRS, Institut d'études politiques de
Bordeaux.

M. Olivier LECUCQ, Professeur de droit public à l'Université de Pau et des pays de l'Adour.

M. Antoni MILIAN i MASSANA, Professeur de droit administratif à l'Université autonome
de Barcelone. Rapporteur.

Mme Eva PONS PARERA, Maître de conférences en droit constitutionnel à l'Université de
Barcelone.

Avertissement

L'Université de Pau et des pays de l'Adour et l'Université du Pays Basque (UPV-EHU) n'entendent donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans la présente thèse. Ces opinions devront être considérées comme propres à l'auteur.

Résumé

L'étude du droit applicable à la langue basque en France et en Espagne et des politiques publiques menées dans chacun des pays en faveur de sa revitalisation et de sa normalisation linguistique est source de contradictions juridiques et politiques. En effet, alors que les droits français et espagnols s'opposent dans la place qu'ils font au pluralisme linguistique dans la sphère publique et à la reconnaissance des droits des communautés linguistiques, les pouvoirs publics de chaque État ont mis en place des mesures poursuivant l'objectif commun de garantir le multilinguisme dans les rapports avec l'administration et les services publics, et de permettre l'apprentissage par le plus grand nombre de la langue basque.

Cette contradiction amène à s'interroger sur le modèle linguistique français et sur les pistes de conciliation nouvelle permettant d'offrir un cadre juridique plus propice à l'expression plurielle des différentes langues régionales de France, et de sécuriser juridiquement les politiques mises en place en faveur de la langue basque en France.

Abstract

The study of the legal dispositions ruling the use and learning of the basque language in France and Spain, and the policies intending the revitalization and normalization of the basque language in both territories reveals a political and legal contradiction. Even if the French and Spanish regulations contain opposite principles regarding the recognition of multilingualism in the public sphere and the recognition of the rights of language communities, the public authorities in both countries have applied similar policies with the objective to ensure the use of the basque language in Administration and public service, and to allow that a large part of the population has the possibility to learn the basque language.

This contradiction can be resolved with a reflexion concerning the French linguistic model. The thesis offers a proposal to establish a new legal and constitutional conciliation in France permitting a better expression of multilingualism in the public sphere, and securing legally the public policies applied in this country in the benefit of the basque language.

Résumé substantiel / Euskarazko laburpen xehea

Doktoretza tesi honen helburua, euskararen lurralde osoan euskarari aplikatzen zaizkion erregulazio juridikoen azterketa egitea da, botere publikoek hizkuntza horren erabilpena eta transmisioa sustatzeko martxan ezartzen dituzten neurriekin perspektiban ezarrita.

Neurri horien azterketak kontraerran bat eta paradoxa bat azaleratzen du. Izan ere, euskarari datxikion araudi eta erregulazio juridikoen artean dauden kontrakotasunak azaltzeko, usu hizkuntza hori Europako bi Estatutan – Frantzia eta Espainia – kokatua izateak dakartzan ondorioak aipatzen dira. Horren ondorio nagusi da euskarari bi tradizio politiko eta juridiko desberdin iturburu dituzten norma eta erregulazio sortak aplikatzen zaizkiola. Hori dela-eta, hizkuntzen erregulazioan aukera arras desberdin eta zentzu batzuetan kontrajarriak aplikatzen dituzte bi Estatuak. Aukera desberdin horiek azalduko lukete euskarak bizi duen egoera legal desberdindu hori. Hots, Estatu batean egon ala bestean bizi, euskal hiztunei araudi kontrajarriak aplikatzen zaizkie.

Desberdintasun horiek bereziki dira aipagarriak hizkuntzaren estatus ofizialari dagokionez, eta euskal hiztunei onartzen ala ukatzen zaizkien hizkuntz eskubideei dagokionez. Horrela, Espainiako 1978ko Konstituzioak hizkuntza aniztasuna onartu eta erregulatzeko oinarria finkatzen du, gaztelera Estatu osoko hizkuntza ofizial gisara izendatuz, eta gainerako hizkuntzen ofizialtasuna izendatzeko aukera Erkidego Autonomoetako autonomia Estatutuen eskuetan utziz. Alderantziz, Frantziako Konstituzioaren bigarren artikulua frantsesaren mono-ofizialtasuna aldarrikatzen du, gainerako hizkuntzei gisa bereko estatus juridiko bat lortzeko aukerari ateak itxiz.

Zentzu berean, Espainiako 1978ko Konstituzioak eta Eusko Autonomia Erkidegoko zein Nafarroako Foru Komunitateko araudiek euskal hiztunen hizkuntz eskubideak aitortzen dituzte. Horretarako, eskubide subjektiboaren pluralismoa eta berdintasun printzipioaren ikuspegi diferentzialista aplikatzen dute. Alderantziz, Frantziak ez ditu hizkuntz eskubide horiek onartzen, onartezin zaiolako Nazioaren barneko talde espezifikoko batzuk – kasu honetan euskal hiztunak – eskubide subjektibo berezi batzuen jabe izatea. Subirautasunaren zatiezintzasunak, eta berdintasun printzipioaren irakurketa formalak horrelako eskubide subjektibo berezien aitortzea baztertzen dute.

Hizkuntzaren estatusari dagokionez, eta euskal hiztunen eskubideei dagokionez, funtsezko ez adostasunak daude espainiar eta frantziar araudietan. Desadostasun horiek azaltzeko, doktrina juridikoak sarri aipatu izan du bi Estatuaren arteko botereen banaketa desberdina dagoela

oinarrian. Horrela, Frantziak haren batasuna botereen antolaketaren oinarrian ezartzen du. Autoritate normatibo bakarra onartzen du, eta legearen unibertsaltasuna aplikatzen du. Legediak berdina izan behar du Estatuaren leku guztietan eta herritar guztiei modu berean aplikatu behar zaio. Printzipio hori hizkuntza legediari eramanda, batasun politikoaren adar gisa proklamatu du Frantziak haren batasun linguistikoa. Printzipio berak ere ezinezkotzat jotzen du hizkuntza komunitate jakin bat, adibidez euskal hiztunen komunitatea, gainerako fantziarrek gozatuko ez luketen eskubideen jabe izatea.

Beste eredu bat ordezkutzen du Espainiak. Haren botereen banaketa pluralismoan eta deszentralizazioan oinarritzen da. Horrela, subirautasunaren iturri bakarra egonik ere, Espainiako Konstituzioak pluralismo juridikoa aitortzen du Estatuko herriek eta nazionalitateek aitortuta daukaten autonomia printzipioaren bidez. Hizkuntzari aplikatuta, ikuspegi pluralista horrek hainbat Autonomia Erkidegotan pluri-ofizialtasun printzipioa aplikatzea du ondorio nagusi. Euskararen kasuan, bi dira euskara hizkuntza ko-ofizialtzat dituzten erkidegoak : Eusko Autonomia Erkidegoa eta Nafarroako Foru Erkidegoa. Zentzu berean, berdintasun formalaren irakurketaren ondoan, Espainiako Konstituzioak bide ematen du ikuspegi ekitatibo eta diferentzialistagoa duen berdintasun printzipioaren aplikazioa egiteko. Berdintasunaren irakurketa pluralista horrek, eta euskararen ofizialtasun printzipioak berak, konstituzionalki bideragarri egiten dute euskal hiztunek espainiar nazio osoak gozaten ez dituen eskubide berezi batzuk. Euskal hiztunen hizkuntz eskubideek, bide horretatik, balidazio konstituzional daukate.

Ikusi dugunez, euskarari aplikatzen zaizkion printzipio juridiko eta politikoak arras desberdinak dira. Ondorioz, haren lege estatusa kontrajarria izan daiteke Espainian ala Frantzian. Alta, fenomeno aski bitxia gertatzen ari da euskararen lurraldean. Euskal Autonomia Erkidegoko, Nafarroako Foru Erkidegoko, zein Euskal elkargoko eta Euskararen Erakunde Publikoko hizkuntza politikak aztertuz geroz, euskararen berreskurapen eta biziberritzea helburu duten neurriak onartu direla ikus daiteke.

Esparru instituzional bakoitzak bere ñabardurak ditu, baina posible da erratea hiru lurraldeetan euskararen ezagutzea garatzea eta haren erabilpena eremu publikoan segurtatzea helburu amankomuna dela. Hots, neurri batean, erran daiteke hiru esparru instituzional horiek euskararen normalizazioaren bidean sartuta daudela. Noski, ñabardura batzuk ditu baieztapen honek. Normalizazioari dagokionez, aipagarria da politika integralenak Eusko Autonomia Erkidegoan aplikatzen direla, euskara eta gazteleraren arteko berdintasuna helburu izanik, eta euskal hiztunen eskubideak betetzeko hainbat neurri eta plangintza aplikaturik. Nafarroako Foru Erkidegoan, helburu hori badagoela erran daiteke, baina euskararen estatus ofizialaren

mugatze zonifikatuak eragina dauka helburu horren egikaritzean. Nafarroako euskararen legeak nafar guztiei euskara jakin eta erabiltzeko eskubidea aitortzen badie ere, eskubide horiek modulatu dituzte bizi diren zonaldearen arabera. Ondorioz, zonifikazioak euskararen normalizazioa mugatzen du, eta zona euskaldunean helburu hori betetzeko neurri integralak betetzen badira ere, hizkuntza planifikazioa eta euskal hiztunen eskubideen egikaritzea hankamotz gelditzen dira zona mixtoan eta ez euskaldunean.

Lapurdin, Behe Nafarroan eta Zuberoan ere euskararen biziberritzea helburu duten politika publikoak aplikatzen dira. 2004ean Euskararen Erakunde Publikoa sortu zenetik, gisa horretako politika publiko transbertsal eta integral bat aplikatzen da. 2017an, euskal elkargoaren sorrerak bide hori sakondu du eta instituzio berri horrek argiki euskararen biziberritzea helburu duen hizkuntza politika bat aplikatzen du.

Euskararen aldeko neurri horien logika komuna ulertzeko hainbat arrazoi daude. Hiru lurralde hauetan, euskarak antzeko egoera soziolinguistikoa bizi du : Estatuko hizkuntza batekin batera bizi da eta egoera minoritarioan dago. Haren indarguneak landa eremu batzuetan daude, eta ahulgune antzekoak ditu, batik bat eskualde urbanizatuenak eta historikoki euskara galdu zuten hainbat eskualde ere (Nafarroako Erribera, Arabako lautada, ala gaskoi hiztun izan zen Xarnegu eskualdea). Egoera minoritario hori azaltzeko ere, antzeko historia bizi izan du euskarak : instituzioetatik, boteretik eta zuzenbidetik kanpo egon zen historian zehar. Espainiar eta frantziar Estatu-nazioak osatu eta indartu ziren heinean, gizartetik kanpo uztea helburu zuten neurriak ere aplikatu zitzaizkion. Eskolan eta eremu publikoak haren erabilera baztertu eta zigortu egin zen, erraterako. Ondorioz, XX. mende bukaeran, euskararen minorizazio egoera nagusitu zen euskararen lurralde osoan.

Diagnosi horrek esplikatu du, gure iritziz, zergatik euskararen lurraldeko hiru instituzioek helburu berdina duen hizkuntza politika martxan ezarri zuten. Desagertzeko arriskua ikusiz, lehentasuna euskal hiztunen kopurua emendatzea izan da, euskara hizkuntza « normal » izatea bultzatuz : eskolan, kalean, administrazioan eta zerbitzu publikoetan ezagutzen eta hitz egiten den hizkuntza, alegia.

Baina, helburu eta tresna komunak dituzten hizkuntza politika horiek aztertzean, kontraerrian bat azaleratzen da. Nola da posible hain erregulazio juridiko desberdinak dituzten bi Estatutan helburu eta tresna berdinak dituzten neurriak aplikatzea ? Galdera bereziki deigarria egiten da frantziar legedia aztertzean. Izan ere, Espainiako 1978ko Konstituzioak hainbat tresna eskaintzen ditu Autonomia Erkidegoek haien hizkuntza propioa normalizatu nahi badute. Tresna horien artean garrantzitsuenak ofizialtasuna printzipioa eta hizkuntz eskubideak dira. Hori ez da horrela, aitzitik, Frantzian. Frantses legediak frantsesaren monopolioa indartu eta

babestu du. Luzaz, beste hizkuntzen espresioa baztertuta zegoen erabat eta gaur egun haien erabilpena toleratu egiten da esparru batzuetan, eta bereziki irakaskuntzan. Tolerantzia hori, baina, mugatua da eta ezin lezake eskaini euskararen biziberritzearen alde definitu diren politika publikoentzat oinarri juridiko egokirik.

Egoera horrek, beraz, kontraerran bat azaleratzen du. Ipar Euskal Herriko botere publikoek euskara indartu eta biziberritu nahi dute eta horretarako hego Euskal Herriko neurriak eta politikak aztertu eta bereganatu nahi izan dituzte. Baina, ahalegin hori aplikatzea oso nekeza egiten da, Frantziako legediak bestelako printzipioak babesten dituelako, hots, frantsesaren monopolio eta elebakartasuna eremu publikoan. Euskararen aldeko hizkuntza politika aplikatzean, beraz, agerikoak dira arazo legalak. Hainbat neurrik kontsentsu zabala lortu badute ere, traba juridiko ugari aurkitu dituzte. Bereziki ikusi ahal izan dira arazo horiek irakaskuntzan euskararen murgiltzea aplikatzeko orduan, ala euskarazko murgiltze ikastolak diruz sustengatzeko orduan batetik, eta administrazioan zein zerbitzu publikoetan euskarazko harrerak plantan emateko orduan, bestetik.

Euskararen biziberritzearen alde ipar Euskal Herrian plantan eman den hizkuntza politikak, beraz, segurtasun juridiko falta hadia bizi du. Egoera horri ihardesteko, doktoretza tesi honek hainbat proposamen luzatzen ditu. Lehen aukera litzateke hizkuntza politika hori deusezteia eta frantsesaren monopolioa indartzea. Bide hori, baina, kontraesankorra iruditzen zaigu, ikusita maila lokalean euskararen aldeko neurriek lortu duten adostasun zabala. Bigarren aukera, euskararen ofizialtasuna aitortzea eta euskal hiztunen eskubideak onartzea litzateke. Bide horrek, baina, Frantziako oinarrizko printzipio konstituzionalak urratzen ditu eta Konstituzioaren erroak aldatzea galdeginen luke.

Bi aukera horien inpas egoera ikusiz, lan honek hirugarren aukera bat proposatzen du. Konstituzioaren 75-1 artikulua legalki garatzea da proposamen hori. Bide horrek bi abantaila ditu : alde batetik Euroapko Hizkuntza Gutxituen eta Eskualde Hizkuntzen Ituna adostu zeneko logika berdina aplikatzea suposatzen du. Hau da, hizkuntzen babesa norbanakoen eskubide subjektiboen bitartez lortu ordez, botere publikoei haien aldeko neurriak hartzeko betebeharrak sortzea da logika. Horretarako, lan honetan defendatzen da Konstituzioaren 75-1 artikulua balore konstituzionala duen helburu bat sortzen duela : Frantziako Eskualde hizkuntza babestu eta sustatzea. Babes hori hainbat neurri hartzeko bidea izan daiteke : eremu publikoan hizkuntza aniztasuna onartuz, ala murgiltze ikastolen diruztatzeak baimenduz. Bide horretan, kontziliazio konstituzional berri bat eginen litzateke, euskararen erabilera publikoa eta transmisioa indartu eta sustatzeko. Muga juridikoa neurri horiek eskubide subjektibo ez bihurtzean dago.

Gure iritziz, oinarri konstituzionala egon badago Frantzian euskararen biziberritzea legalki babesteko. Frantziako Estatua, baina, oso anitza da bere hizkuntzei dagokionez. Bertan hainbat hizkuntza gutxitu aurki daitezke eta ezaugarri oso desberdinak dituzte. Euskara da, hizkuntza guzti horien artean, haren transmisioa eta erabilpena hain argiki sustatu behar dela onartuta duen hizkuntza bakarra. Horregatik, kontziliazio konstituzional berriak eskaintzen dituen aukerak lurraldez lurralde egokitzeko parada egon behar du.

Hori dela-eta, lan horrek proposatzen du euskararen estatus juridiko propio bat eraikitzea Frantziar estatuan. Horretarako, hainbat mekanismo konstituzional mobiliza daitezke. Mekanismo horien artean egokiena esperimantazio normatiboarena da. Esperimantazioaren bidez, aukera badago Euskararen Erakunde Publikoak eta euskal elkargoak euskararen aldeko hainbat neurri aplika dizatzen, eta bereziki euskararen erabilpena zerbitzu publikoetan eta administrazioan sustatzeari dagokionez, edo murgiltze pedagogia eskola publikoan proposatzeari dagokionez.

Neurri guzti horiek konbinatuz, posible da hizkuntza politiken arloan azaleratu adostasuna eta euskararen aldeko biziberritzearen nahikeria Frantziako legediko araudi eta printzipioekin uztartzea. Ariketa horrek kontziliazio berri bat suposatzen du. Ipar Euskal Herria izan liteke lurralde egokia kontziliazio berria hori aplikatzen hasteko, modu esperimantalean. Gisa horretan, euskara eta euskal lurraldea aitzindari lirateke Frantziako hizkuntza legediaren eboluzio eta ebaluzioan. Euskararen aldeko neurriek ere beharrezkoa duten segurtasun juridikoaz gozatuko lukete.

MOTS-CLÉS

Langue basque, France, Espagne, Officialité linguistique, droits linguistiques, droit des minorités, patrimoine immatériel, égalité, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, expérimentation, adaptation, indivisibilité, principe de non-discrimination, normalisation linguistique, politique linguistique, Office public de la langue basque, Communauté d'agglomération du Pays basque, Communauté autonome basque, Communauté forale de Navarre.

KEY-WORDS

Basque language, France, Spain, Official language, language rights, minority rights, cultural heritage, equality, European Charter for Regional or Minority Languages, experimentation, adaptation, indivisibility, non-discrimination, language normalisation, language policy, Office public de la langue basque, Basque autonomous community, Foral Community of Navarre, Basque agglomeration Community.

Remerciements

J'adresse mes plus sincères remerciements aux Professeurs Jean-Pierre Massias et Iñaki Lasagabaster Herrarte qui ont su m'épauler et me conseiller durant les différentes phases de mes travaux de recherche en me soutenant lors de mes difficultés et en m'apportant des conseils précieux.

Je tiens également à remercier l'ensemble des services de l'Office Public de la Langue Basque pour leur accueil et leur coopération au cours de ma mission remplie dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche. Cette collaboration a été précieuse afin d'appréhender les difficultés pratiques rencontrées lors de la mise en œuvre de la politique en faveur de la langue basque de l'Office.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AIJC : *Annuaire international de justice constitutionnelle*

AJDA : *Actualité juridique de droit administratif*

Al. : Alinéa

Art. : Article

ATC : Ordonnance du Tribunal Constitutionnel espagnol

BOE : *Boletín oficial del Estado – Bulletin officiel de l'État espagnol*

BOEN : *Bulletin officiel de l'Éducation nationale*

BON : *Bulletin officiel de la Navarre*

BOPV : *Bulletin officiel de la Communauté autonome basque*

CAA : Cour administrative d'Appel

CCass : Cour de cassation

Cons. Const. : Conseil constitutionnel

CCC : *Les cahiers du Conseil constitutionnel*

Cons. État : Conseil d'État

CEDH : Cour européenne des droits de l'Homme

CJCE-CJUE : Cour de justice des communautés européennes – Cour de justice de l'Union européenne

Cons. : Considérant

EDCE : *Études et documents du Conseil d'État*

FJ : Fundamento jurídico

Ibid. : *Ibidem* (même endroit)

JCP : JCP- *La semaine juridique*

JOCE-JOUE : *Journal officiel des communautés européennes – Journal officiel de l'Union européenne*

JORF : *Journal officiel de la République française*

LPA : *Les petites affiches*

NCC : *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*

Op. cit. : *opus citatum* (œuvre citée)

Or. réf. : Ordonnance de référé

P. : page

Par. : paragraphe

RA : *Revue administrative*

RCDP : *Revista catalana de dret públic - Autonomies*

RDP : *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*

REDA : *Revista española de derecho administrativo*

REDC : *Revista española de derecho constitucional*

RFDA : *Revue française de droit administratif*

RFDC : *Revue française de droit constitutionnel*

RIEV : *Revista internacional de estudios vascos*

RLD : *Revista de llengua i dret – Journal of language and law*

RTDH : *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*

RUDH : *Revue universelle des droits de l'Homme*

RVAP : *Revista vasca de administración pública*

STC : Décision du Tribunal constitutionnel espagnol

STJN : Arrêt du Tribunal supérieur de justice de la Navarre

STJPV : Arrêt du Tribunal supérieur de justice du Pays basque

STS : Décision du Tribunal suprême espagnol

Les décisions de juridictions citées sont disponibles sur leurs sites internet respectifs.

Pour le Conseil constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

Pour le Tribunal constitutionnel espagnol : <http://www.tribunalconstitucional.es>

Pour la Cour européenne des droits de l'Homme : <http://www.ehcr.coe.int>

Pour la Cour de justice de l'Union européenne : <http://www.curia.europa.eu>

Pour le Tribunal suprême espagnol : <http://www.poderjudicial.es>

Pour les juridictions de droit commun françaises : <http://www.legifrance.gouv.fr>

Pour les juridictions de droit commun espagnoles : <http://www.poderjudicial.es>

SOMMAIRE

Première partie : Une divergence concernant les principes juridiques appliqués à la langue basque

Chapitre 1- Une divergence sur l'officialité de la langue basque

Chapitre 2- Une divergence sur les droits linguistiques des bascophones et l'égalité linguistique

Deuxième partie : Une convergence concernant les pratiques mises en œuvre en faveur de la langue basque

Chapitre 1- Une convergence sur le caractère partagé de la compétence linguistique

Chapitre 2- Une convergence sur la politique de normalisation linguistique de la langue basque

Troisième partie : Une conciliation constitutionnelle nouvelle nécessaire en France

Chapitre 1- Une conciliation nouvelle fondée sur le patrimoine constitutionnel linguistique

Chapitre 2- Une conciliation nouvelle appliquée de manière territorialisée

Introduction générale

Le droit de la langue basque – étude comparée France, Espagne.

Élaborer une étude juridique sur la langue basque peut, au premier abord, surprendre. S'il est vrai que les sciences humaines se sont intéressées depuis longtemps à la langue, pendant longtemps la science juridique s'est peu penchée sur l'étude de ce domaine¹. Les philosophes ont eu l'occasion de mettre en avant le lien intime entre la nature humaine et la langue², ouvrant la voie à une étude anthropologique de la langue partant du constat que « *le langage est indissociable de l'Homme* »³.

Produit de la nature humaine, la langue est avant tout un vecteur de communication entre les êtres humains de sorte que sa principale fonction demeure sociale. Cette conception sociale de la langue⁴ est à l'origine de l'étude sociologique de la langue. Si les structuralistes ont appliqué à la linguistique une étude systémique et abstraite fondée sur l'analyse de « *la langue en elle-même et pour elle-même* »⁵, le courant sociologique de la linguistique a privilégié l'étude des langues en tant que faits sociaux⁶. Cette approche sociale de la langue a donné lieu à une nouvelle discipline du champ des sciences sociales, la sociolinguistique. Pour les sociolinguistes l'étude des langues ne peut qu'être une étude sociale, et ainsi la dichotomie entre étude interne des langues – la linguistique générale – et étude sociale des langues - la sociologie des langues – n'a pas lieu d'être, de sorte que la sociolinguistique est la linguistique⁷.

Étant le produit de la nature humaine, l'étude de la langue humaine est donc indissociable des sciences humaines et sociales. Vecteur de communication, la langue est également un fait social, un phénomène social. Or, le droit est lui-même un fait social basé sur un acte de communication. Le droit a été défini comme un ensemble de règles obligatoires déterminant les

¹ I. LASAGABASTER, *Derecho público en Euskal Herria*, IVAP/Lete, Bilbao, 2017, p. 186.

² J.J. ROUSSEAU, *Essai sur l'origine des langues*, GF Flammarion, Paris, 1993, 284 p.

³ L. HJEMSLEV, *Prolégomènes à une théorie du langage*, Éd. de Minuit, Paris, 1968, p. 11.

⁴ L.J. CALVET, *La sociolinguistique*, Puf., coll. Que sais-je ?, Paris, 8^{ème} éd., 2013, p.5.

⁵ F. DE SAUSSURE, *Cours de linguistique générale*, Payot, Paris, 1916, p. 477.

⁶ A. MEILLET, *Linguistique historique et linguistique générale*, Champion, Paris, 1965, p. 230.

⁷ W. LABOV, *Sociolinguistique*, Éd. de Minuit, Paris, 1976, p. 258. L'expression en référence à la pensée de Labov, « la sociolinguistique est la linguistique » est de L.J Calvet. L.J. CALVET, *La sociolinguistique*, op. cit., p. 13.

rapports sociaux imposés à tout moment par le groupe auquel on appartient⁸. Cet ensemble de règles ne pourrait être imposé sans au préalable les formuler et les communiquer. Le droit reste donc avant tout un acte linguistique. Le rapport entre langue et droit est ainsi réalisé.

Ce rapport entre langue et droit se vérifie plus précisément de deux manières⁹. En tant qu'il énonce un ensemble de règles obligatoires que s'impose une société, le droit est avant tout un phénomène social de communication. Or, c'est la langue qui constitue le principal vecteur de communication des sociétés humaines. Puisqu'il faut bien énoncer et formuler les règles de droit, l'outil linguistique est indispensable au droit, et ainsi la langue devient un vecteur du droit. C'est ainsi que les linguistes ou les historiens du droit analysent les textes juridiques à partir desquels une langue devient langue du droit¹⁰. L'étude linguistique des règles de droit produites dans une langue permet également de mettre en avant cette caractéristique de la langue comme vecteur du droit.

Si un premier lien de communication peut donc se vérifier entre langue et droit, un deuxième lien apparaît également. La production normative n'est, en effet, pas uniquement un acte de communication. Elle constitue un acte de contrainte et affirme le pouvoir, voire la souveraineté, de l'acteur qui dispose du privilège de produire une règle de droit. Dans ce sens, l'emploi d'une langue comme langue de la règle de droit traduit également une relation de pouvoir¹¹.

C'est ainsi que le souverain peut avoir tendance à choisir sa propre langue comme langue du droit. C'est aussi dans ce sens que le souverain peut étendre à la langue la régulation des rapports sociaux établie par la règle de droit. La langue, vecteur de la règle de droit, devient ici objet de la règle de droit. Le droit va, de ce fait, imposer, interdire ou recommander l'usage d'une langue. Auparavant « *simple instrument (...) à la libre disposition du discours juridique, la langue se transforme en matière juridique* »¹².

Cette multiplication de prescriptions juridiques relatives à l'emploi d'une langue dans un ordre juridique précis a donné naissance au droit de la langue. Ce droit de la langue précise le statut juridique d'une langue ; les règles relatives à son usage et à sa valeur juridique. Plusieurs

⁸ H.L BRUHL, *Sociologie du droit*, Puf, coll. Que sais-je ?, Paris, 4^{ème} éd. 1974, p. 21-22.

⁹ M. DEBONO, *Langue et droit, approche sociolinguistique, historique et épistémologique*, EME éd., coll. Proximités, Bruxelles, 2013, 388 p.

¹⁰ L'étude des serments de Strasbourg du 14 février 812 a permis d'affirmer que la partie du serment rédigée en langue gallo-romane constitue le premier exemple de l'emploi du français ancien dans un texte juridique.

M. DEBONO, *Langue et droit, approche sociolinguistique, historique et épistémologique, op. cit.*, p. 215-216. R. BALIBAR, *L'institution du français. Essai sur le colinguisme des Carolingiens à la République*, Puf, Paris, 1985, p. 43.

¹¹ D. LOCHAK, « Le droit, discours de pouvoir », dans VARIA *Itinéraires, études en l'hommage de Léo Hamon*, Economica, Paris, 1982, p. 429-444.

¹² J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, Mare et Martin, Paris, 2014, p. 20-21.

juristes renommés ont dédié diverses études au droit de la langue française, comme le Conseiller d'État Latournerie¹³, ou les Professeurs Pontier¹⁴ et Faberon¹⁵.

Le rapport entre la langue et le droit ne se limite cependant pas à ce corpus de règles fixant le droit objectif de la langue. La question linguistique s'imisce dans le débat juridique au travers des droits subjectifs des individus et/ou des groupes d'une société donnée. Des conceptions divergentes des droits fondamentaux ou du principe d'égalité amènent à une prise en compte juridique différente des droits des locuteurs à l'usage et à la connaissance d'une langue. La reconnaissance d'un droit à la langue s'invite, par le truchement de la détermination des droits subjectifs des individus et des groupes, dans le débat juridique.

C'est l'étude de ces deux derniers aspects qui nourrit les réflexions présentées dans cette œuvre. Le principal objet de notre travail est bien d'analyser le droit objectif de la langue basque ainsi que de se pencher sur la réception des droits linguistiques des locuteurs bascophones dans l'ordre juridique et dans la mécanique générale des droits fondamentaux.

Si le rapport entre langue et droit n'est plus à démontrer, il reste que le choix de la langue basque pour notre étude peut paraître surprenant. En effet, classiquement, le droit objectif d'une langue s'est développé dans le cadre d'un État. C'est parce qu'une langue a été reconnue comme langue de l'État que ce dernier a cherché à réguler son usage. Avec l'émergence du modèle de l'État-nation, le droit de la langue a souvent cherché à instaurer juridiquement un monolingisme d'État, dans le but d'affermir l'unité nationale¹⁶. Cette unification linguistique a été particulièrement marquée dans certains États comme la France, au point où certains auteurs ont pu affirmer que l'unification linguistique et l'unification du droit de l'État sont deux phénomènes qui ont été étroitement liés¹⁷.

Cette unification linguistique, réalisée notamment au moyen de l'élaboration d'un droit de la langue, s'est effectuée au détriment d'autres langues présentes sur le territoire d'un État. La grande majorité des États modernes, s'ils peuvent dans certains cas être monolingues dans leurs rapports institutionnels, restent encore aujourd'hui plurilingues dans leur tissu social¹⁸. C'est pour cette raison que plusieurs États, et notamment les États démocratiques ont, dans un souci

¹³ D. LATOURNERIE, *Le droit de la langue française*, études et documents du Conseil d'État, 1984-1985, p. 89.

¹⁴ J-M. PONTIER, *Droit de la langue française*, Dalloz, Paris, 1997, 144 p.

¹⁵ J-Y FABERON, « La protection juridique de la langue française », RDP, 1997, p. 323-341.

¹⁶ M. DEBONO, *Langue et droit, approche sociolinguistique, historique et épistémologique*, op. cit., p. 215-249.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Cette affirmation s'étaye aisément d'un point de vue statistique. En effet, l'Unesco estime qu'il existe environ 6000 langues dans le monde, alors que seuls 193 États sont affiliés à l'Organisation des nations unies. Si le nombre exact de langues est très difficile à dénombrer, l'Unesco a procédé à une grande enquête en 2018 pour effectuer un recensement fiable et les résultats de cette enquête devraient paraître en 2019 ou 2020.

Plus d'éléments sur l'enquête de l'Unesco : <http://uis.unesco.org/fr/news/enquete-de-lunesco-sur-les-langues-du-monde>

de conciliation, intégré des garanties de degré divers visant à protéger le multilinguisme de la société. Ces garanties vont de la reconnaissance de la liberté linguistique des individus dans leur vie privée jusqu'à la consécration d'un véritable droit à l'usage d'une langue dans les rapports des individus avec les autorités publiques.

L'étude du droit objectif de la langue reste donc étroitement liée à l'étude de l'État. Or, la langue basque présente en elle-même la caractéristique, en tant que langue régionale, de ne pas bénéficier d'un statut juridique de langue d'État, tout en voyant son aire d'influence et d'usage principal, en tant que langue transfrontalière, répartie entre deux États d'Europe occidentale : la France et l'Espagne.

La langue basque a été historiquement présente dans quatre provinces de l'État espagnol (la Navarre, la Biscaye, le Guipuscoa et l'Alava¹⁹) réparties dans deux Communautés autonomes (la Communauté autonome basque qui regroupe les provinces d'Araba, de Gipuzkoa et de Bizkaia, ainsi que la Communauté forale de Navarre). Cette même langue a également été parlée dans trois provinces basques de France (le Labourd, la Basse-Navarre et la Soule²⁰) qui font partie avec le Béarn du département des Pyrénées-Atlantiques et qui se sont constituées depuis le 1^{er} janvier 2017 en Communauté d'agglomération du Pays basque.

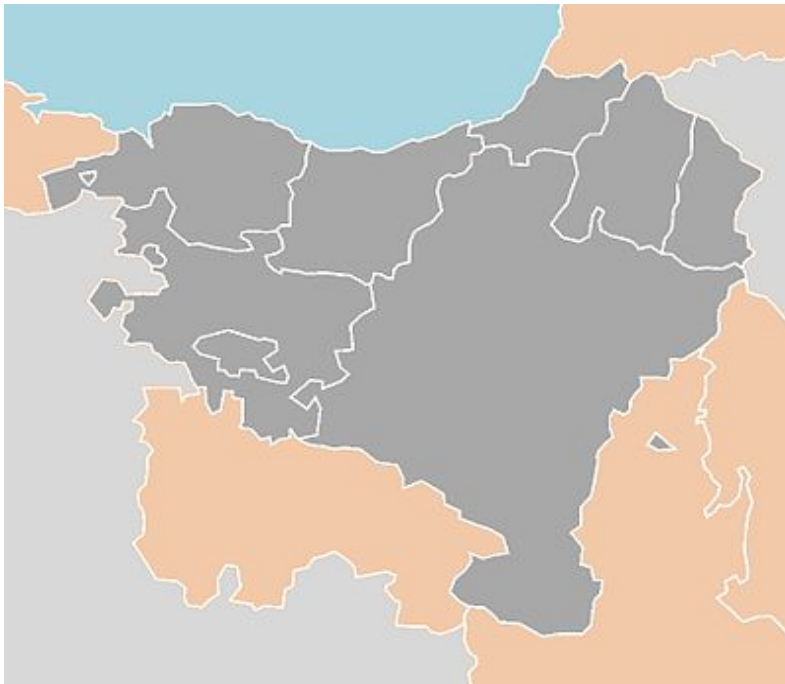
De nos jours, la langue basque est parlée de manière plus ou moins importante dans l'ensemble de ces sept provinces qui sont donc réparties dans deux États différents (la France et l'Espagne) et dans trois secteurs institutionnels (la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre en Espagne, la Communauté d'agglomération du Pays basque en France).

¹⁹ Par un souci de simplification, ce sont les version en langue basque de ces provinces qui seront désormais utilisées : Araba, Bizkaia, Gipuzkoa et Nafarroa Garaia.

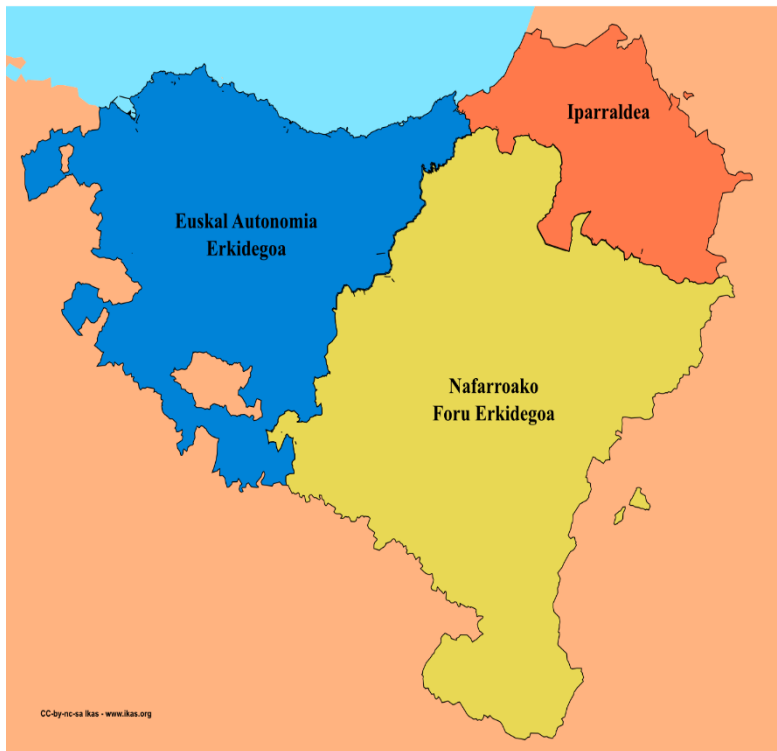
²⁰ Désormais, le terme en langue basque de ces provinces sera utilisé : Lapurdi, Nafarroa Beherea eta Zuberoa.



Carte n°1 : Localisation du territoire de la langue basque.



Carte n°2 : les différentes provinces historiques du territoire de la langue basque



Carte n°3 : Les trois entités institutionnelles du territoire de la langue basque.

Ce caractère à la fois de langue régionale et transfrontalière de la langue basque a pour conséquence que l'étude de son régime juridique s'inscrit forcément dans le cadre d'une analyse de droit comparé. Cette étude met en lumière une régulation qui, fort logiquement, apparaît dispersée entre les traditions juridiques de deux États différents tels que la France et l'Espagne. Une étude globale de ce droit de la langue basque, qui est par nature différent et obéit à des choix juridiques et politiques qui peuvent paraître opposés, peut sembler surprenant, voire peu pertinent.

Toutefois, en parallèle à cette dispersion apparaissent des facteurs d'unité. En effet, malgré la dispersion de son territoire dans deux États aux traditions juridiques et politiques différentes, la situation de la langue basque a présenté des caractéristiques communes en France et en Espagne. Cette réalité commune se vérifie à la fois dans la situation sociolinguistique de la langue dans les deux États, ainsi que dans le traitement historique des autorités espagnoles et françaises en ce qui concerne son usage et son enseignement.

Ainsi, si la langue basque reste parlée dans les sept provinces historiques qui constituent son territoire de diffusion aujourd'hui, la répartition des locuteurs de langue basque au sein de ces

territoires peut présenter des caractéristiques communes, comme une plus grande diffusion dans les zones rurales et une maîtrise plus rare dans les zones urbaines.

Ces caractéristiques sociolinguistiques communes sont le résultat de dynamiques passées similaires qui ont vu les États français et espagnol consacrer leur unité linguistique en hissant en tant que langue du droit et du pouvoir le français et l'espagnol tout en excluant la langue basque de la sphère publique.

Toutefois, ces caractéristiques communes font également apparaître des dynamiques contraires. Si, suite à une première phase d'unification linguistique de la France et de l'Espagne, voire de répression linguistique à l'égard de la langue basque dans les sphères publiques de ces deux États²¹, une phase différente est apparue à partir de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle. En Espagne, la transition démocratique initiée à la fin de la dictature franquiste a permis une nouvelle division du pouvoir qui s'est traduite par la création de Communautés autonomes nouvelles dont l'autonomie politique a été reconnue et qui ont reçu d'importants transferts de compétence. Ce transfert de compétence n'a pas, toutefois, signifié la transformation de l'État espagnol, qui était anciennement autoritaire et dont la forme était unitaire, en un État fédéral. C'est sous la forme d'un État unitaire qui reconnaît l'autonomie politique et normative de ses régions et de ses nationalités que s'est stabilisée l'Espagne démocratique. L'article 3 de la Constitution espagnole résume cette volonté de synthèse entre Unité et décentralisation et l'applique au domaine linguistique en affirmant dans son premier paragraphe que « *le castillan est la langue officielle de l'État* » avant d'affirmer que « *les autres langues espagnoles seront également officielles dans leurs Communautés autonomes respectives conformément à leurs statuts [d'autonomie]* ».

Sur le fondement de cette autonomie et de ces compétences nouvelles, les Communautés autonomes dotées d'une langue propre différente du castillan ont initié des politiques publiques visant, d'une part, à intégrer l'usage de cette langue dans la vie institutionnelle et les services publics et, d'autre part, à promouvoir le développement de la connaissance et de l'usage de cette langue propre par la société.

²¹ Sur les différentes mesures d'interdiction de l'usage de la langue basque prises en France et en Espagne tout au long de l'histoire, voir : J-M. TORREALDAI, *El libro negro del euskera*, Tarttalo, Donostia, 1998, 222 p. X. IRUJO, I. URRUTIA, *A legal history of the basque language (1789-2009)*, Eusko Ikaskuntza, Donostia, 2009, 385 p.

Sur le processus institutionnel et juridique d'unification linguistique : A. BLANC, *La langue du Roi est le français, essai sur la construction juridique d'un principe d'unicité de la langue de l'État royal (842-1789)*, L'Harmattan, Paris, 2010, 637 p. A. BLANC, *La langue de la République est le français, essai sur l'instrumentalisation juridique de la langue par l'État (1789-2013)*, L'Harmattan, Paris, 2013, 485 p.

Ces politiques publiques qui visent à mettre en œuvre une récupération linguistique²², c'est-à-dire de mettre fin à l'érosion de la connaissance de la langue propre par la société et d'étendre sa maîtrise par le plus grand nombre, ont été qualifiées en Espagne de politiques de normalisation linguistique²³.

Ces politiques de normalisation linguistique mises en place en Espagne depuis la fin des années 1970 et le début des années 1980 ont permis un renversement du déclin des locuteurs bascophones, leur nombre étant passé dans la Communauté autonome basque de 24,9% de la population de plus de 16 ans en 1991 à 33,94% en 2016²⁴. Dans la Communauté forale de Navarre la progression a été plus lente, le nombre de locuteurs bascophones passant de 9,5% en 1991 à 12,9% en 2016²⁵.

Si l'Espagne post-franquiste s'est caractérisée par une plus grande autonomie et par la mise en place par les Communautés autonomes de politiques linguistiques en faveur de la langue basque, le cas de la France a été plus mitigé. La décentralisation administrative initiée en 1982 ne s'est pas traduite par l'instauration d'un bilinguisme institutionnel et la révision de la Constitution française du 25 juin 1992 a réaffirmé la primauté du français en disposant que « *la langue de la République est le français* ». Cet alinéa constitutionnel a été interprété par le Conseil constitutionnel comme imposant l'usage du français aux personnes publiques et aux personnes privées exerçant une mission de service public²⁶.

²² Le terme est employé par le sociolinguiste Louis-Jean Calvet. L-J. CALVET, *La guerre des langues et les politiques linguistiques*, Payot, Paris, 1987, 294 p. L-J. CALVET, *La sociolinguistique*, op. cit., p. 118.

²³ Le terme de normalisation linguistique est utilisé par plusieurs sociolinguistes catalans-valenciens qui sont partis de la notion de diglossie linguistique qui décrit les relations hiérarchiques entre langues dans des situations de bilinguisme d'une société. Dans les situations de diglossie, une langue dite « haute » bénéficie des fonctions sociales d'usage les plus étendues (dans l'administration, dans l'enseignement, les médias...), d'un standard écrit et d'un prestige social (existence d'une littérature...). La langue dite « basse » elle, est généralement exclue des principales fonctions sociales d'usage et son usage est limité aux sphères privées et intimes, n'a pas de standard écrit et a une absence de prestige social. En partant de ce concept de diglossie, les sociolinguistes catalans ont introduit l'idée selon laquelle une telle diglossie n'est pas le fruit du hasard mais le résultat d'un conflit politique et social entre les langues. Ce conflit est qualifié de conflit linguistique. Les langues dites « basses » se trouvent en diglossie par la conséquence de politiques publiques visant à privilégier la langue dite « haute » en leur détriment. Pour répondre à cette situation « anormale » de diglossie, ces auteurs défendent l'idée de normaliser la situation de bilinguisme, en mettant en place des politiques de discrimination positive et d'action en faveur des langues dites « basses ». Ce sont ces politiques qui sont qualifiées de politiques de « normalisation linguistique » en Espagne.

Sur la notion de diglossie : C. FERGUSON, « Diglossia », *Word*, n°15, 1959, p. 325-340. J. FISHMAN, « Bilingualism with and without diglossia, Diglossia with and without bilingualism », *Journal of social issues*, vol. 23-2, 1967, p. 29-38.

Sur les concepts de conflit linguistique et de normalisation linguistique : L-V ARACIL, *Papers de sociolingüística*, La Magrana, Barcelona, 1982, 248 p. R. NYNIOLES, *Conflicte lingüístic valencià : substitució lingüística i ideologies diglòssiques*, Tres i Quatre, Valencia, 1969, 184 p.

²⁴ M. ETXEBARRIA AROSTEGI, « La situación sociolingüística de la lengua vasca hoy: País Vasco y Navarra », *Confluence : revista di Studi Iberoamericani*, vol. 7.2, 2015, p. 545-592

²⁵ Euskarabidea, enquête sociolinguistique. Les résultats de l'enquête sont disponibles en ligne www.euskarabidea.es/fitxategiak/irudiak/fckeditor/NAFInkesta2016euskaraz.pdf

²⁶ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, JORF du 8 juin 1999, p. 8964. Cons. 8.

L'affirmation claire du monolinguisme institutionnel français ne signifie pas, qu'à l'instar de l'exemple espagnol, le modèle républicain ne s'est pas ouvert au plurilinguisme. Cette ouverture n'est pas allée jusqu'à l'instauration d'un bilinguisme institutionnel entre le français et la langue basque. Elle s'est caractérisée par la mise en œuvre de plusieurs permissions juridiques qui ont établi une tolérance vis-à-vis de l'usage des langues autre que le français, et donc de la langue basque, dans la sphère publique. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion, emboitant le pas du législateur et du pouvoir réglementaire qui avaient ouvert la voie²⁷, d'accepter l'usage des langues autres que le français dans l'enseignement, la recherche et les médias, ainsi que de permettre l'usage de traductions²⁸. Plus généralement, l'administration a également eu l'occasion de tolérer cet usage en son sein de manière informelle et dans un flou juridique important²⁹.

Ce modèle d'unilinguisme institutionnel tempéré par une tolérance à l'égard des langues régionales et de la langue basque, a été complété par une approche patrimoniale depuis l'adoption le 23 juillet 2008 de l'article 75-1 de la Constitution qui dispose que « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ». Si la portée normative de cet article reste encore relativement floue, cette patrimonialisation des langues régionales a introduit pour les pouvoirs publics une mission de promotion et de protection à leur égard. La définition, avec l'adoption de la loi dite « Maptam » en 2014³⁰ et de la loi dite « Notre » en 2015³¹ d'une compétence de promotion des langues régionales au profit des conseils régionaux et des autres collectivités territoriales témoignent de cette nouvelle approche.

Cette ouverture française au plurilinguisme reste plus limitée qu'en Espagne. La situation sociolinguistique de la langue basque en France traduit cette mesure car, si dans les Communautés autonomes bascophones d'Espagne la dynamique est à la hausse du nombre de

²⁷ La première grande loi permettant l'usage des langues régionales dans la sphère publique concerne l'enseignement. La loi du 11 janvier 1951, dite loi Deixonne, avait permis l'emploi des langues régionales par les enseignants et organisé les prémisses de leur enseignement à l'école. Depuis, plusieurs textes législatifs et réglementaires ont introduit des permissions d'usage de ces langues dans l'enseignement et les médias.

²⁸ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

²⁹ F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « Le statut des langues régionales ou minoritaires : la "tolérance constitutionnelle" française », dans A.M. LE POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, PUAM-Economica, Paris, 2004, p. 225.

Sur l'idée de tolérance, voir aussi. F. BENOIT-ROHMER, « Les langues officieuses de la France », RFDC, 2001-1, n°45, p. 17

³⁰ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF du 28 janvier 2014 p.1562. L'article premier insère au sein des compétences des conseils régionaux la compétence de « *préservation de son identité et la promotion des langues régionales* ».

³¹ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF du 8 août 2015, p. 13705. Art. 104 : « *les compétences en matière de (...) promotion des langues régionales (...) sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier* ».

locuteurs, en France le déclin des locuteurs bascophones s'est poursuivi puisque 26,4% de la population de plus de 16 ans était bascophone en 1996 et 20,5% l'était en 2016³².

Malgré ce déclin, les pouvoirs publics locaux se sont saisis des permissions juridiques ouvertes par le droit français pour s'inspirer des politiques en faveur de la langue basque mises en place en Espagne et mettre en place une politique publique poursuivant l'objectif d'enrayer le déclin de locuteurs bascophones en France et de développer ce nombre de manière significative. À ce titre, la création en 2004 d'un groupement d'intérêt public baptisé Office public de la langue basque³³ ayant pour mission de définir et de mettre en œuvre une telle politique marque le point de départ de cette politique de revitalisation affirmée de la langue basque. L'office public regroupe en son sein tous les pouvoirs publics du territoire, que cela soient les collectivités territoriales³⁴ ou l'État³⁵.

Le projet de politique linguistique adopté en décembre 2006 par cet office se fixe l'objectif d'« *accroître le nombre de locuteurs* » afin de « *sauvegarder la langue basque* »³⁶. L'ambition affichée par le projet est de créer des « *locuteurs complets* »³⁷ disposant d'une compétence linguistique suffisante pour communiquer en langue basque « *en toute circonstance* »³⁸. Le très vaste champ des domaines couverts par ce projet de politique linguistique témoigne également de son ambition. Le projet se propose d'investir douze enjeux majeurs répondant à la transmission, à l'usage et à la vitalité de la langue basque et couvrant des domaines aussi variés que l'enseignement, la petite enfance, les médias, les loisirs, ou l'administration et les services publics.

L'adoption et la mise en œuvre du projet de politique linguistique inscrit donc le Pays basque de France dans une logique de revitalisation de la langue basque et de récupération de sa vitalité sociolinguistique au moyen de politiques publiques transversales et planifiées. Voilà donc que

³² Enquête sociolinguistique de l'Office public de la langue basque. Les résultats de l'enquête sont disponibles en ligne : http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Aktualitateak/015_VI_ENQUETE_PBN_fr.pdf

³³ Arrêté préfectoral du 28 juillet 2004 autorisant la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Office public de la langue basque », Recueil des actes administratifs n°17 du 12 août 2004, p. 1176.

³⁴ L'assemblée générale de l'Office est composée de représentants du Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, du Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques et de la Communauté d'agglomération du Pays basque.

³⁵ L'État est présent dans l'assemblée générale de l'Office public par le biais du Préfet des Pyrénées-Atlantiques, du Recteur de l'Académie de Bordeaux et du Directeur régionale des affaires culturelles de Nouvelle-Aquitaine. Le Délégué général à la langue française et aux langues de France siège également en tant que Commissaire du Gouvernement.

³⁶ Projet de politique linguistique, Avant-propos, p. 10. Le projet de politique linguistique a été adopté par le Conseil d'administration de l'Office public de la 21 décembre 2006 à l'unanimité. Le relevé de décisions est disponible en ligne : http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Administratif/Erabakien_bildumak/2006/20061221_erabakien_bilduma_releve_de_decision_eep-oplb.pdf

³⁷ Projet de politique linguistique. Intitulé du projet. Page de garde.

³⁸ Projet de politique linguistique, Avant-propos, p. 10.

la France s'inspire des politiques publiques de normalisation linguistique mises en œuvre en Espagne depuis la transition démocratique, avec l'objectif commun d'améliorer la connaissance et l'usage de la langue basque par la population.

Au-delà donc de partager une situation sociolinguistique commune minoritaire par rapport à deux langues d'État majoritaires (le français et le castillan), une histoire commune caractérisée par une exclusion des sphères du pouvoir et du droit, la langue basque bénéficie actuellement d'une volonté politique commune qui cherche précisément à renverser cette situation minoritaire et cette exclusion de la sphère publique (Section 1).

L'apparition de cette volonté politique commune de revitalisation, voire de normalisation de la langue basque en France et en Espagne est source d'interrogations par rapport aux éléments de différenciation qui s'appliquent à cette langue du fait de l'extension de son usage sur deux États différents. En effet, le droit espagnol et le droit français ont appréhendé la question linguistique de manière différente, que cela soit en ce qui concerne l'usage de la langue basque dans la sphère publique et les droits linguistiques reconnus aux locuteurs bascophones (Section 2).

La confrontation de cette volonté politique commune de revitalisation de la langue basque aux réglementations et traditions juridiques différentes développées en France et Espagne constitue le principal intérêt de cette étude. Cette confrontation est source de paradoxes, voire de contradictions dans certains cas, au point qu'il est permis de s'interroger sur la viabilité juridique de cette volonté politique commune (Section 3).

Section 1- Les éléments sociolinguistiques, historiques et politiques communs à la langue basque en France et en Espagne

Il a été rappelé précédemment que la langue basque bénéficiait de politiques publiques poursuivant un objectif de récupération linguistique axé sur l'objectif de stopper le déclin de locuteurs bascophones et de développer la connaissance et l'usage de la langue basque par la société. Cet objectif commun est mis en œuvre à l'aide d'outils communs qui répondent à des approches de planification linguistique.

L'apparition d'une politique poursuivant des objectifs et mettant en œuvre des outils similaires peut surprendre, puisque les règles applicables à l'usage de la langue basque apparaissent comme très différentes, voire même dans certains cas opposées en France et en Espagne.

Toutefois, plusieurs facteurs expliquent l'apparition de ces politiques publiques communes. Le premier élément est sociolinguistique. La langue basque est, en effet, dans une situation sociolinguistique comparable en Espagne et en France. Sa maîtrise et son usage restent minoritaires dans les deux États, face à deux langues d'État – le français et le castillan – qui sont en situation majoritaire (1). Ce caractère minoritaire de la langue basque est la conséquence d'une histoire similaire qui se caractérise par une exclusion historique de la langue basque des sphères du droit et du pouvoir d'une part, et par la mise en œuvre à partir du XIX^{ème} siècle de mesures politiques visant à généraliser la maîtrise et l'usage du français et du castillan, tout en excluant la langue basque de la vie publique et sociale (2). Ces facteurs communs expliquent un renversement de la tendance et la mise en œuvre progressive, après la fin de la dictature franquiste en Espagne et au début des années 2000 en France, de mesures tendant à enrayer le déclin des locuteurs bascophones et de développer la maîtrise et l'usage de la langue basque par la population (3).

1- La langue basque, une langue minoritaire en France et en Espagne

Il existe plusieurs méthodes par lesquelles le dénombrement des locuteurs bascophones est réalisé. Premièrement, lors de la réalisation des recensements de population plusieurs questions concernant la maîtrise de langues par les personnes recensées sont posées, ce qui permet de dénombrer le nombre de bascophones. Ces données sont recueillies lors de la réalisation des recensements en Espagne, puisque le recensement tel qu'il était réalisé en France n'intégrait aucune question sur les compétences linguistiques de la population³⁹. Sur la base des données du recensement espagnol, les services statistiques de la Communauté autonome basque et de la Communauté forale de Navarre publient une carte linguistique regroupant les principaux résultats en concernant la maîtrise de la langue basque par la population.

Par ailleurs, les différentes administrations du territoire de la langue basque⁴⁰ réalisent tous les cinq ans en collaboration une enquête sociolinguistique basée sur la méthode du sondage afin de dénombrer le nombre de locuteurs bascophones âgés de 16 ans et plus. Enfin, des enquêtes

³⁹ Lors du recensement de la population effectué par l'Insee en 1999, un questionnaire avait été réalisé visant à déterminer la maîtrise de la langue basque par la population. Ce questionnaire avait été intégré aux côtés de plusieurs questionnaires du recensement sur un échantillon de 5.000 personnes au Pays basque de France. Les données avaient donc été recueillies sur la base de la méthode du sondage et avaient été présentées séparément.

⁴⁰ Il s'agit du Gouvernement de la Communauté autonome basque, du Gouvernement de la Communauté forale de Navarre et de l'Office public de la langue basque.

mesurant l'utilisation de la langue basque dans la rue sont également réalisées de manière périodique par plusieurs chercheurs et sociolinguistes sur tout le territoire de la langue basque. Tous les résultats de ces différentes enquêtes et études sociolinguistiques dressent un constat similaire. Face à deux langues d'État, le castillan et le français, qui sont maîtrisées par la quasi-totalité de la population respectivement⁴¹, la langue basque est maîtrisée par une minorité. Le constat est valable pour les trois échelons institutionnels du territoire d'expression de la langue basque, puisque les bascophones représentent 33,94% de la population dans la Communauté autonome basque⁴², 12,9% de la population de la Communauté forale de Navarre⁴³ et 20,5% de population de la Communauté d'agglomération du Pays basque⁴⁴.

Au-delà de ce constat général, la situation sociolinguistique de la langue basque présente des caractéristiques communes. En effet, que cela soit en France ou en Espagne, des variations similaires du nombre de locuteurs bascophones apparaissent. Dans les zones urbaines les plus peuplées la situation minoritaire de la langue basque est plus prononcée. Ainsi, c'est dans les chefs-lieux de chaque zone institutionnelle que la part de bascophones est plus faible par rapport à la proportion moyenne. En France, la part de locuteurs bascophones est de 8,4% dans l'aire urbaine de Bayonne-Anglet-Biarritz⁴⁵, alors que la maîtrise moyenne est de 20,5%. En Espagne, le constat minoritaire de la langue basque s'accroît dans les principales aires urbaines. Ainsi, dans l'aire urbaine de Bilbao la part de locuteurs bascophones est de 22,1%⁴⁶. Cette part est de 20,5% dans l'aire urbaine de Vitoria-Gasteiz⁴⁷, pour une maîtrise moyenne de 33,9% dans toute la Communauté autonome. Dans la Communauté forale de Navarre, la part de bascophones est 10,5% dans l'aire urbaine de Pampelune⁴⁸, pour une maîtrise moyenne de 12,9% dans la Communauté.

⁴¹ Le français est maîtrisé par la quasi-totalité de la population du Pays basque de France. De même, le castillan est également maîtrisé par quasiment toute la population du Pays basque d'Espagne. Par conséquent, les bascophones de ces deux États sont, en réalité, bilingues puisqu'ils maîtrisent à la fois la langue basque et leur langue d'État.

⁴² Enquête sociolinguistique, 2016, Département de la politique linguistique de la Communauté autonome basque, Institut *Euskarabidea* de la Communauté forale de Navarre, Office public de la langue basque. Les résultats de l'enquête sociolinguistique sont disponibles en ligne : http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Aktualitateak/015_VI_ENQUETE_PB__Fr.pdf

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Enquête sociolinguistique, 2016. Résultats du Pays basque nord. Les résultats de l'enquête sociolinguistique sont disponibles en ligne : http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Aktualitateak/015_VI_ENQUETE_PBN_fr.pdf

⁴⁶ Carte sociolinguistique, 2011, Gouvernement de la Communauté autonome basque. Les résultats sont disponibles en ligne : http://www.euskara.euskadi.eus/contenidos/noticia/v_mapa_soziolinguistikoa/eu_def/adjuntos/V%20%20Mapa%20EU.pdf

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Enquête sociolinguistique, 2016. Résultats de la Communauté forale de Navarre. Les résultats de l'enquête sont disponibles en ligne : <http://www.euskarabidea.es/fitxategiak/irudiak/fckeditor/NAFINkesta2016euskaraz.pdf>

Si la situation minoritaire de la langue basque s'accroît autour des axes urbains les plus peuplés, il existe à l'inverse des zones sociolinguistiques où la proportion de bascophones est très importante et constitue la majorité de la population. Ces zones linguistiques où les bascophones sont majoritaires se trouvent sur l'ensemble du territoire de la langue basque que cela soit en France ou en Espagne, et à l'intérieur de chaque échelon institutionnel. Le plus souvent, ces zones se situent dans des espaces plus ruraux et sont moins densément peuplés.

Ainsi, dans la Communauté d'agglomération du Pays basque, la part de locuteurs bascophones se situe à 49,5% de la population sur les territoires de Basse-Navarre et de Soule⁴⁹, soit plus du double de la maîtrise moyenne de l'ensemble du territoire. Ces deux territoires sont ruraux et avec une faible densité de population. La population de ces deux provinces est de 46 600 habitants sur une population totale vivant dans la Communauté d'agglomération de 300 700 habitants. Dans la Communauté autonome basque, il existe plusieurs zones territoriales où la proportion de locuteurs bascophones atteint et dépasse les 80% de la population. Ces zones, qui se situent à l'intérieur des territoires des provinces de Gipuzkoa et de Bizkaia regroupent environ 64.000 habitants, pour une population totale de la Communauté autonome d'environ 2 millions d'habitants⁵⁰. Enfin, dans la Communauté forale de Navarre, la proportion de locuteurs bascophones vivant dans la zone définie comme bascophone et qui regroupe le nord du territoire, est de 58,2%. La population de la zone bascophone représente 55 450 habitants pour une population totale de la Communauté forale d'environ 643 000 habitants.

Par ailleurs, en dehors des zones urbaines et des grandes villes, il existe également certaines zones du territoire dans lesquelles la proportion de locuteurs bascophones est plus faible que la proportion générale. Cette sous-représentation s'explique par des raisons historiques. En effet, sur certaines parties du territoire d'expression de la langue basque, la pénétration du castillan, du français, voire de l'occitan a été plus précoce que sur d'autres territoires. Par conséquent, l'usage de la langue basque a été perdu depuis plusieurs siècles. Il existe de telles zones dans chaque échelon institutionnel du territoire. Ainsi, dans la Communauté d'agglomération du Pays basque, la zone du pays de Bidache présente des proportions de bascophones plus faibles qu'ailleurs, puisque cette zone était historiquement une zone d'expression occitane. Dans la Communauté autonome basque, de larges territoires de la province d'Araba ont des proportions

⁴⁹ Enquête sociolinguistique, 2016. Résultats du Pays basque nord. Les résultats de l'enquête sociolinguistique sont disponibles en ligne : http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Aktualitateak/015_VI_ENQUETE_PBN_fr.pdf

⁵⁰ Carte sociolinguistique, 2011, Gouvernement de la Communauté autonome basque. Les résultats sont disponibles en ligne : http://www.euskara.euskadi.eus/contenidos/noticia/v_mapa_soziolinguistikoa/eu_def/adjuntos/V%20%20Mapa%20EU.pdf

de bascophones moindres et les historiens estiment que l'usage de la langue basque s'est progressivement perdu entre le XII^{ème} et le XVI^{ème} siècle. La zone viticole de la *Rioja Alavesa* présente, par exemple une proportion de bascophones de 20,8% et la zone de *Añana* une proportion de 16,9%⁵¹. La faiblesse relative du nombre de bascophones est encore plus prononcée dans ces deux régions en fonction de l'âge. Ainsi, la proportion de bascophones âgés de 55 ans ou plus de la province d'Araba est de 6,7% de la population, alors que les jeunes générations dont la majorité a suivi un cursus scolaire bilingue ont une proportion de bascophones de plus de 61%⁵². De la même manière, la zone du centre et du Sud de la Communauté forale de Navarre qui a été regroupée au sein de la zone non-bascophone présente des proportions de bascophones très modérées. Dans cette zone, la proportion de bascophones représente 3,8% de la population totale. L'écart générationnel observé dans la province d'Araba ne s'observe pas dans cette zone puisque l'enseignement en langue basque demeure très minoritaire dans cette zone.

Que cela soit par l'existence d'une sous-représentation de locuteurs bascophones dans les zones les plus urbanisées, par l'existence également de zones plus rurales où la proportion de bascophones est majoritaire dans la population, ou encore par l'apparition de certaines parties du territoire non urbains où l'usage de la langue basque a disparu historiquement, les trois échelons institutionnels du territoire de la langue basque présentent des caractéristiques communes assez frappantes. Ces caractéristiques communes transcendent l'extension transfrontalière sur deux États de la langue basque, ou encore l'architecture institutionnelle du territoire sur trois entités administratives différentes. Elles soulignent, par-delà les différentes traditions juridiques de la France et de l'Espagne et les oppositions relatives aux principes commandant le droit de la langue basque dans ces deux États, la réalité d'une histoire commune aux territoires de la langue basque. Cette histoire commune se caractérise par la diffusion de deux langues d'État, le castillan et le français, qui s'est faite au prix d'une exclusion de la langue basque de la sphère publique, voire de politiques d'interdiction frappant l'usage de cette langue (2).

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

2- La langue basque, une langue minorisée en France et en Espagne

L'histoire de la langue basque se caractérise par l'existence de plusieurs caractéristiques communes. La première est celle de son absence dans l'utilisation de documents officiels et de textes juridiques au profit d'autres langues comme le latin, puis progressivement l'occitan, le castillan et le français. Cette exclusion s'accompagne dans un premier temps par une politique d'accommodement, puisque plusieurs sources médiévales témoignent d'une pratique exigeant de maîtriser la langue basque afin d'exercer les fonctions notariales et de justice. Cet accommodement est justifié à l'époque par l'importance de la population ne maîtrisant que la langue basque au détriment des autres langues utilisées par le pouvoir. Une deuxième caractéristique historique commune concerne la politique progressive de diffusion des langues nationales qui s'étend à toute la société à partir du XIX^{ème} siècle et qui est accompagnée par une politique de prohibition et de persécution de l'usage de la langue basque dans la sphère publique et la vie sociale. Cette deuxième phase se développe en parallèle avec la diffusion du modèle de l'État-nation en France et en Espagne et poursuit l'objectif d'unification linguistique de la communauté nationale.

Tout au long du Moyen-âge, la langue basque est demeurée absente des documents écrits. Les sources écrites médiévales où des passages en langue basque existent sont extrêmement rares et se limitent à des textes du XI^{ème} Siècle trouvés dans le Monastère de *San Millán de la Cogolla*, situé dans l'actuelle Communauté autonome espagnole de La Rioja, à des listes toponymiques trouvées dans le même Monastère, et à la présence de mots et de phrases en langue basque dans divers documents tel que le récit de pèlerinage *Codex Calixthus* du pèlerin Aymeric Picaud au XII^{ème} Siècle, ou les fors de Navarre du XIII^{ème} Siècle⁵³.

Le premier ouvrage littéraire publié en langue basque date, quant à lui, du XVI^{ème} Siècle et est l'œuvre du prêtre bas-navarrais Bernard d'Etchepare. L'ouvrage, intitulé *Linguae vasconum primitiae* a été publié à Bordeaux en 1545⁵⁴.

Symptomatique de cette absence de la langue basque des documents écrits, aucune des différentes coutumes appliquées sur le territoire de la langue basque n'ont été rédigées en langue basque. Ces coutumes, appliquées d'abord de manière orale, furent progressivement écrites à

⁵³ I. IGARTUA, X. ZABALZA, *Euskararen historia laburra, breve historia de la lengua vasca, a brief history of the basque language*, Etxepare euskal institutua, instituto vasco Etxepare, Donostia-San Sebastian., 2012, p. 56. L'ouvrage est disponible en ligne : https://www.etxepare.eus/media/uploads/publicaciones/euskararen_historia_laburra.pdf

⁵⁴ Une réédition de l'ouvrage réalisée par l'Académie de la langue basque et traduite dans plusieurs langues (l'allemand, l'anglais, le castillan, le français et l'italien) est disponible en ligne : http://www.euskaltzaindia.eus/dok/iker_jagon_tegiak/13964.pdf

partir du XIV^{ème} et du XV^{ème} Siècle⁵⁵. Ainsi, les différentes coutumes et fors du Royaume de Navarre et des députations provinciales d'Araba, Gipuzkoa et Bizkaia étaient rédigés en castillan. Les coutumes du Labourd étaient, quant à elles, rédigées en français, alors que les coutumes de Basse Navarre et de Soule étaient rédigées en occitan dans un premier temps, puis en français à partir de 1620⁵⁶.

Cette absence de sources écrites en langue basque ne signifie pas que la population ne maîtrisait pas la langue. Au contraire, plusieurs sources médiévales témoignent à différents moments de l'usage de la langue basque par la population, voire de l'absence de connaissance du castillan ou du français. C'est notamment le cas au VIII^{ème} Siècle dans l'ancien territoire de Vasconie occupée par le califat d'Al-Andalus avant la constitution du Royaume de Navarre au IX^{ème} Siècle, où l'usage de la langue basque par la population avait été rapporté par des chroniqueurs musulmans⁵⁷. Suite à l'annexion des territoires d'Araba, Gipuzkoa et Bizkaia au Royaume de Castille au XIII^{ème} Siècle, et à la conquête militaire du Royaume de Navarre par la Castille en 1512, plusieurs témoignages attestent également de l'usage majoritaire et exclusif de la langue basque par la population de ces provinces⁵⁸ de la Communauté autonome basque et de certaines zones de l'actuelle Communauté forale de Navarre⁵⁹.

La langue basque, parlée et maîtrisée par la majorité de la population, a donc été exclue des documents juridiques et officiels au profit d'autres langues comme le castillan, l'occitan et le français. Ces langues étaient, à l'époque, très méconnues par la population. Leur usage par des agents publics et dans les documents officiels, s'il permettait pour une aristocratie locale de confisquer l'exercice du pouvoir, présentait des difficultés d'ordre pratique. C'est ainsi que des besoins de médiation linguistique apparaissent afin de rendre intelligible par la population toute une série de décision et d'avis rendus par les institutions du pouvoir⁶⁰.

⁵⁵ X. IRUJO, I. URRUTIA, *A legal history of the basque language*, Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastian, 2009, p. 34-36.

⁵⁶ I. IGARTUA, X. ZABALTZA, *Euskararen historia laburra, breve historia de la lengua vascan a brief history of the basque language*, *op. cit.* p. 62.

⁵⁷ J-M. JIMENO, *Navarra, historia del euskera*, Txalaparta, Tafalla, 1997, p. 43-45.

⁵⁸ X. IRUJO, I. URRUTIA, *A legal history of the basque language*, *op. cit.*, p. 27-39.

⁵⁹ Les historiens estiment que la moitié sud de l'actuelle Communauté forale de Navarre parlait majoritairement la langue romane à partir d'une ligne allant de Olite jusqu'à Tudela dès le XIII^{ème} Siècle, même si l'existence d'une toponymie en langue basque laisse présumer l'utilisation de la langue basque auparavant. Ces zones sont aujourd'hui intégrées au sein de la zone non-bascophone et d'une partie de la zone mixte de la Communauté forale de Navarre.

J-M. JIMENO, *Navarra, historia del euskera*, *op. cit.*, p. 45-67.

⁶⁰ J. MADARIAGA, « La mediación lingüística entre la población vasca y las instituciones. 1600-1840 », dans J. MADARIAGA, A. ADOT (Coord.), *El euskera en las altas instituciones de gobierno a través de la historia*, Pamiela, Iruñea-Pamplona, 2013, p. 86-138.

Ces besoins de médiation linguistique conduisent à la mise en place d'une politique d'accommodement des institutions publiques à l'égard de l'usage de la langue basque en leur sein. Ainsi, les différents fors et coutumes intègrent progressivement des dispositions afin de rendre obligatoire la maîtrise de la langue basque par les personnes exerçant diverses fonctions publiques. Ces exigences étaient insérées notamment pour l'accès aux fonctions notariales et de justice. Par exemple, l'accès aux fonctions de Conseiller du Parlement de Navarre et de Procureur général au sein de la Chancellerie de Navarre, institutions coutumières de l'actuelle basse-navarre française, était conditionné à la maîtrise de la langue basque par le candidat⁶¹. Des exigences similaires étaient imposées aux greffiers et notaires dans les fors et coutumes de Navarre et dans le nouveau for de Bizkaia de 1526⁶². Des exigences de maîtrise de la langue basque étaient également introduites pour l'accès à plusieurs fonctions ecclésiastiques que cela soit dans le Royaume de Navarre, ou dans les provinces basques du Royaume de Castille⁶³. En France, les réunions de l'institution coutumière du Biltzar du Labourd se tenaient en majorité en langue basque⁶⁴.

Par conséquent, si la langue basque demeurait exclue du droit et des actes et fonctions officielles, le besoin d'intelligibilité et de compréhension avait fait naître une certaine tolérance quant à l'usage de celle-ci dans des instances officielles et avait par conséquent demandé une adaptation des pouvoirs féodaux qui s'étaient assurés que certaines fonctions soient exercées par des bascophones, dans un souci de communication avec la population.

Cette première phase historique d'exclusion de la langue basque du droit et des actes officiels accompagnée par une pratique d'accommodement à l'égard de son usage par des agents publics avec la population s'est prolongée tout au long de l'Ancien Régime. Progressivement, à partir de la fin des monarchies absolues et de la construction du modèle des États-nation, une nouvelle pratique se met en place vis-à-vis de l'usage de la langue basque dans la sphère publique caractérisée par une exclusion complète et une volonté d'homogénéisation linguistique de la société.

⁶¹ A. ADOT, « El Consejo y Cancillería Real de Navarra (baja Navarra) y el euskera (1523-1614) », dans J. MADARIAGA, A. ADOT (Coord.), *El euskera en las altas instituciones de gobierno a través de la historia*, op. cit., p. 17-34. I.URRUTIA, *Derechos lingüísticos y Euskera en el sistema educativo*, Lete, Iruñea-Pamplona, 2005, p. 45-47.

⁶² I. URRUTIA, X. IRUJO, « El estatus jurídico del euskera en las transiciones políticas a lo largo de la historia de los siglos XIX y XX », dans J. MADARIAGA, A. ADOT (Coord.), *El euskera en las altas instituciones de gobierno a través de la historia*, op. cit., p. 205-208.

⁶³ J-M. JIMENO, *Navarra, historia del euskera*, op. cit., p. 103-118.

⁶⁴ I. IGARTUA, X. ZABALTZA, *Euskararen historia laburra, breve historia de la lengua vasca a brief history of the basque language*, op. cit. p. 65.

La minorisation de la langue basque en Espagne

C'est à partir de la fin du XVIII^{ème} Siècle et tout au long des deux siècles suivant qu'une politique d'uniformisation linguistique est mise en place en France et en Espagne. L'exemple espagnol est très évocateur. En effet, lors de l'époque médiévale, la monarchie espagnole se caractérisait par la mise en place d'une association d'entités et de royaumes extrêmement décentralisée qui s'apparentait à une confédération de royaumes et de territoires qui, dans certains cas, conservaient des institutions propres et un droit spécifique⁶⁵. Cette association était la conséquence de l'expansion territoriale du Royaume de Castille qui avait fédéré d'autres territoires et Royaumes, comme le Royaume d'Aragon et de Navarre, à sa souveraineté, tout en respectant largement les coutumes et fors qui s'y appliquaient précédemment. Cette organisation de la couronne espagnole a été qualifiée par la doctrine comme une Monarchie assurant l'unité à son sommet, mais respectant la personnalité politique des membres qui la composent⁶⁶.

À partir du XVIII^{ème} Siècle, cette organisation confédérale est progressivement abandonnée et le Royaume s'inspire du modèle centralisé mis en place par la dynastie des Bourbons en France pour réformer son fonctionnement institutionnel. C'est à partir de l'adoption du décret de la *Nueva Planta* en 1716 qui aligne l'organisation administrative et institutionnelle de la Couronne d'Aragon avec celle de Castille que cette uniformisation débute⁶⁷. Elle se prolonge jusqu'à la deuxième moitié du XIX^{ème} Siècle, puisque les institutions coutumières des trois provinces basques du Royaume de Castille et du Royaume de Navarre n'étaient pas visées par le décret de 1716⁶⁸. Leur fonctionnement s'est donc poursuivi après l'adoption du décret. C'est à la suite des guerres carlistes du XIX^{ème} Siècle qui opposaient les libéraux, soucieux d'étendre les idéaux de la Révolution française et défendant la succession au trône d'Isabel II, aux carlistes restés fidèles à la tradition et à la monarchie absolue et défendant la succession de Charles V, que l'uniformisation institutionnelle et politique du Royaume d'Espagne connaît une deuxième étape importante. Suite à la défaite des carlistes, les coutumes et fors des provinces basques

⁶⁵ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales de régimen local*, Instituto García Oviedo, Séville, 1986, p. 23.

⁶⁶ F. TOMAS Y VALIENTE, «Los Decretos de Nueva Planta », dans F. TOMAS Y VALIENTE, *Obras completas*, Tome IV, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid, 1997, p. 3446.

⁶⁷ Cette uniformisation était également la conséquence de la guerre de succession au trône espagnol qui avait opposé la lignée du Royaume de Castille de la dynastie des Bourbons à la lignée du Royaume d'Aragon de la dynastie des Habsbourg entre 1701 et 1713. La défaite de ce dernier avait pour conséquence la suppression des coutumes et fors du Royaume et l'application de l'organisation administrative et institutionnelle du Royaume de Castille.

⁶⁸ Les institutions coutumières basques et le Royaume de Navarre étaient restées fidèles au Roi de Castille, Felipe V, de sorte que le Décret de 1716 ne leur avait pas été appliqué. La Navarre conservait donc le titre de Royaume mais restait sous la tutelle du Royaume de Castille.

furent supprimés par la loi du 25 octobre 1839. Les fors du Royaume de Navarre furent, quant à eux, supprimés par la loi du 16 août 1841 par laquelle la Navarre perdait son titre de Royaume ainsi que la grande majorité de ses coutumes⁶⁹. L'uniformisation institutionnelle et administrative était, de ce fait, réalisée dans le Royaume d'Espagne et la majorité des institutions et règles coutumières n'était plus en vigueur.

L'uniformisation linguistique espagnole a été considérée à l'époque comme le prolongement de l'uniformisation politique de l'État et le droit positif a reflété cette volonté uniformisatrice. C'est le domaine de l'éducation qui constitue le principal outil d'uniformisation linguistique. Dès le XVIII^{ème} Siècle les premières régulations du domaine éducatif imposent l'usage du castillan dans toutes les écoles du premier et du second degré à partir de l'adoption de l'ordonnance royale du 23 juin 1768⁷⁰. Cette ordonnance s'accompagne de mesures coercitives interdisant l'usage des autres langues et imposant des punitions aux élèves les employant. C'est ainsi que la mise en place de punitions comme celui de l'anneau⁷¹ est répertoriée et s'intensifie à partir de 1780⁷².

Ces mesures uniformisatrices et coercitives n'ont qu'un effet modéré dans un premier. Le taux de scolarisation demeure très faible au début du XIX^{ème} Siècle en Espagne, en raison du faible nombre d'établissements scolaires dans les communes. L'ouverture et le financement de ces établissements relevaient du ressort des municipalités. Toutefois, le principe de l'utilisation exclusive du castillan dans l'éducation est instauré dès cette époque et ne sera pas remis cause par la suite.

C'est depuis l'adoption de la loi sur l'instruction publique dite loi *Moyano* le 9 septembre 1857 qui instaure la gratuité de l'école et l'obligation de scolarisation entre 6 et 9 ans que celle-ci se généralise. La loi introduit également l'obligation d'ouvrir des établissements scolaires de second degré au moins dans tous les chefs-lieux provinciaux et contribue à la création de l'infrastructure scolaire. Cette scolarisation a lieu en castillan et les pratiques coercitives contre l'usage de la langue basque perdurent. En parallèle, l'alphabétisation des enfants en castillan se généralise et l'uniformisation linguistique accompagne l'uniformisation politique et

⁶⁹ Malgré la perte de leurs institutions et de leur droit spécifique, certaines compétences n'avaient pas été transférées au Royaume et perduraient pour les institutions forales. C'est notamment le cas de la compétence fiscale, puisque les institutions forales ont conservé le pouvoir de lever l'impôt. Un système bilatéral de convention économique organise la participation financière des provinces forales à l'État.

⁷⁰ I.URRUTIA, *Derechos lingüísticos y Euskera en el sistema educativo, op. cit.*, p. 57-58.

⁷¹ La punition de l'anneau consistait en une pratique où le maître d'école donnait un anneau en début de journée au premier élève parlant une langue autre que le castillan. Le porteur de l'anneau devait donner ce dernier dès qu'il entendait un autre élève parler cette langue. À la fin de la journée, le porteur de l'anneau recevait une punition par le maître d'école.

⁷² I.URRUTIA, *Derechos lingüísticos y Euskera en el sistema educativo, op. cit.*, p. 60-63.

institutionnelle de l'Espagne. La loi *Moyano* constitue le plus important outil juridique de l'uniformisation linguistique de l'Espagne, puisqu'elle est restée en vigueur jusqu'à l'adoption de la loi générale sur l'éducation en 1970.

Après une parenthèse plus favorable au multilinguisme lors de la Deuxième République espagnole (1931-1939), l'instauration de la dictature franquiste après le soulèvement militaire de 1936 et la victoire du camp rebelle, signe une recrudescence de la répression linguistique. Le projet de société franquiste vise l'uniformité culturelle de l'Espagne dans le but de renforcer le caractère unitaire et totalitaire de son État⁷³. L'utilisation de la langue basque est interdite et pourchassée, non seulement à l'école, mais également dans toute la vie sociale et culturelle. L'objectif du régime franquiste est de faire disparaître la langue basque et toutes les autres langues espagnoles au profit du castillan. La répression linguistique est plus aiguë dans les provinces basques de *Bizkaia* et *Gipuzkoa* qui sont considérées comme des provinces traîtresses en raison de leur engagement en faveur de la République et contre le camp franquiste lors de la Guerre civile.

C'est à partir des années 1960 que des initiatives privées et sociales, d'abord clandestines puis tolérées par le pouvoir franquiste, instaurent des écoles parallèles et associatives dans lesquelles un enseignement en langue basque est dispensé. Ces écoles, appelées *Ikastola*⁷⁴, sont officialisées après l'instauration de la démocratie et l'adoption de la Constitution de 1978. Elles cohabitent désormais avec un système scolaire public dispensant un enseignement véhiculaire en langue basque ainsi qu'un enseignement bilingue avec le castillan.

La minorisation de la langue basque en France

En France, l'uniformisation linguistique de l'administration et des institutions remonte à l'adoption de l'ordonnance de Villers-Cotterêts par François 1^{er} du 25 août 1539. Si l'intention de l'ordonnance d'exclure l'usage du latin des textes officiels est claire, le remplacement de cette langue par le « *langage maternel françois* » a pu laisser perplexe sur l'intention réelle d'imposer l'usage du français ou, au contraire, d'étendre la possibilité d'utiliser les langues régionales maternelles des français⁷⁵. Il n'en reste pas moins que la pratique administrative a

⁷³ I.URRUTIA, *Derechos lingüísticos y Euskera en el sistema educativo*, op. cit., p. 147-149. Sur le caractère général de la répression linguistique lors du franquisme : X. IRUJO, I. URRUTIA, *A legal history of the basque language*, op. cit., p. 213-239.

⁷⁴ Sur la création et le fonctionnement des *ikastola* : M-C. GARMENDIA, « *Ikastola* » dans B. ESTORNES (Ed.), *Enciclopedia general ilustrada del País Vasco*, Tome XIX., Auñamendi, Donostia-San Sebastian, 1972.

⁷⁵ Sur cette question, des points de vue s'opposent. Certains estiment que l'intention de l'ordonnance était bien d'imposer l'usage du français : J. SIBILLE, *Les langues régionales*, Flammarion, Paris, 2000, p. 16. C. HAGÈGE, *Le français, histoire d'un combat*, Le livre de poche, Paris, 1998, p. 52-53. D'autres apparaissent plus nuancés : V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 44. A. BLANC,

imposé l'usage du français dans l'administration et dans les actes de justice depuis l'adoption de l'ordonnance.

Contrairement à l'État espagnol qui s'est constitué dans un premier temps comme une confédération de divers pouvoirs territoriaux et royaumes, l'affirmation du pouvoir royal et la constitution de l'État moderne français s'est toujours réalisée par le moyen de la centralisation du pouvoir politique et de l'organisation institutionnelle. Le caractère unitaire de l'État français reste une constante depuis l'affirmation de la souveraineté du Roi de France sur l'ensemble du territoire français et la stabilisation des frontières de l'État lors du règne de Louis XIV. L'utilisation du français reste à cette époque l'expression de la souveraineté royale. Langue du Roi, le français devient tout naturellement langue de l'État.

C'est à partir de la Révolution française de 1789 que la volonté d'uniformiser linguistiquement la population française apparaît. Langue de l'État depuis le XVI^{ème} Siècle, le français ne reste qu'une langue parmi d'autres pour les sujets du Roi. Les révolutionnaires, qui assoient leur légitimité et leur pouvoir sur le concept de nation entreprennent de mettre en place l'unité linguistique de la population au nom de l'unité nationale et de l'égalité entre les citoyens.

Une fois le constat du multilinguisme des citoyens réalisé par une enquête menée par l'abbé révolutionnaire Henri-Baptiste Grégoire⁷⁶, c'est lors de la Convention que la nécessité d'universaliser la maîtrise du français et d'anéantir les autres langues parlées en France apparaît. Cette nécessité poursuit un objectif politique, le but étant d'affermir l'unité nationale et de vaincre la contre-révolution⁷⁷.

Si le décret du 2 thermidor an II réaffirme le principe d'exclusivité de l'usage du français dans tout acte public, c'est au moyen de l'école que l'uniformisation linguistique de la France est réalisée. Les révolutionnaires instaurent le principe de l'usage du français à l'école par l'adoption du décret Lakanal du 17 novembre 1794 qui dispose que : « *l'enseignement sera fait en langue française ; l'idiome du pays ne pourra être employé que comme un moyen auxiliaire* ».

Si cette réglementation tolère l'usage auxiliaire de la langue basque, la pratique administrative tout au long du XIX^{ème} Siècle prend une position plus restrictive. Au travers de plusieurs instructions officielles, la hiérarchie administrative du Ministère de l'instruction publique demande aux

La langue de la République est le français, l'Harmattan, Paris, 2013, p. 20. *La langue du Roi est le français*, l'Harmattan, Paris, 2010. p. 377-390. H. PEYRE, *La Royauté et les langues provinciales*, Les presses modernes, Paris, 1933, p. 67.

⁷⁶ Le rapport est reproduit dans M. DE CERTEAU, J. REVEL, D. JULIA, *Une politique de la langue: la Révolution française et les patois, l'enquête Grégoire*, Paris, Gallimard, 2002 (2 ed.), 472 p.

⁷⁷ Le constat est réalisé par le membre du Comité de salut public, Bertrand Barère de Vieuzac dans son rapport de 1794. B. BARÈRE, *Rapport du Comité de salut public sur les idiomes*, Paris, 1794.

instituteurs l'abandon de l'usage de la langue basque dans l'éducation. C'est le cas à Mauléon, où l'instructeur d'Académie précise dans son rapport au Ministre en 1833 que : « *j'ai demandé l'abolition entière de l'usage de la langue basque en classe (...). Je leur ai également recommandé d'abandonner entièrement la pratique de la lecture basque* »⁷⁸. Des instructions similaires sont répertoriées dans le canton de Bayonne et de Saint-Jean-Pied-de-Port⁷⁹.

Au fur et à mesure des changements de régimes politiques, différentes circulaires et instructions officielles sont rédigées commandant l'usage exclusif du français à l'école et l'exclusion des autres langues⁸⁰. La généralisation de la maîtrise du français par la population préalablement bascophone se réalise concomitamment avec la généralisation de l'instruction en France. Cette dernière se réalise progressivement suite à la création d'une infrastructure publique d'établissements scolaires, à l'organisation du système scolaire et enfin à l'introduction du principe de la scolarisation laïque, gratuite et obligatoire avec l'adoption des lois Ferry de 1881⁸¹ et de 1882⁸².

En parallèle, le principe de dispenser l'enseignement en français introduit dès le décret Lakanal de 1794 n'a jamais été remis en cause et a été réaffirmé à plusieurs reprises dans les règlements organiques de l'enseignement au moyen de la formule suivante : « *le français sera seul en usage dans l'école* »⁸³. La référence à la possibilité d'introduire les langues du pays de manière auxiliaire disparaît et le corpus réglementaire rejoint la pratique pédagogique qui avait d'ores et déjà exclu toute utilisation de la langue basque à l'école.

Cette exclusion des langues autres que le français poursuit un but politique. L'objectif est, en effet, de « franciser » les citoyens de France et de renforcer l'unité politique du pays au moyen de son unité linguistique. Cet objectif est rappelé au plus haut niveau de l'État dans des instructions et déclarations de divers Ministres de l'instruction publique comme Gaston Doumergue en 1910⁸⁴ et Léon Bérard en 1923⁸⁵.

⁷⁸ P. LORAIN, *Tableau de l'instruction primaire en France : d'après les documents authentiques, et notamment d'après les rapports adressés au ministère de l'instruction publique par les 490 inspecteurs chargés de visiter toutes les écoles de France à la fin 1833*, Hachette, Paris, 1837, p. 219.

⁷⁹ *Ibid.* p. 217, 222 et 247.

⁸⁰ X. IRUJO, I. URRUTIA, *A legal history of the basque language*, *op. cit.*, p. 134-138.

⁸¹ Loi du 16 juin 1881 établissant la gratuité absolue de l'enseignement dans l'école primaire.

⁸² Loi du 28 mars 1882 qui rend l'enseignement primaire obligatoire.

⁸³ La formule est présente dans le règlement de 1852 et dans le règlement de 1886. X. IRUJO, I. URRUTIA, *A legal history of the basque language*, *op. cit.*, p. 205.

⁸⁴ Doumergue déclare en 1910 : « *La France est une, il n'y a qu'une France. Ses pensées, ses sentiments, ses traditions s'expriment par une seule langue, la langue française. C'est elle qu'on enseigne dans les écoles (...), c'est avec la langue française qu'on doit élever les enfants* ». H. ABALAIN, *Le français et les langues historiques de France*, Gisserot, Paris, 2007, p. 114.

⁸⁵ Bérard déclare en 1923 : « *Nos instituteurs affronteront (...) tous les obstacles, car ils sentent bien que donner l'enseignement du français, ce n'est pas seulement travailler au maintien et à l'expansion d'une belle langue et*

Conséquence de cette politique d'uniformisation linguistique de l'éducation menée en France et en Espagne, le nombre de citoyens étant scolarisés et alphabétisés en français ou en castillan se développe de manière exponentielle jusqu'à toucher progressivement l'ensemble de la population. À l'inverse, l'exclusion de la langue basque de l'école et l'approche punitive développée quant à son usage introduit une dévalorisation de cette dernière. Progressivement, tout au long du XX^{ème} Siècle, la transmission familiale de la langue basque faiblit de manière significative au profit du français et du castillan et rend minoritaire la maîtrise de la langue basque. Ce phénomène s'explique également par d'autres facteurs sociaux et économiques comme l'exode rural et le développement des aires urbaines. Ces mouvements de population ont un effet sur la langue basque, puisque dans les zones urbaines l'usage de la langue basque a été plus faible que dans les zones rurales historiquement⁸⁶.

C'est bien cette évolution politique, juridique et sociale, palpable à partir du XIX^{ème} Siècle qui explique comment la langue basque, qui était l'unique langue parlée majoritairement par la population est passé à une situation minoritaire décrite par les sociolinguistes comme une situation de diglossie déséquilibrée⁸⁷. Cette situation se caractérise par une coexistence avec une langue d'État qualifiée de « haute » puisqu'elle accapare les fonctions sociales les plus importantes d'une langue, dispose d'une littérature, est enseignée et utilisée dans la sphère publique, alors que la langue basque est reléguée à une position « basse » caractérisée par une absence de la sphère publique et un cloisonnement au domaine privé et intime⁸⁸.

C'est pour répondre à cette situation minoritaire et diglossique que progressivement, à la fin du XX^{ème} Siècle, des politiques de récupération linguistique sont apparues avec l'objectif de renverser le déclin de la langue basque et de « normaliser » sa situation. Ces politiques, mises en œuvre d'abord en Espagne, ont inspiré les collectivités publiques françaises et sont désormais mises en œuvre en Pays basque de France (3).

d'une belle littérature, c'est fortifier l'unité nationale ». P. BOUTON, « Langue nationale et langues régionales à l'école : le débat politique de 1925 », Mots, 1999, n°61, p. 36.

⁸⁶ Sur les facteurs ayant expliqué le recul de la maîtrise de la langue basque : M. UGALDE (Dir.), *Euskararen liburu zuria*, Elkar, Bilbao, 1977, p. 227-493.

⁸⁷ Sur la notion de diglossie, voir : J. FISHMAN, « Bilingualism with and without diglossia, Diglossia with and without bilingualism », Journal of social issues, vol. 23-2, 1967, p. 29-38.

⁸⁸ *Ibid.*

3- La langue basque, une langue objet d'une politique de récupération et de revitalisation linguistique en France et en Espagne

La situation de la langue basque présente au cours du XX^{ème} Siècle des similitudes remarquables en France et en Espagne qui se caractérisent par une minoration de son nombre de locuteurs du fait de l'expansion de la transmission et de l'usage d'une langue d'État. Ce processus de minoration a pour conséquence que la langue basque se retrouve dans une situation diglossique par rapport au castillan en Espagne et au français en France. Cette diglossie est la conséquence d'un processus dynamique qui a vu le remplacement progressif de l'usage de la langue basque de plusieurs domaines de la sphère publique et son exclusion de l'administration et de l'enseignement. Ce processus a été théorisé par divers sociolinguistes comme Joshua Fishman comme un processus de remplacement linguistique⁸⁹.

Partant de ce constat de diglossie et de remplacement linguistique, c'est à partir des années 1980 en Espagne et au début des années 2000 en France que des politiques publiques visant à renverser ce remplacement et à développer la maîtrise et l'usage de la langue basque par la population se mettent en place. Ces politiques, influencées par les concepts dégagés par plusieurs sociolinguistes valenciens-catalans, prennent l'appellation de politiques de normalisation linguistique⁹⁰.

Définition de la normalisation linguistique - Le concept de normalisation linguistique a été développé par les sociolinguistes Aracil et Ninyoles et fait écho au concept de conflit linguistique. Ces auteurs insistent sur l'origine de la situation diglossique du catalan-valencien dans les années 1960-1970. Cette origine est dynamique et est la conséquence d'un conflit politique qui a privilégié l'exclusivité d'une langue dominante, le castillan, par rapport à une langue dominée, le catalan-valencien. La conséquence de ce conflit est la minoration de la deuxième langue et sa situation sociolinguistique précaire⁹¹. Par conséquent, afin de renverser cette situation minoritaire, il faut entreprendre des politiques publiques visant à normaliser la situation de la langue dominée. Cette normalisation linguistique a pour but de restaurer un

⁸⁹ J. FISHMAN, « Language Maintenance and Language Shift as a field of inquiry. A definition of the field and suggestions for its further development », *Linguistics*, vol. 2, n°9, 1964, p. 32-70.

Pour une approche française : L-J. CALVET, *La guerre des langues et les politiques linguistiques*, op. cit., 294 p.

⁹⁰ Sur la notion de conflit linguistique et de normalisation linguistique, voir : L-V ARACIL, *Papers de sociolingüística*, La Magrana, Barcelona, 1982, 248 p. R. NINYOLES, *Conflicte lingüístic valencià : substitució lingüística i ideologies diglòssiques*, Tres i Quatre, Valencia, 1969, 184 p.

⁹¹ *Ibid.*

bilinguisme équilibré et effectif en renversant le remplacement linguistique⁹² de la langue minoritaire et se traduit par la mise en œuvre de mesures d'action positive en faveur de la transmission et de l'usage de cette langue.

La période de transition démocratique post-franquiste s'est caractérisée en Espagne par l'adoption de plusieurs lois et plans de normalisation linguistique. C'est donc la doctrine scientifique espagnole qui s'est le plus penchée sur la notion.

De ce point de vue, la normalisation linguistique peut se définir comme « *une série de mesures législatives et gouvernementales dirigées à promouvoir et à garantir l'emploi régulier de la langue propre dans tous les domaines de la vie sociale* »⁹³. Ces politiques se caractérisent par l'introduction de plusieurs garanties visant à généraliser la connaissance et l'usage de la langue minoritaire dans la sphère publique.

La normalisation linguistique se traduit par l'introduction d'un système éducatif bilingue, voire exclusivement dans la langue minoritaire, ainsi que par l'adoption de plans visant à garantir le bilinguisme de l'administration et des services publics et ainsi pouvoir offrir un service dans la langue minoritaire. Le plus souvent, les lois de normalisation linguistique introduisent des droits linguistiques aux locuteurs de la langue minoritaire. Les mesures légales et réglementaires agissent comme des garanties permettant de rendre effectifs ces droits, d'une part, et d'atteindre l'objectif de normalisation linguistique, d'autre part. Dans certains cas, des obligations d'usage de la langue minoritaire peuvent également être introduites afin d'atteindre cet objectif de normalisation et d'insérer la langue minoritaire dans divers domaines où son usage était auparavant exclu. Ces obligations d'usage peuvent concerner les documents officiels, la signalétique, les supports de communication des pouvoirs publics ou encore les messages publicitaires et les contrats de droit privé.

Une deuxième caractéristique des politiques de normalisation linguistique concerne leur objet promotionnel. En effet, les politiques de normalisation linguistiques intègrent des mesures incitatives ayant pour but d'encourager l'apprentissage de la langue minoritaire et de promouvoir son usage dans divers domaines de la vie sociale, intellectuelle, culturelle ou de loisirs. Ces mécanismes incitatifs se traduisent par l'adoption de mécanismes non contraignants tels que des aides financières, des campagnes de communication, des mécanismes de bourses...

⁹² Sur la notion de renversement du remplacement linguistique : J. FISHMAN, *Reversing language shift : Theory and Practice of Assistance to Threatened Languages*, Multilingual Matters, Clevedon, 1991, 448 p.

⁹³ E. ESPÍN, « La cuestión lingüística en la jurisprudencia del Tribunal constitucional », dans V. MORENO CATENA, *Constitución y derecho público*, Tirant Lo Blanch, 1995, Valence, p. 86.

Le but de ces mesures et de ces garanties de normalisation linguistique est d'agir sur la société afin de « normaliser » la situation d'une langue minorisée ; c'est-à-dire d'arrêter son déclin et de généraliser sa connaissance et son usage aux côtés de la langue majoritaire. La démarche de normalisation linguistique est bien une démarche d'équité. L'objectif est d'assurer une égalité réelle entre les langues, en agissant de manière positive sur la langue minoritaire et en instaurant, au besoin, des différences de traitement au détriment de la langue majoritaire, dans ce souci d'équité.

Si la notion de normalisation linguistique se rencontre très souvent dans le contexte espagnol, d'autres concepts similaires s'en rapprochent et peuvent être considérés comme synonymes. Il s'agit notamment des politiques de récupération linguistique⁹⁴ ou de revitalisation linguistique⁹⁵ qui poursuivent le même objectif et appliquent des mesures du même ordre.

Les politiques de normalisation linguistique de la langue basque - Un point commun aux différentes entités institutionnelles du territoire de la langue basque est la mise en place de politiques publiques qui peuvent être qualifiées de politiques de normalisation linguistique. En effet, que cela soit dans la Communauté autonome basque, dans la Communauté forale de Navarre ou dans la Communauté d'agglomération du Pays basque et au sein de l'Office public de la langue basque, plusieurs lois et plans d'action sont mis en œuvre poursuivant un l'objectif de stopper le déclin des locuteurs de langue basque, de développer son apprentissage et de généraliser son usage dans tous les domaines de la vie publique et sociale.

C'est en Espagne que ces premières lois et mesures de normalisation apparaissent. Au lendemain de la transition post-franquiste en Espagne, les premières lois de normalisation linguistique ont été adoptées par les différentes Communautés autonomes disposant d'une langue propre co-officielle⁹⁶. Ces lois poursuivent l'objectif de mettre en œuvre diverses

⁹⁴ Le terme de revitalisation linguistique est privilégié par le sociolinguiste français L-J. Calvet qui le préfère à la notion de normalisation linguistique. L-J. CALVET, *La sociolinguistique*, op. cit., p. 118.

⁹⁵ La notion de revitalisation linguistique a été utilisée en référence à la généralisation de l'hébreu comme langue d'État en Israël, alors que son usage avait pratiquement disparu. Elle est également employée aux États-Unis en référence aux politiques mises en œuvre afin de récupérer l'usage des langues indiennes des peuples premiers qui ont, pour la plupart, quasiment disparu.

Sur le concept de revitalisation linguistique : A. PINE, M. TURIN, « Language revitalization », dans *Oxford Research Encyclopedia, Linguistics*, Oxford University Press, 2017. La publication est disponible en ligne : <https://oxfordre.com/linguistics/view/10.1093/acrefore/9780199384655.001.0001/acrefore-9780199384655-e-8>

⁹⁶ La Galice, la Catalogne, la Communauté autonome basque et les îles Baléares ont adopté au début des années 1980 leur propre loi de normalisation linguistique. La Communauté valencienne et la Communauté forale de Navarre n'ont pas de loi de normalisation linguistique à proprement parler, mais la notion de normalisation linguistique apparaît dans leur régulation.

Pour la Galice, voir : Loi 3/1983 du 15 juin 1983 de normalisation linguistique, *Diario oficial de Galicia* du 15 juillet 1983, p. 1893. Pour la Catalogne : Loi 7/1983 du 22 avril 1983 de normalisation linguistique en Catalogne, BOE du 11 mai 1983, p. 13234. Cette loi a été remplacée par la loi 1/1998 du 7 7 janvier 1998 de politique

mesures afin de généraliser la maîtrise des langues co-officielles, en insistant pour cela sur l'enseignement, et son usage dans l'administration et les services publics. S'inscrivant dans ce mouvement général, la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre ont adopté au début des années 1980 leurs lois linguistiques.

La Communauté autonome basque

En ce qui concerne la langue basque, c'est la régulation de la Communauté autonome basque qui est la plus claire sur cette volonté de normalisation de la langue basque. En effet, en 1982 le législateur local a adopté une loi « *de normalisation de l'usage de l'euskera* »⁹⁷ énonçant dès son intitulé l'intention de normalisation linguistique de la langue basque. Cet objectif est ensuite décliné dans toute une série de domaines comme l'enseignement, l'apprentissage des adultes, l'administration et les services publics, les médias, ou encore les différents domaines de loisirs (culture, sports, création artistique). L'objet de la loi est d'*euskalduniser*, c'est-à-dire rendre bascophones, les jeunes élèves et les agents publics de la Communauté autonome d'une part, et de garantir dans tous les services publics le droit des bascophones à utiliser la langue basque, d'autre part. Enfin, la loi introduit une série de dispositions ayant pour objectif de promouvoir l'usage de la langue basque dans divers domaines de la vie sociale et principalement dans les médias, la culture et les loisirs.

Cette politique de normalisation linguistique se décline par l'adoption d'une série de plans d'actions qui visent à organiser cette « *euskaldunisation* » de l'administration et des services publics. C'est ainsi que plusieurs plans quinquennaux organisent la formation en langue basque des agents publics déjà en place et l'introduction de profilages linguistiques dans les divers postes de la fonction publique afin de s'assurer que la fonction publique de la Communauté autonome et des entités locales aient des compétences en langue basque permettant de garantir le droit des locuteurs à s'exprimer en langue basque et à recevoir un service public dans cette langue. Enfin, depuis 1998, un plan décennal poursuivant l'objectif de « revitaliser la langue basque » est adopté par le Gouvernement de la Communauté autonome basque⁹⁸. L'objectif de

linguistique, BOE du 11 février 1998, p. 4809. Pour les îles Baléares : Loi 3/1986 du 19 avril 1986 de normalisation linguistique, BOE du 16 juillet 1986, p. 25863. Pour la Communauté valencienne : Loi 4/1983 du 23 novembre 1983 relative à l'utilisation et à l'apprentissage du valencien, BOE du 24 janvier 1984, p. 1899.

⁹⁷ Loi 10/1982 du 24 novembre 1982 basique de normalisation de l'usage de la langue basque, BOE du 26 avril 2012, p. 32138.

⁹⁸ Le premier plan général de revitalisation de la langue basque a été adopté en 1998 par le Gouvernement de la Communauté autonome basque. Gouvernement basque, sous-direction à la politique linguistique, « *Euskara biziberritzeko plan nagusia* », 28 juillet 1998. Le plan est disponible dans le lien suivant : <http://www.euskara.euskadi.eus/r59-733/eu/>

ce plan est de coordonner les différents plans sectoriels de normalisation linguistique et les différentes mesures incitatives et promotionnelles afin de les inscrire dans une cohérence d'ensemble et fixer des priorités et des objectifs dans la politique transversale de normalisation de la langue basque.

La Communauté forale de Navarre

Malgré une régulation de l'officialité de la langue basque sensiblement différente qui se caractérise par une limitation géographique du caractère officiel de cette langue, la Communauté forale de Navarre poursuit également une politique de normalisation linguistique. Cet objectif est, toutefois, affirmé de manière plus mesurée et discrète que dans la Communauté autonome basque. La loi linguistique de la Navarre, par exemple, ne fait pas mention à la notion de normalisation linguistique. Elle est sobrement intitulée loi forale relative à l'*euskera*⁹⁹. À l'intérieur de la loi, une référence discrète à la notion de normalisation linguistique apparaît, puisque l'article premier de la loi fixe comme objectif de la loi celui d'assurer « *l'usage normal et officiel* » de la langue basque dans la Communauté navarraise¹⁰⁰.

Malgré cette absence du terme dans la loi navarraise, il est possible d'affirmer que les objectifs poursuivis par cette loi sont des objectifs de normalisation linguistique, puisque cette dernière vise à « *protéger et développer l'usage de la langue basque en Navarre, en précisant les mesures pour promouvoir son usage* »¹⁰¹ et qu'elle entend « *protéger la récupération et le développement de la langue basque* »¹⁰². L'objectif de normalisation linguistique apparaît également dans les objectifs assignés à l'institut navarrais de la langue basque *Euskarabidea*, créé en 1996¹⁰³. De plus, à l'instar de son homologue de la Communauté autonome basque, la loi navarraise introduit plusieurs mandats de promotion de l'usage de la langue basque dans divers domaines de la vie sociale, et en particulier dans les médias, les loisirs, la culture et la création artistique¹⁰⁴.

Ce plan a été renouvelé en 2008, et actuellement un agenda stratégique de la langue basque est mis en œuvre pour la période 2017-2020.

⁹⁹ Loi 18/1983 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, BOE du 20 janvier 1987, p. 1581.

¹⁰⁰ Article 1^{er} de la loi.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Décret foral 135/1996 du 11 mars 1996 par lequel est créé l'institut navarrais de la langue basque, BON 37 du 25 mars 1996. Article premier. « *Se crea el Consejo Navarro del Euskera como órgano colegiado con funciones de asesoramiento, participación y propuesta al Gobierno de Navarra en materia de normalización lingüística* »

¹⁰⁴ Article 29 de la loi navarraise.

La prudence navarraise vis-à-vis de la normalisation linguistique se vérifie en matière de planification des mesures à mettre en œuvre cette normalisation. La limitation territoriale de l'officialité de la langue basque a des conséquences sur l'ampleur et la mise en œuvre de sa normalisation. Là où cette langue est officielle, les mesures de normalisation s'appliquent pleinement, et des mesures pour assurer « *l'euskaldunisation* » de la fonction publique et de l'enseignement sont mises en œuvre. Ces mesures se traduisent notamment par l'intégration de postes profilés où la maîtrise de la langue basque est exigée afin d'exercer comme agent public dans diverses administrations de la zone bascophone¹⁰⁵.

Par contre, une telle planification n'est pas introduite comme obligatoire dans les zones linguistiques où la langue basque n'est pas officielle. En particulier, en ce qui concerne la fonction publique, la loi prévoit une simple possibilité de définir de tels plans et d'exiger la maîtrise de la langue basque pour accéder à des emplois publics dans ces zones. Cela ne signifie pas qu'aucun plan de normalisation de la langue basque ne soit en vigueur dans ces zones. Plusieurs plans adoptés par des administrations locales volontaires sont, ainsi, en vigueur. À l'inverse, certaines communes ne disposent pas de tels plans rendant la situation très inégale au sein des zones linguistiques où la langue basque n'est pas officielle.

Enfin, pendant longtemps, la Communauté forale de Navarre n'avait adopté aucun plan général avec l'objectif de coordonner les mesures en faveur de la normalisation de la langue basque. Depuis 2017, un plan stratégique de la langue basque couvrant la période 2016-2019 est en vigueur¹⁰⁶. Le plan s'inscrit dans une logique de normalisation linguistique puisque son objet est de promouvoir son usage, tout en généralisant sa transmission sur tout le territoire de la Communauté.

Pour résumer, la politique de normalisation linguistique de la langue basque est appliquée de manière graduée dans la Communauté forale de Navarre. Dans la zone où la langue basque est officielle, cette politique s'applique pleinement. Dans les zones où elle n'est pas officielle, son application est plus mesurée et basée sur le volontariat et la progressivité.

La Communauté d'agglomération du Pays basque et l'Office public de la langue basque

Si les politiques de normalisation de la langue basque s'appliquent, à des degrés divers et selon des modalités différentes, dans les deux Communautés autonomes espagnoles où la langue basque est présente, elles ne sont pas pour autant absentes sur le territoire français de la langue

¹⁰⁵ Les principales administrations concernées se trouvent dans l'éducation et le système public de santé.

¹⁰⁶ Plan stratégique de la langue basque (2016-2019). Le plan est consultable en ligne : <https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/BD4CB5FB-6A4D-4D77-B99C->

basque. Ainsi, l'office public de la langue basque en 2006 et la Communauté d'agglomération de Pays basque en 2018 ont adopté deux projets de politique linguistique qui s'inscrivent dans la logique et les caractéristiques de la normalisation linguistique.

Le premier plan qui peut être qualifié de plan de normalisation linguistique de la langue basque a été adopté en 2006 par l'Office public de la langue basque. Le plan, dénommé projet de politique linguistique, est un plan d'action décliné sur trois grandes thématiques et douze enjeux majeurs qui couvrent des domaines variés en lien avec la transmission de la langue basque et son usage public et social. Les domaines comme l'enseignement, la petite enfance, l'apprentissage des adultes, l'administration et les services publics, les médias ou encore les loisirs font partie de ce plan. L'objectif du projet de politique linguistique est bien un objectif de normalisation linguistique, puisque ce dernier vise à « *sauvegarder la langue basque* » en « *accroissant le nombre de locuteurs* » bascophones qui sont capables de communiquer en langue basque « *en toute circonstances* »¹⁰⁷. Cette ambition est confirmée dans les priorités d'action sectorielles, et c'est ainsi que le projet de politique linguistique se fixe l'objectif de développer l'offre d'enseignement en langue basque pour permettre sur tout le territoire que les familles qui le souhaitent aient accès à cet enseignement¹⁰⁸. Un objectif analogue est formulé en termes de crèches proposant un accueil en langue basque¹⁰⁹. Le projet fixe parmi ces objectifs celui de développer les espaces d'usage de la langue basque, en voulant « *densifier l'offre de médias en langue basque* »¹¹⁰ ou en structurant une « *offre de loisirs attractive en langue basque sur tout le territoire* »¹¹¹. L'administration et les services publics sont également concernés par le projet, puisque ce dernier se fixe comme objectif de promouvoir « *l'utilisation de la langue basque auprès des opérateurs publics : institutions, administrations, services publics* »¹¹².

L'objectif du projet de politique linguistique est donc bien celui de répondre au déclin du nombre de locuteurs bascophones par une politique publique visant à accroître à la fois le nombre de locuteurs bascophones et les espaces d'usage de la langue basque en touchant tous les domaines de la vie sociale, y compris la vie institutionnelle et les services publics. C'est en cela que ce projet peut être qualifié de projet de normalisation linguistique.

¹⁰⁷ Projet de politique linguistique, Avant-propos, p. 10. Le projet est consultable en ligne : https://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Documents_OPLB/Hizkuntza_Politika_Proiektua/2006_eep_oplb_hizkuntza_politika_proiektua.pdf

¹⁰⁸ Projet de politique linguistique. Enjeu majeur n°3.

¹⁰⁹ Projet de politique linguistique. Enjeu majeur n°2.

¹¹⁰ Projet de politique linguistique. Enjeu majeur n°4.

¹¹¹ Projet de politique linguistique. Enjeu majeur n°5.

¹¹² Projet de politique linguistique. Enjeu majeur n°8.

Par ailleurs, la Communauté d'agglomération du Pays basque a adopté son propre projet de politique linguistique depuis le 23 juin 2018¹¹³. Ce plan s'inscrit également dans une démarche de normalisation linguistique. À l'instar du projet de l'Office public de la langue basque, le projet de la Communauté d'agglomération se décline en un plan d'actions portant sur 21 domaines différents ayant trait à la transmission de la langue basque et à son usage public. La politique s'inscrit en complément avec le projet de l'Office public, et son objectif est de contribuer à la revitalisation de la langue basque¹¹⁴. Le constat du déclin et de la situation fragile de la langue basque est réalisé par la politique de la Communauté d'agglomération, tout comme celui de la nécessité de « *renforcer le rythme de transmission de la langue basque et d'élargir les dynamiques d'usage en particulier dans l'espace public* »¹¹⁵. Pour ce faire, et au sein du bloc de compétences communal, l'objectif de la politique de la Communauté d'agglomération est notamment de « *structurer une offre bilingue dans les services à la population* »¹¹⁶. Enfin, à l'instar des politiques de normalisation linguistique appliquées en Espagne, le projet de la Communauté d'agglomération comprend une importante dimension promotionnelle et incitative, puisque le second objectif de la politique linguistique est de « *mener une action d'information et de sensibilisation permanente en direction des habitants pour les amener à utiliser ces services, encourager l'adhésion et de la population et développer les dynamiques bascophones à l'échelle des bassins de vie* »¹¹⁷.

Ces deux exemples montrent bien que les politiques publiques en faveur de la langue basque en Pays basque de France s'inscrivent dans une démarche de revitalisation et de normalisation linguistique. L'objectif est bien de remédier à la situation de minoration et de déclin de la langue basque par une politique publique d'action positive visant à restaurer un équilibre entre le français et la langue basque, et à développer de manière importante l'apprentissage et l'usage de la langue basque dans tous les domaines de la vie sociale.

Par conséquent, et malgré l'application de normes et de principes juridiques qui diffèrent sensiblement, voire s'opposent frontalement, les pouvoirs publics appliquent de manière analogue toute une série de politiques linguistiques et de plans d'action visant un même objectif de revitalisation linguistique et de normalisation linguistique de la langue basque. Cette

¹¹³ Délibération de la Communauté d'agglomération du Pays basque du 23 juin 2018 relative à l'adoption de la politique linguistique en faveur de la langue basque. Disponible en ligne : <https://archives.communaute-paysbasque.fr/les-deliberations-du-conseil>

¹¹⁴ Le terme de revitalisation de la langue basque est employé par la politique linguistique à plusieurs reprises. Voir, avant-propos de la politique linguistique, p. 10.

¹¹⁵ Politique linguistique de la Communauté d'agglomération du Pays basque, partie 1 : avant-propos, p. 10.

¹¹⁶ Politique linguistique de la Communauté d'agglomération du Pays basque, partie 2 : les objectifs, p. 14.

¹¹⁷ *Ibid.*

coïncidence d'actions s'explique certainement par la situation sociolinguistique en tous points comparable que vit la langue basque en France et en Espagne. C'est bien parce que cette dernière est une langue minoritaire dont la maîtrise et l'usage ont décliné au point de mettre en suspens sa survie, que les pouvoirs publics se sont engagés dans des politiques de revitalisation et de normalisation linguistique.

Ce consensus d'action, qui peut varier dans ses modalités de mise en œuvre territoriale et dans son degré d'intensité, pose question tant les disparités et les oppositions apparaissent de manière évidente en ce qui concerne les régulations française et espagnole de l'usage des langues. La situation actuelle fait naître un paradoxe qui interroge sur la contradiction qui peut apparaître entre des principes juridiques appliqués à la langue basque qui s'opposent et des objectifs politiques qui convergent. C'est cette contradiction et ce paradoxe qui constituent l'intérêt principal de cette réflexion (Section 2).

Section 2- Les oppositions des régulations juridiques française et espagnole relative à la langue basque

Conséquence logique de son ancrage territorial transfrontalier à la fois en France et en Espagne, le droit de la langue basque trouve des sources très variées qui ont envisagé la question de la régulation linguistique de manière très différente. Il résulte de cette réalité qu'aujourd'hui le droit de la langue basque est l'objet d'une dispersion en fonction des autorités normatives qui sont compétentes pour fixer les règles relatives à l'usage et à la transmission de la langue basque. Cette dispersion du droit de la langue basque est la conséquence de deux phénomènes. Le premier concerne l'organisation territoriale de la France et de l'Espagne. En effet, si la France maintient très largement une forte centralisation du pouvoir normatif, ce n'est pas le cas de l'Espagne qui, en application du principe d'autonomie a décentralisé des pans importants du pouvoir réglementaire et législatif aux entités infranationales. Cette décentralisation du pouvoir normatif s'effectue en fonction des compétences transférées. Par conséquent, les autorités normatives compétentes pour édicter les règles de droit applicables à la langue basque sont plurielles et ne se limitent pas aux autorités étatiques françaises et espagnoles. En Espagne, la Constitution donne notamment compétence aux Communautés autonomes pour réguler l'officialité des langues espagnoles autres que le castillan. L'analyse de la régulation mise en

œuvre par les différentes Communautés autonomes du territoire de la langue basque en Espagne vient donc s'ajouter aux régulations de source nationale de l'État espagnol (1).

Un deuxième facteur expliquant la dispersion de la régulation du droit de la langue basque résulte du contenu des règles applicables. Résultat d'histoires et de traditions juridiques différentes, la question linguistique a été abordée de manière différente, voire quelquefois opposée, par le droit français et espagnol. Les différences et oppositions se manifestent surtout en ce qui concerne le statut de la langue basque, c'est-à-dire sur les règles gouvernant l'usage et l'apprentissage de la langue basque dans la sphère publique. Ces règles se concrétisent notamment sur la manière d'aborder l'officialité linguistique de la langue basque. De plus, ces choix opposés se vérifient en matière de droits fondamentaux, puisque la France et l'Espagne appliquent des solutions opposées en ce qui concerne la reconnaissance des droits des locuteurs bascophones d'utiliser la langue basque. Ces choix opposés reflètent une conception différente de l'universalité des droits fondamentaux et de la question de la reconnaissance de droits catégoriels. Ils s'expliquent également par une lecture différente du principe d'égalité qui fonde une conception différente du principe de non discrimination en raison de la langue et des éventuelles discriminations positives qui pourraient s'appliquer aux bascophones (2).

1- La multiplicité des autorités normatives et l'organisation territoriale de la langue basque

L'un des facteurs expliquant la dispersion de la régulation juridique de la langue basque est l'extension de cette langue sur le territoire de deux États différents. Cette extension a pour conséquence que plusieurs règles différentes peuvent s'appliquer à une même langue concernant son usage et sa transmission. Afin d'identifier les autorités normatives ayant la compétence pour élaborer ces règles de droit, il convient de se pencher sur l'organisation institutionnelle de chaque État. Cette analyse implique de s'intéresser à deux niveaux institutionnels.

Le premier niveau institutionnel qui est producteur de normes relatives à la langue basque est le niveau national. Que cela soit en France ou en Espagne, les autorités normatives nationales jouent un rôle majeur dans l'élaboration du droit de la langue basque (a). Le deuxième niveau institutionnel concerne les collectivités publiques infranationales. À ce niveau, la Constitution espagnole transfère de manière expresse la compétence aux Communautés autonomes pour réguler l'officialité des langues autres que le castillan. Les deux Communautés autonomes pour

lesquelles la langue basque constitue une langue propre, la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre, jouent donc un rôle important dans l'élaboration du droit applicable à la langue basque. En France, s'il est vrai que la décentralisation administrative a été mise en œuvre à partir des lois de décentralisation de 1982, le pouvoir normatif reste essentiellement entre les mains de l'État. Par conséquent, la Communauté d'agglomération du Pays basque, qui est l'établissement public de coopération intercommunale regroupant le territoire d'expression de la langue basque en France a un rôle très secondaire dans l'élaboration des règles de droit applicables à cette langue en France, contrairement au pouvoir constituant, au législateur et au pouvoir réglementaire national (b).

a) *L'identification des autorités normatives nationales*

L'État s'est saisi de la question linguistique par le droit en tant que la langue lui a permis de communiquer aux individus les règles qu'il élaborait et en tant que le choix d'une langue comme langue de communication de l'État et de production du droit lui a permis d'asseoir son autorité et son pouvoir. Cette saisine de la question linguistique par le droit a été réalisée en très grande partie par les autorités normatives nationales. Reflet de l'importance de la question linguistique, la France et l'Espagne ont intégré des régulations sur les langues au sein de leur Constitution. Le droit des langues, et le droit de la langue basque en particulier, relève donc en France et en Espagne du droit constitutionnel.

À ce titre, il convient de s'intéresser aux sources constitutionnelles du droit de la langue basque en France et en Espagne. Les Constitutions espagnoles et françaises entreprennent une démarche similaire en ce qui concerne leur régulation linguistique. C'est l'article 3 de la Constitution espagnole qui régule cette question. En France ce sont les articles 2 et 75-1 de la Constitution qui incorporent le droit constitutionnel relatif aux langues.

Les deux Constitutions établissent une dichotomie similaire qui consiste à traiter de manière séparée la régulation de la langue d'État et la régulation des autres langues locales. Ainsi, l'article 3 de la Constitution espagnole consacre son premier paragraphe au castillan et dispose que ce dernier « *est la langue officielle de l'État* ». Le caractère de langue d'État du castillan est ici affirmé de manière expresse par la Constitution espagnole. La Constitution française procède de manière similaire et consacre le premier alinéa de son article 2 à la langue française, puisqu'il dispose que « *la langue de la République est le français* ». L'objectif de cet alinéa est bien d'affirmer le caractère du français comme langue de l'État français. Dans ce sens, le terme

de République renvoie de manière implicite à la notion d'État, la République étant la forme de Gouvernement dont s'est dotée l'État français.

Si les deux Constitutions dédient un paragraphe et un alinéa spécifique à leur langue d'État, elles intègrent également des dispositions concernant d'autres langues de rang local. L'article 3 de la Constitution espagnole contient, ainsi, un second paragraphe disposant que « *les autres langues espagnoles seront également officielles dans leurs Communautés autonomes respectives conformément à leurs statuts [d'autonomie]* ». La Constitution française, quant à elle, consacre son article 75-1 aux langues régionales qui « *appartiennent au patrimoine de la France* ».

Si ni la Constitution espagnole ni la Constitution française ne définissent les concepts de « langue espagnole » ou de « langue régionale »¹¹⁸ une démarche similaire est appréciable. L'objectif est de réguler les langues présentes dans l'État mais dont le territoire d'extension est local. Ainsi, la Constitution espagnole identifie comme territoire de ces langues espagnoles le territoire des Communautés autonomes. La notion de langue espagnole correspond donc aux langues des Communautés autonomes, confirmant la dimension régionale de ces langues. En France, le concept même de langue régionale suffit à ancrer dans le champ local ces langues. L'article 75-1 de la Constitution française étant intégré au sein du titre XII de la Constitution relative aux collectivités territoriales, une filiation entre langues régionales et collectivités territoriales peut également être établie.

C'est donc en tant que langue espagnole différente du castillan et en tant que langue régionale que la langue basque bénéficie d'une régulation constitutionnelle en Espagne et en France. Les règles constitutionnelles relatives à la langue basque ne se limitent pas à ces prescriptions-là et sont également induites par les alinéas concernant les langues de l'État. En effet, les règles applicables à l'usage des langues de l'État ont des conséquences sur les règles d'usage de la langue basque. Les règles constitutionnelles concernant le français et l'espagnol doivent donc également être incorporées à l'analyse du droit constitutionnel de la langue basque.

Aux côtés de ce corpus constitutionnel, les autorités normatives nationales ont également eu l'occasion de réguler l'usage de la langue basque par l'adoption de lois. C'est en particulier le cas en France. S'il est vrai qu'il n'existe pas de loi spécifique concernant l'usage de la langue

¹¹⁸ La notion de langue régionale est utilisée en droit français de manière large. Une notion proche, celle de « langue régionale ou minoritaire » est utilisée par le Conseil de l'Europe dans la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. L'article premier de la Charte définit la notion selon deux critères. Ces langues sont celles « *pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat* », d'une part, et celles « *différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat* ».

basque en France, pas plus qu'il n'existe de loi plus générale sur l'usage des langues régionales de France, il existe une loi adoptée le 4 août 1994 qui régule l'emploi de la langue française¹¹⁹. Les obligations juridiques qui concernent l'usage de langue française introduites par cette loi ont des conséquences sur les règles applicables à l'usage de la langue basque. De plus, la loi introduit des tempéraments à certaines obligations qui bénéficient à l'usage des langues régionales et donc de la langue basque en France.

En Espagne, il n'existe pas de loi nationale spécifique régulant l'usage du castillan. Le législateur national n'a pas non plus adopté de loi concernant l'usage des autres langues espagnoles. La régulation législative nationale concernant l'usage de la langue basque est donc largement absente. Par contre, les régulations nationales concernant certains domaines importants comme l'enseignement ou l'administration de la justice ont une influence sur le statut juridique de la langue basque.

En France, le principal domaine où l'usage de la langue basque a été régulé par le législateur concerne également l'enseignement. Il existe un corpus de lois et de règlements organisant l'enseignement des langues régionales. Ces dispositions sont applicables dans leur ensemble à la langue basque. Dans le domaine des médias, le législateur a également introduit des missions de promotion de l'expression des langues régionales dans les services de radiodiffusion et d'audiovisuel public¹²⁰.

Les autorités normatives nationales, au premier rang desquels le pouvoir constituant, ont contribué à élaborer un droit de la langue basque en Espagne et en France. L'identification de ce droit doit également résulter de la production normative des autorités locales, notamment en Espagne.

b) L'identification des autorités normatives locales

La production normative locale relative à la langue basque est particulièrement importante en Espagne. L'article 3 de la Constitution applique le principe de division verticale du pouvoir normatif à la question de la régulation linguistique en confiant la mission de proclamer l'officialité des langues espagnoles autres que le castillan aux Statuts d'autonomie des Communautés autonomes. Cette prérogative accordée aux Communautés autonomes, qualifiée

¹¹⁹ Loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, JORF du 5 août 1994, p. 11392.

¹²⁰ Loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, JORF du 1^{er} octobre 1986, p. 11755. Art. 43-11 et 44.

par la doctrine de réserve statutaire¹²¹, accorde aux autorités normatives de ces Communautés un rôle prépondérant dans l'élaboration du droit de la langue basque en Espagne.

Les Statuts d'autonomie des deux Communautés autonomes qui constituent le territoire d'expression de la langue basque en Espagne ont proclamé l'officialité de la langue basque. Le Statut d'autonomie de la Communauté autonome basque du 18 décembre 1979, mieux connu sous le nom de Statut de Gernika, dispose dans son article 6 que « *l'euskera, langue propre du Peuple basque, aura, comme le castillan, le caractère de langue officielle en Euskadi* »¹²². Le Statut d'autonomie de la Communauté forale de Navarre, dénommée loi organique de réintégration et d'amélioration des fors de Navarre dispose, quant à lui, dans son article 9 que « *la langue basque aura (...) le caractère de langue officielle dans les zones bascophones de la Navarre* »¹²³.

Cette réserve statutaire a des conséquences visibles sur le droit de la langue basque, puisque son officialité est régulée de manière différente selon les Communautés autonomes. Là où dans la Communauté autonome basque l'officialité s'applique à tout le territoire, elle se trouve limitée aux seules zones bascophones dans la Communauté forale de Navarre.

Les différentes lois régionales votées par les Parlements des Communautés autonomes font également partie du corpus normatif de la langue basque en Espagne. En effet, le principe d'autonomie n'est pas limité à son versant politique et financier en Espagne. Les Communautés autonomes bénéficient aussi d'une autonomie juridique qui se matérialise par le transfert d'une partie du pouvoir législatif. Le pouvoir législatif des Communautés autonomes est confié à leurs assemblées législatives¹²⁴ pour mettre en œuvre leurs compétences¹²⁵.

En application de cette autonomie normative, les Parlements de la Communauté autonome basque et de la Communauté forale de Navarre ont adopté leur loi linguistique qui régule les conditions d'usage de la langue basque, son enseignement et les principes directeurs de sa

¹²¹ J. SOLOZABAL, « El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad como garantía institucional », REDC, n°55, 1999, p. 13.

¹²² Loi organique 3/1979 du 18 décembre 1979 portant statut d'autonomie du Pays basque, BOE n°306 du 22 décembre 1979, p. 29 357. Art 6. « *el euskera, lengua propia del Pueblo Vasco tendrá, como el castellano, carácter de lengua oficial en Euskadi* ».

¹²³ Loi organique 13/1982 du 10 août 1982 de réintégration et d'amélioration du for de Navarre, BOE n° 195 du 16 août 1982, p. 22 054. Art. 9 : « *1. El castellano es la lengua oficial de Navarra. 2. El vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra* ».

¹²⁴ L'article 143 de la Constitution espagnole précise que les Communautés autonomes s'autogouvernent. Ce principe est mis en œuvre, aux termes de l'article 152 de la Constitution par un pouvoir exécutif local et une assemblée législative locale.

¹²⁵ L'article 148 de la Constitution dresse une liste des compétences des Communautés autonomes et l'article 149 dresse la liste des compétences de l'État.

promotion. La loi de normalisation de l'usage de la langue basque¹²⁶ régule l'officialité de la langue basque dans la Communauté autonome basque, alors que la loi relative à la langue basque¹²⁷ régule le caractère territorialement restreint de l'officialité de la langue basque dans la Communauté forale de Navarre. Ces dispositions législatives locales sont complétées par plusieurs dispositions réglementaires qui complètent et précisent les règles formulées dans les deux lois linguistiques, notamment en organisant les modalités d'enseignement en langue basque ou en précisant les modalités d'usage de la langue basque dans l'administration.

La question se pose de manière différente en France puisque, même si la Constitution reconnaît désormais l'existence d'un pouvoir réglementaire des collectivités territoriales limité à l'exercice de leurs compétences¹²⁸, il confie exclusivement le pouvoir législatif au Parlement qui a pour mission, aux termes de l'article 24 de la Constitution, de voter la loi. Par conséquent, la régulation législative de l'usage des langues ou de leur enseignement – que cela soit le français ou les langues régionales – est du ressort exclusif de l'État. En ce qui concerne le domaine réglementaire, c'est également le pouvoir réglementaire national qui a fixé les règles concernant l'usage et l'enseignement des langues. En effet, s'il est vrai que les collectivités territoriales disposent désormais d'une compétence formelle en matière de langues régionales, cette compétence se limite à la promotion des langues et ne concerne pas l'édition de règles impératives concernant l'usage des langues devant les services publics locaux, par exemple¹²⁹. La Communauté d'agglomération du Pays basque qui recoupe le territoire d'expression de la langue basque en France a, par voie de conséquence de cette centralisation du pouvoir normatif, eu un rôle très limité dans l'élaboration du droit de la langue basque en France qui est de source exclusivement étatique.

La seule exception concerne l'adoption le 23 juin 2018 d'une délibération par l'assemblée délibérante de la Communauté d'agglomération disposant que « *la Communauté d'agglomération du Pays basque reconnaît officiellement, au côté de la langue française, la langue basque et l'occitan comme langue du Pays basque* »¹³⁰. L'adoption de cette délibération

¹²⁶ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'usage de l'*euskera*, BOPV n°160 du 16 décembre 1982, p. 3138.

¹²⁷ Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, BON n°154 du 17 décembre 1986.

¹²⁸ L'article 72 de la Constitution dispose, depuis la révision du 28 mars 2003 que « *ces collectivités [territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

¹²⁹ La loi du 27 janvier 2014 confie aux Conseils régionaux la mission de promouvoir les langues régionales. La loi du 8 août 2015 prévoit, quant à elle, que la compétence en matière de promotion des langues régionales est partagée entre les communes, les départements, les régions et les collectivités territoriales à statut particulier.

¹³⁰ Délibération de la Communauté d'agglomération du Pays basque du 23 juin 2018 relative à la reconnaissance officielle de la langue basque et du gascon occitan. Disponible en ligne : <https://archives.communaute-paysbasque.fr/les-deliberations-du-conseil>

peut s'interpréter comme la revendication par la Communauté d'agglomération d'un pouvoir de régulation linguistique, tant la référence au principe d'officialité linguistique est évidente. Toutefois, la déclaration adoptée ne dispose pas de portée prescriptive, puisqu'en réalité elle se limite à reconnaître symboliquement la langue basque comme langue de son territoire, sans qu'aucune règle sur son usage ne soit adoptée.

La multiplicité des autorités normatives régulant le droit de la langue basque en France et en Espagne a pour conséquence que ce droit trouve sa source dans trois grandes catégories de normes. La première source du droit est celui produit par les autorités normatives nationales françaises et regroupe les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires relatives à l'usage des langues régionales et de la langue française en France. La deuxième catégorie regroupe les dispositions constitutionnelles espagnoles relatives au principe d'officialité et au partage de la compétence de régulation linguistique entre l'État et les Communautés autonomes. Enfin la troisième catégorie regroupe les dispositions normatives adoptées par la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre.

Cette multiplicité d'acteurs et de normes est source de dispersion de la régulation juridique de la langue basque. Cette dispersion amène à des solutions différentes qui ont été adoptées par les différentes autorités normatives. Ainsi, le contenu de ces règles varie sensiblement en fonction des choix opérés par les différentes autorités normatives. Ces différences se concentrent notamment en ce qui concerne la régulation de l'usage de la langue basque dans la sphère publique. Elles peuvent également se vérifier dans la manière dont sont appréhendés les droits linguistiques des locuteurs bascophones (2).

2- Des choix opposés sur le contenu de la régulation de la langue basque

L'extension du territoire d'usage de la langue basque dans deux États différents explique de manière très importante l'application de solutions différentes en ce qui concerne l'usage de la langue basque. Ainsi, l'application à la langue basque du statut de langue officielle est la résultante directe de choix différents effectués par la France et l'Espagne au sein de leur Constitution (a). Là où la Constitution espagnole introduit la possibilité de mettre en œuvre une pluri-officialité de langues à l'intérieur de son territoire, permettant à la langue basque de partager avec le castillan le statut de langue officielle, la Constitution française reste fidèle à son caractère unitaire en appliquant le principe de mono-officialité du français.

De la même manière, ces deux États appliquent actuellement une conception différente des droits fondamentaux et du principe d'égalité. Ces différentes conceptions ont pour conséquence l'application de choix opposés en ce qui concerne les droits linguistiques dont les locuteurs bascophones pourraient se prévaloir dans leurs relations avec les pouvoirs publics (b). Cette conception différente a pour conséquence que, si en Espagne les locuteurs bascophones se voient reconnaître des droits à son usage et à son apprentissage, tout droit linguistique est constitutionnellement prohibé en France pour ces mêmes locuteurs.

a) *Des choix opposés en ce qui concerne le principe d'officialité de la langue basque*

L'application du principe d'officialité linguistique à la langue basque est un axe majeur de contradiction entre le droit de la langue basque français et espagnol. En effet, si l'Espagne privilégie une approche de pluri-officialité permettant à la langue basque de bénéficier du statut de langue officielle en compagnie du castillan, la France applique le principe de mono-officialité du français et exclut donc la langue basque de ce statut.

Définition du principe d'officialité linguistique - Le principe d'officialité linguistique constitue le principal outil utilisé par un État lorsqu'il régule l'usage d'une langue par le droit. En effet, en déclarant une langue officielle, un État régule sa communication linguistique. La langue déclarée comme officielle est, ainsi, « *la langue de l'État, c'est-à-dire la langue utilisée par les organes de l'État institués par la Constitution et, plus largement, la langue des services publics* »¹³¹. Le Tribunal constitutionnel espagnol abonde dans le même sens, puisqu'il dispose qu'« *est officielle une langue, indépendamment de sa réalité et poids comme phénomène social, quand elle est reconnue par les pouvoirs publics comme moyen normal de communication en leur sein et entre eux, et dans les relations avec les personnes privées avec entière validité et effets juridiques* »¹³².

Par conséquent, lorsqu'une langue bénéficie du statut de langue officielle, celle-ci devient la langue de communication d'un État. L'utilisation de cette langue devient générale dans toutes les activités de cet État. C'est ainsi qu'une langue officielle est la langue de la communication verbale et écrite entre les pouvoirs publics et les usagers. Elle est également la langue utilisée

¹³¹ S. PIERRÉ-CAPS, « Le statut constitutionnel de la langue nationale et/ou officielle. Étude de droit comparé », dans A.M. Le POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, PUAM-Economica, Paris, 2004, p. 95.

¹³² STC 82/1986 du 26 juin 1986, FJ 2, BOE n° 159, 4 juin 1986. « *es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados con plena validez y efectos jurídicos* ».

dans l'utilisation des prérogatives d'un État. Elle est la langue des actes officiels et la langue de production du droit.

L'acquisition par une langue du statut de langue officielle est elle-même la conséquence d'un acte juridique. En effet, c'est par le moyen d'une norme qu'un État choisit une langue comme étant sa langue de communication et donc sa langue officielle. Les États modernes ont tendance à effectuer ce choix en insérant des déclarations linguistiques dans leur droit positif, le plus souvent dans leur Constitution, au moyen desquelles ils expriment quelle sera la langue officielle de l'État. Si la majorité des déclarations linguistiques utilisent le concept de langue officielle pour définir leur langue de communication, des notions analogues peuvent être utilisées. C'est le cas par exemple en Suède où les langues officielles de l'État sont qualifiées de langues nationales. En France, le français est qualifié de langue de la République.

Enfin, la définition d'une langue officielle relevant de la compétence de l'État, rien n'empêche qu'une seule langue puisse bénéficier de ce statut, ou qu'au contraire plusieurs langues puissent partager ce statut de la langue officielle. Les États ne reconnaissant qu'une seule langue officielle appliquent le principe de mono-officialité, alors que les États reconnaissant plusieurs langues officielles appliquent le principe de pluri-officialité.

L'application du principe d'officialité linguistique de la langue basque en France et en Espagne - La déclaration d'une langue comme officielle relève de la prérogative des États et l'extension géographique transfrontalière de la langue basque en France et en Espagne a eu pour conséquence directe l'application de choix opposés en ce qui concerne l'officialité de la langue basque.

En France, l'article 2 de la Constitution fait le choix d'opter pour la mono-officialité du français en disposant que « *la langue de la République est le français* ». Ce principe a été renforcé par l'interprétation du Conseil constitutionnel qui estime qu'en vertu de cet article « *l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public* »¹³³. Les obligations d'usage du français ont été complétées par la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi du français. Le statut d'officialité du français émane donc de ces deux normes constitutionnelles et législatives.

La langue basque demeure exclue du principe d'officialité linguistique en France. En effet, la Constitution n'introduit aucune disposition permettant de reconnaître une autre langue comme officielle aux côtés de la langue française. Toutefois, le rapport d'obligation juridique qui

¹³³ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, JORF du 8 juin 1999, p. 8964. Cons. 8.

s'applique au français est atténué par un régime de tolérance linguistique qui introduit des permissions d'usage des langues autre que le français dans l'enseignement, la recherche, les médias et par usage des traductions¹³⁴. De plus, l'article 21 de la loi relative à l'emploi de la langue française dispose que « *les dispositions de la présente loi s'appliquent sans préjudice de la législation et de la réglementation relatives aux langues régionales de France et ne s'opposent pas à leur usage* ». C'est donc un principe de mono-officialité du français qui s'applique, tempéré par la mise en œuvre d'un régime de tolérance à l'égard de l'usage d'autres langues dans la sphère publique.

En Espagne, l'article 3 de la Constitution met en place un régime de pluri-officialité partagé entre le castillan qui est la langue officielle de l'État espagnol et les autres langues espagnoles qui sont également officielles dans les Communautés autonomes où une autre langue que le castillan est parlée. Ce régime d'officialité partagée laisse une place prépondérante aux Communautés autonomes, puisque ce sont les Statuts régulant l'autonomie de celles-ci qui doivent procéder à déclarer co-officielles les autres langues que le castillan. Ce sont également ces Communautés autonomes qui fixent le régime juridique de ces langues co-officielles.

La conséquence de ce régime de pluri-officialité décentralisé est que si la langue basque est officielle, aux côtés du castillan, dans la Communauté autonome basque et dans la Communauté forale de Navarre, elle ne bénéficie pas d'un régime juridique totalement identique. Le Statut d'autonomie de la Communauté autonome basque dote, ainsi, la langue basque d'une officialité complète et applique un régime juridique symétrique à celui du castillan. Le Statut d'autonomie de la Navarre restreint géographiquement la co-officialité de la langue basque aux seules zones bascophones de la Communauté.

La dispersion des autorités normatives et les différents choix appliqués par la France et l'Espagne a donc pour conséquence que la langue basque bénéficie de régulations très différentes en ce qui concerne son officialité. Celle-ci est absente en France et seul un régime de tolérance s'applique. L'officialité de la langue basque est, cependant, reconnue en Espagne, même si le régime juridique de cette officialité diffère en Navarre où une restriction territoriale est mise en place sur son application.

Ces différences, voire ces contradictions qui apparaissent sur l'application du principe d'officialité linguistique à la langue basque peuvent également se vérifier en ce qui concerne la reconnaissance de droits linguistiques aux locuteurs bascophones (b).

¹³⁴ *Ibid.*

b) *Des choix opposés en ce qui concerne les droits linguistiques des locuteurs bascophones*

Les oppositions identifiées dans le contenu du droit de la langue basque en ce qui concerne la reconnaissance de son officialité peuvent également se vérifier dans le domaine des droits linguistiques des locuteurs bascophones. Alors que ces droits sont reconnus en Espagne, la France refuse de les reconnaître. Cette contradiction trouve son fondement sur une conception différente des droits fondamentaux et une lecture opposée du principe d'égalité qui entraîne l'acceptation ou le refus de reconnaître des droits spécifiques à des groupes internes à la communauté nationale.

Définition des droits linguistiques - La tâche de définir les droits linguistiques n'est pas aisée en raison de la nature protéiforme de ces droits, d'une part, et en raison de l'absence de standard en droit international permettant de reconnaître ces droits en tant que droits fondamentaux, d'autre part. Cette absence de standard ne signifie pas que la question linguistique reste totalement absente de la protection offerte par les droits fondamentaux. C'est ainsi que certains droits fondamentaux intègrent une protection s'appliquant aux langues dans leur mécanisme de garantie, de sorte que les droits linguistiques fondamentaux constituent une sorte de volet linguistique d'autres droits fondamentaux plus généraux¹³⁵.

Par exemple, la liberté linguistique qui comprend la liberté d'utiliser la langue de son choix dans les domaines de la vie privée et personnelle résulte de la garantie offerte par la liberté d'expression et de communication et constitue donc, en ce sens, la composante linguistique de cette liberté. Dans le même sens, le droit à être assisté d'un interprète et à s'exprimer dans sa langue au cours d'une procédure juridictionnelle est la résultante des garanties offertes par le respect des droits de la défense et le droit à un procès équitable et constitue ici aussi le volet linguistique de ces droits fondamentaux plus généraux.

Il apparaît donc de manière claire que certains droits fondamentaux offrent des garanties d'ordre linguistique et qu'il est donc possible de catégoriser en tant que droits linguistiques ces garanties qui constituent le volet linguistique de ces droits fondamentaux plus généraux. Toutefois, cette

¹³⁵ Voir sur cette approche :

F. de VARNENNES, *Language, minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, La Haye.

F. de VARNENNES, « Language rights as an integral part of Human Rights », *International Journal on Multicultural Societies*, n°3, 2001.

B. de WITTE, « Droits fondamentaux et protection de la diversité linguistique », dans P. PUIPIER, J. WOEHLING (dir.), *Langue et droit. Actes du Premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé*, Wilson et Lafleur, 1989, Montréal, p. 85-101.

A. MILIAN MASSANA, « Droits linguistiques et droits fondamentaux en Espagne », dans H. GIORDAN (dir.), *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'homme*, Kimé, 1992, Paris, 251-268.

première caractérisation reste insuffisante pour appréhender l'ensemble des dimensions que recoupe la notion de droits linguistiques.

En effet, la notion de droits linguistiques intègre en son sein une dimension catégorielle importante. Reconnaître des droits linguistiques à des individus est un des outils mobilisés afin de protéger l'identité culturelle d'un groupe. Souvent, ces droits ont été reconnus dans le but de protéger un groupe minoritaire au sein d'une société. Ainsi, il est possible d'affirmer que « *les droits linguistiques existent parce qu'il y a des minorités linguistiques qui demandent une reconnaissance* »¹³⁶. Les droits linguistiques se trouvent, par conséquent, à la croisée des droits culturels et de la notion de démocratie culturelle¹³⁷ qui vise à protéger un droit à l'identité culturelle, et des droits des minorités qui visent à protéger des minorités nationales, ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques en leur accordant des droits spécifiques.

C'est en toute logique que les instruments de protection internationale des minorités nationales ont intégré plusieurs droits linguistiques au sein de leur mécanisme de garanties. C'est en particulier le cas du droit à recevoir une éducation dans la langue des minorités, ou encore du droit à pouvoir employer la langue minoritaire face à l'administration et à bénéficier de services publics dans ces langues.

Cette dimension catégorielle et de protection de minorités se retrouve également dans la reconnaissance des droits linguistiques dans le droit interne de plusieurs États. Cette reconnaissance s'accompagne le plus souvent par l'adoption d'un statut juridique à des langues minoritaires. Ces langues, dans un contexte de pluri-officialité, peuvent notamment bénéficier du caractère de langues co-officielles. La reconnaissance d'un droit à apprendre une langue co-officielle et à l'utiliser devant l'administration et les pouvoirs publics constitue, dans ce cas, le prolongement des conséquences juridiques inhérentes à la reconnaissance de ces langues comme langues officielles.

Dans ce cas, la jouissance des droits linguistiques reste conditionnée aux modalités de mise en œuvre du principe d'officialité des langues. Ainsi, le droit à utiliser une langue officielle devant l'administration est circonscrit au territoire dans lequel la langue a été déclarée officielle. Ce territoire peut très bien être inférieur au territoire entier de l'État, de sorte qu'à l'extérieur du territoire où la langue est déclarée officielle, pareil droit ne sera plus opératoire y compris dans

¹³⁶ M. DOUCET, « Concluding report », dans O. ALVAREZ, X. IRUJO, J.P. MASSIAS, I. URRUTIA (Dir.), *Droits culturels et démocratisation*, LGDJ, coll. Kultura, Paris, 2015. p. 250.

¹³⁷ La notion de démocratie culturelle a été employée lors de la Conférence de l'ONU de Mexico en 1982 : Unesco, « Déclaration sur les politiques culturelles », Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico 26 juillet-6 août 1982. Disponible en ligne : http://portal.unesco.org/culture/fr/files/12762/11295422481mexico_fr.pdf/mexico_fr.pdf

les cas où le locuteur se trouve encore dans le territoire de l'État. Au contraire, un État peut décider de reconnaître le droit à utiliser une langue officielle sur tout le territoire de son État, même si la langue déclarée officielle n'est effectivement parlée que dans une région particulière de cet État et non sur tout le territoire de l'État. Dans ces hypothèses, l'effectivité et l'application des droits linguistiques apparaissent étroitement liées à la mise en œuvre territoriale ou personnelle du principe d'officialité linguistique par l'État en question.

Pour résumer, s'il est vrai que certains droits fondamentaux peuvent intégrer des garanties linguistiques dans leur mécanisme de protection, la notion de droits linguistiques recoupe essentiellement l'ensemble de droits à apprendre sa langue et à l'utiliser devant l'administration, voire à bénéficier de services publics dans cette langue qui sont reconnus à des locuteurs appartenant à des groupes linguistiques qui sont le plus souvent minoritaires au sein d'un État. La protection de ces droits s'est articulée dans le contexte du droit international des minorités nationales, ainsi qu'à l'occasion de la régulation par plusieurs États de leur réalité plurilingue.

En raison de la dimension catégorielle des droits linguistiques et du lien étroit que ces droits entretiennent avec le plurilinguisme des États modernes, la France et l'Espagne, qui ont effectué le choix d'appréhender de manière très différente leur unité ou leur pluralisme linguistique, ont également adopté des positions opposées sur la question des droits linguistiques. Si les locuteurs bascophones bénéficient de droits linguistiques en Espagne, en lien avec la reconnaissance de la langue basque comme langue officielle, ces mêmes locuteurs voient toute prétention à voir reconnaître de tels droits en France niée et refusée énergiquement.

La reconnaissance des droits linguistiques des bascophones en France et en Espagne -

L'extension territoriale franco-espagnole de la langue basque a pour conséquence directe l'application d'options opposées en ce qui concerne la reconnaissance des droits linguistiques des locuteurs bascophones. En Espagne, plusieurs droits linguistiques sont reconnus aux locuteurs bascophones. Si le Tribunal constitutionnel espagnol a eu l'occasion de reconnaître l'existence de certaines garanties linguistiques sur le fondement de certains droits fondamentaux, il convient de constater que le droit à utiliser sa langue ou à l'apprendre ne figure pas dans le catalogue de droits fondamentaux présents entre les articles 15 et 29 de la Constitution.

C'est donc en lien avec le principe d'officialité linguistique, qui est consacré à l'article 3 de la Constitution, que les droits linguistiques des locuteurs bascophones ont été reconnus. Ces droits sont envisagés comme des conséquences à l'officialité de la langue basque. Prenant acte du

silence constitutionnel sur la question, ce sont les Communautés autonomes qui ont consacré et développé ces droits linguistiques à l'occasion de leur régulation de l'officialité de la langue basque.

Les deux lois linguistiques de la Communauté autonome basque et de la Communauté forale de Navarre ont introduit un catalogue de droits linguistiques applicables aux bascophones. Ces droits couvrent un vaste champ des domaines de la vie publique et sociale et visent à garantir le droit à utiliser la langue basque devant les pouvoirs publics, le droit à jouir de services publics, de publications de presse et de services de loisirs dans cette langue. Enfin, ils visent également à rendre effectif le droit à connaître la langue basque et garantissent l'accès à un enseignement en langue basque ou à un apprentissage pour adultes de cette langue. Ces deux lois linguistiques introduisent également toute une série d'obligations qui incombent aux pouvoirs publics afin de rendre effectifs les droits ainsi proclamés. Ce faisant, ils consacrent le caractère prestationnel de ces droits linguistiques.

La prérogative de définir ces droits résultant du pouvoir législatif régional, les différents choix effectués par le législateur de la Communauté autonome basque et le législateur navarrais se répercutent sur l'étendue et l'effectivité des droits linguistiques reconnus aux bascophones. Dans ce sens, le choix effectué par la Communauté forale de Navarre de circonscrire l'officialité de la langue basque aux seules zones bascophones de la Communauté a des conséquences sur les droits des bascophones. Ainsi, si la loi relative à l'euskara de Navarre reconnaît un droit à utiliser et à connaître la langue basque à tous les citoyens, indépendamment du fait qu'ils résident dans une zone où la langue basque soit reconnue comme officielle ou non, il limite l'effectivité de ces droits en fonction de la zone linguistique de la Communauté. Dans la zone où la langue basque est officielle, les obligations incombant aux pouvoirs publics afin de garantir ces droits linguistiques sont plus importantes que dans les zones où seul le castillan est officiel. Dans ces zones, l'effectivité des droits linguistiques des bascophones est plus limitée car il est possible de moduler les obligations des pouvoirs publics dans le temps ou en fonction du nombre de locuteurs. Dans certaines zones, aucune obligation ne pèse sur les pouvoirs publics, et l'effectivité des droits linguistiques reconnus par la loi navarraise repose sur le volontarisme des administrations publiques.

Cette modulation territoriale de l'effectivité des droits linguistiques n'est pas appliquée dans la Communauté autonome basque. Les mêmes droits sont reconnus aux locuteurs bascophones partout sur le territoire de la Communauté et les mêmes obligations pèsent sur les pouvoirs publics afin d'assurer l'effectivité de ces droits.

C'est donc par la voie d'un double mécanisme de modulation territoriale dans la Communauté forale de Navarre, et de reconnaissance complète dans la Communauté autonome basque que sont reconnus les droits linguistiques des locuteurs bascophones en Espagne.

En France, la situation est bien différente puisque c'est un rapport d'obligation plus qu'un rapport de droit opposable qui prévaut en relation avec l'officialité du français. La principale conséquence tirée par le Conseil constitutionnel de l'article 2 de la Constitution est bien que l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes privées exerçant une mission de service public¹³⁸. La loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française a rajouté une série d'obligations d'usage à celles définies par le Conseil et concernant des rapports de droit privé. Ainsi, l'usage du français est obligatoire dans la rédaction des contrats de travail, dans la publicité ou lors de la réalisation de factures ou de quittances.

En parallèle à ce rapport d'obligation relatif à l'usage du français, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de refuser la reconnaissance de droits linguistiques spécifiques à des communautés linguistiques¹³⁹ ou à des particuliers¹⁴⁰. La régulation linguistique française introduit donc une négation des droits linguistiques des locuteurs bascophones. Ces droits ne peuvent être reconnus ni à la communauté linguistique des bascophones, ni aux locuteurs bascophones pris individuellement.

Ce refus est à nuancer par l'introduction d'un principe de liberté linguistique permettant, non pas de reconnaître un droit à l'usage de la langue basque, mais de tempérer les obligations d'usage du français dans la sphère publique en reconnaissant la liberté d'utiliser d'autres langues dans plusieurs domaines de cette sphère : l'enseignement, la recherche et les médias¹⁴¹. Ce principe de liberté linguistique permet également de laisser une place à l'expression en langue basque par l'usage des traductions¹⁴².

L'opposition concernant la reconnaissance des droits linguistiques des bascophones entre la France et l'Espagne résulte d'une lecture opposée faite par ces deux pays du principe d'égalité. La position française se fonde sur une lecture unitaire et formelle du principe d'égalité. En effet, le Conseil constitutionnel fonde son refus à la reconnaissance de droits collectifs à des communautés linguistiques sur l'unicité du peuple français, l'indivisibilité de la République et le principe d'égalité devant la loi¹⁴³.

¹³⁸ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

¹³⁹ Cons. Const., 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 6.

¹⁴⁰ Cons. Const., 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

¹⁴¹ Cons. Const., 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Cons. Const., 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 6.

Selon cette lecture du principe d'égalité, il ne peut être admis que des citoyens soient traités de manière différente en raison de leur appartenance à une communauté distincte de la communauté nationale. La reconnaissance de droits spécifiques à des groupes différents de la communauté nationale introduirait une discrimination entre citoyens français et donc une rupture d'égalité. Cet argument sert de fondement à la France pour refuser d'appliquer divers engagements internationaux introduisant des droits spécifiques au profit des minorités. Cette position a conduit la France à écarter par des réserves d'interprétation l'application de plusieurs articles protégeant les minorités au sein de conventions internationales¹⁴⁴, ou d'exclure de signer et de ratifier des traités garantissant spécifiquement les droits de ces minorités¹⁴⁵.

La conception espagnole du principe d'égalité est plus nuancée. S'il est vrai que l'article 14 de la Constitution espagnole proclame le principe d'égalité devant la loi et reconnaît la conception formelle de ce principe¹⁴⁶, l'article 9 de cette même Constitution concilie les exigences du principe d'égalité devant la loi avec l'impératif qui incombe aux pouvoirs publics de promouvoir « *les conditions nécessaires pour que la liberté et l'égalité de l'individu et des groupes auxquels il s'intègre soient réelles et effectives* ». Dans ce sens, le Tribunal constitutionnel a considéré que « *l'article 9 exige un minimum d'inégalité formelle pour progresser vers la réalisation de l'égalité substantielle* »¹⁴⁷.

La mise en place d'un traitement juridique différencié peut aller jusqu'à la reconnaissance de droits linguistiques spécifiques qui ne s'appliquent pas à l'ensemble des citoyens espagnols mais à des communautés linguistiques particulières. C'est le cas des droits linguistiques des bascophones qui sont validés juridiquement en vertu de la différenciation juridique induite par l'autonomie législative des Communautés autonomes et de leurs prérogatives en matière de régulation de l'officialité de la langue basque.

De plus, le Tribunal constitutionnel a eu l'occasion de valider des mesures d'équité linguistique mises en œuvre en faveur des langues espagnoles co-officielles et qui peuvent induire une

¹⁴⁴ La France a émis des réserves sur l'application de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU lors de sa loi de ratification. Elle a procédé de la même manière en ce qui concerne l'article 30 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Sur la réserve relative au Pacte de l'ONU : Loi n° 80-460 du 25 juin 1980 autorisant l'adhésion de la République française au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. JORF du 26 juin 1980, p. 1569.

Sur la réserve relative à la Convention des droits de l'enfant : Loi n° 90-548 du 2 juillet 1990 autorisant l'adhésion de la République française à la Convention internationale des droits de l'enfant. JORF du 5 juillet 1990, p. 7856.

¹⁴⁵ La France a refusé de signer la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales élaborée par le Conseil de l'Europe en 1995.

¹⁴⁶ L'article 14 de la Constitution espagnole est ainsi rédigé : « *Les Espagnols sont égaux devant la loi; ils ne peuvent faire l'objet d'aucune discrimination pour des raisons de naissance, de race, de sexe, de religion, d'opinion ou pour n'importe quelle autre condition ou circonstance personnelle ou sociale* ».

¹⁴⁷ STC 14/1983 du 6 décembre 1983, BOE 9 du 11 janvier 1984, FJ 2. « *el art. 9.2 de la C. E. exige en este campo un mínimo de desigualdad formal para progresar hacia la consecución de la igualdad sustancial* ».

rupture d'égalité, soit entre le traitement du castillan et de la langue co-officielle, soit entre le traitement d'un citoyen espagnol non-locuteur de cette langue co-officielle et un autre citoyen espagnol locuteur de cette même langue. Ces mesures sont validées dans le but de « *corriger positivement une situation historique d'inégalité vis-à-vis du castillan* »¹⁴⁸ et de « *dépasser les déséquilibres existants entre les deux langues co-officielles de la Communauté autonome* »¹⁴⁹. Les positions française et espagnole en ce qui concerne les droits linguistiques sont donc diamétralement opposées. La conception formelle du principe d'égalité s'oppose à la reconnaissance de ces droits en France, alors que le principe d'autonomie normative et d'égalité réelle commande leur consécration en Espagne.

La dispersion territoriale des autorités normatives ayant la compétence pour réguler le droit de la langue basque ainsi que pour reconnaître les droits linguistiques des locuteurs bascophones conduit à la mise en œuvre de solutions contradictoires et opposées donnant au droit de la langue basque un caractère hétérogène.

Ainsi, cette langue bénéficie selon les cas d'une officialité complète, d'une officialité limitée à certaines zones bascophones, ou encore d'une absence complète d'officialité. Les droits linguistiques peuvent être, quant à eux, tour à tour reconnus de manière complète, reconnus avec une effectivité amoindrie en fonction des zones linguistiques où se trouvent les locuteurs, ou encore niés et refusés.

Ces différences et ces oppositions trouvent leur fondement sur des conceptions contradictoires de grands principes juridiques commandant l'élaboration du droit de la langue basque, que cela soit sur le principe du monolinguisme institutionnel français face au pluralisme linguistique institutionnel espagnol ou sur le principe d'égalité formelle qui est privilégié en France alors que l'Espagne applique une approche plus substantielle et différentialiste de ce même principe. Ces oppositions et ces contradictions pourraient amener à envisager toute tentative d'harmonisation du droit de la langue basque comme inextricable. Face à des régulations si différentes, il serait également très compliqué de voir se développer des politiques publiques en faveur de la langue basque poursuivant des objectifs et utilisant des moyens similaires.

Pourtant, l'intérêt de l'étude du droit de la langue basque réside précisément dans le fait que, par-delà les oppositions et les contradictions dans le contenu des normes linguistiques qui paraissent insolubles, des logiques d'action politique communes se sont construites. Face à une situation sociolinguistique similaire en France et en Espagne, où la langue basque se trouve en situation minoritaire face aux deux langues d'État que sont le français et le castillan, une volonté

¹⁴⁸ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, BOE du 23 janvier 1995 p.11, FJ 7.

¹⁴⁹ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 8.

commune d'inverser la perte de locuteurs bascophones et de mettre en œuvre des politiques volontaristes de récupération sociale de la langue basque sont apparues.

L'apparition et le développement de ces initiatives et logiques communes dans un cadre normatif résolument opposé et contradictoire fait apparaître un paradoxe où la réalité pratique et la volonté politique s'inscrivent en contradiction avec les grands principes du droit positif. Cette contradiction apparaît de manière très claire en Pays basque de France et constitue le point de départ de plusieurs interrogations de ce travail de recherche sur les fondements expliquant une telle situation et les pistes permettant de dépasser ce paradoxe et cette contradiction (Section 3).

Section 3- Problématique et enjeu de l'étude

Une première analyse sommaire du droit applicable à la langue basque fait apparaître une situation paradoxale. Alors que, par son extension transfrontalière, cette langue se voit appliquer des régulations qui diffèrent et qui s'opposent sur des points essentiels comme la reconnaissance de son statut de langue officielle, les modalités de son usage dans la sphère publique et la reconnaissance des droits linguistiques de ses locuteurs, elle est en même temps objet de politiques publiques de revitalisation et de normalisation linguistique qui visent à généraliser sa connaissance et son usage. La situation laisse perplexe et interroge sur la possibilité de voir s'appliquer de manière cohérente et en toute sécurité juridique une même politique de revitalisation linguistique en France et en Espagne, alors que les principes juridiques et le droit positif de chacun de ces deux États commandent des logiques d'action différentes.

Ce paradoxe se vérifie en particulier en France et fait naître une contradiction interne entre un droit positif soucieux de la primauté du français et de son exclusivité dans la sphère publique et institutionnelle, et une politique publique cherchant à généraliser la connaissance et l'usage de la langue basque dans cette même sphère. Cette contradiction s'accroît en ce qui concerne l'objectif réparateur de cette politique publique dont l'ambition est de restaurer la vitalité linguistique de la langue basque dans un souci d'égalité réelle avec le français. Cette démarche d'action positive se heurte à la tradition juridique française qui refuse de fonder tout traitement différencié sur des critères subjectifs tels que l'appartenance ethnique, culturelle ou linguistique. C'est ce refus qui est à la base de la négation de l'existence des minorités

linguistiques et des droits particuliers que ceux-ci pourraient revendiquer. À l'inverse, en Espagne la reconnaissance des droits linguistiques des locuteurs bascophones constitue un des piliers des politiques de normalisation linguistique qui s'y appliquent.

Cette contradiction entre droit positif et pratique politique n'apparaît pas en Espagne, puisque le multilinguisme institutionnel qui s'applique à la langue basque bénéficie à la fois d'un fondement constitutionnel et statutaire qui est en lien avec le principe de double officialité linguistique proclamé par l'article 3 de la Constitution espagnole. Les politiques de normalisation linguistique trouvent également leur fondement sur une vision plus différencialiste du principe d'égalité qui se fonde sur l'article 9 de la Constitution.

Le paradoxe du droit applicable à la langue basque en France et en Espagne surgit précisément du fait que les politiques de normalisation linguistique appliquées en Espagne sur le fondement de ce système constitutionnel de pluralisme linguistique ont inspiré les pouvoirs publics français qui ont eux-mêmes choisi d'appliquer une politique de revitalisation et de normalisation linguistique de la langue basque en France.

Une analyse factuelle des principes guidant cette politique publique et du droit applicable en France pourrait amener à s'interroger sur la compatibilité entre la politique en faveur de la langue basque et le cadre juridique français. D'une certaine manière, il pourrait aussi être avancé que la pratique politique et institutionnelle a dépassé les permissions et les tolérances qu'a introduites le droit positif à l'égard des langues régionales. Le droit de la langue, en France, est d'abord soucieux de préserver la primauté du français et son monopole dans la sphère publique et ne vise pas à instaurer un bilinguisme institutionnel et social. Or c'est bien cet objectif de bilinguisme qui est précisément poursuivi par la politique publique appliquée en faveur de la langue basque en France.

Face à une telle situation, la mise en œuvre de politiques communes de revitalisation et de normalisation linguistique sur tout le territoire de la langue basque, dans des cadres et contextes juridiques totalement différents et opposés fait-elle naître une contradiction juridique insoluble et indépassable ?

C'est pour répondre à cette contradiction et à ce paradoxe que la réflexion qui suit s'articulera autour de trois axes majeurs. Afin de comprendre l'existence de ce paradoxe, il convient d'identifier les contradictions juridiques qui se vérifient entre le droit positif espagnol et le droit positif français dans l'approche du fait linguistique et la régulation de l'usage des langues en général et de la langue basque en particulier (Partie 1).

Si les grands principes juridiques et les axes de la régulation linguistique apparaissent opposés en France et en Espagne, le paradoxe devient évident dès lors que dans ces cadres opposés des

convergences apparaissent. Malgré ces oppositions, il existe bien des fondements juridiques et politiques justifiant une approche commune en matière de normalisation de la langue basque. Cette approche commune est source de tensions et de contradictions, en particulier en France (Partie 2).

Enfin, ces approches communes, si elles font apparaître de manière patente le paradoxe de la situation actuelle ne doivent pas être interprétées comme faisant naître une contradiction insoluble et inextricable. Les oppositions entre le cadre juridique français et la volonté de normalisation de la langue basque peuvent se dépasser sans un chamboulement entier des grands principes juridiques républicains. Pour ce faire, une conciliation nouvelle doit s'envisager en se fondant sur le droit positif actuel et les mécanismes constitutionnels existants, afin de rendre compatible la politique en faveur de la langue basque en France, qui s'est inspirée des pratiques espagnoles, et le droit positif français. Cette conciliation donnerait lieu à un nouveau modèle juridique et institutionnel permettant d'appréhender le pluralisme linguistique français de manière plus ouverte et apaisée, tout en restant cohérent avec le modèle unitaire et l'identité constitutionnelle de l'État français (Partie 3).

PARTIE 1 : Une divergence concernant les principes juridiques appliqués à la langue basque

Langue transfrontalière parlée en France et en Espagne, la langue basque se voit appliquer un corpus normatif très varié dans son contenu et qui n'est pas exempt de contradictions. L'approche de la régulation linguistique française et espagnole diffère en de multiples points. Sur certaines questions, les différences deviennent oppositions, de sorte qu'il est impossible d'identifier un corpus normatif cohérent s'appliquant à la langue basque. Si la diversité normative apparaît de manière évidente, ce sur la reconnaissance de l'officialité linguistique à la langue basque, ainsi que sur la reconnaissance d'une communauté de locuteurs bascophones qui serait titulaire de droits linguistiques spécifiques que les oppositions apparaissent de manière la plus importante entre le droit positif français et espagnol.

Dans une description schématique, là où la langue basque bénéficie d'un statut de langue officielle et de la reconnaissance des droits linguistiques de ses locuteurs en Espagne, elle se voit refusée un tel statut et de tels droits en France. Cette opposition est la conséquence de l'opposition entre deux modèles de régulation du fait linguistique. Là où l'Espagne s'envisage comme un État plurilingue, la France reste soucieuse de son monolinguisme et de la primauté du français.

Cette différence dans le modèle linguistique français et espagnol résulte des différents choix effectués par la France et l'Espagne dans l'organisation des pouvoirs au sein de leur État. Ainsi, l'unité linguistique française s'inscrit dans le prolongement de l'unité politique et normatif de son État. Le pluralisme linguistique espagnol répond, quant à lui, à la forme composée de son État qui se veut une synthèse entre l'« *unité indissoluble de la nation espagnole* »¹⁵⁰, et l'autonomie poussée des régions et des nationalités qui la composent. Cette opposition se reflète dans le statut juridique de la langue basque, et en particulier dans son caractère de langue officielle. Là où cette langue est officielle en Espagne, elle ne peut accéder à un tel statut en France (Chapitre 1).

Les oppositions entre le modèle linguistique espagnol et français ne se limitent pas à cet aspect institutionnel, mais se vérifient également en ce qui concerne les droits subjectifs des locuteurs

¹⁵⁰ Article 2 de la Constitution espagnole du 6 décembre 1978.

bascophones. En effet, la tradition universaliste française et sa lecture du principe d'égalité devant la loi interdit de reconnaître une quelconque communauté autre que la communauté nationale et s'oppose à ce que des droits soient reconnus à des groupes ethniques, culturels, religieux ou linguistiques. La voie de la reconnaissance de la communauté des bascophones en France et des droits subjectifs que ceux-ci pourraient revendiquer se heurte face à une impasse. À l'inverse, le modèle espagnol reconnaît l'existence de nationalités espagnoles, et admet que certains droits puissent leur être reconnus. Au premier rang de ces droits figurent les droits linguistiques, sans que cela n'aboutisse à une violation du principe d'égalité juridique de tous les espagnols. La reconnaissance des droits linguistiques, et la lecture opposée du principe d'égalité que celle-ci met en lumière constitue donc le deuxième axe principal entre le droit de la langue basque appliqué en France et en Espagne (Chapitre II).

CHAPITRE I- Une divergence sur l'officialité de la langue basque

Les États modernes ont été rapidement confrontés à leur pluralisme linguistique et ont dû appréhender dans leur droit positif cette pluralité. Un des outils utilisés par les États afin de définir cette régulation de leur pluralisme linguistique est le principe d'officialité linguistique. Ce principe est mobilisé par un nombre important d'États et constitue l'un des outils les plus utilisés afin de réguler le fait linguistique. Il consiste pour un État à déclarer dans une norme la langue de communication d'un État et à fixer le statut juridique de cette langue au sein de cet État. Principe fondamental de toute régulation linguistique, le principe d'officialité linguistique n'en reste pas moins un principe juridique plastique dont la capacité à s'adapter aux différentes réalités linguistiques est avérée. L'une des principales variables constitue le fait de fixer un régime de mono-officialité, dans laquelle une seule langue est officielle, ou au contraire de définir un régime de pluri-officialité où plusieurs langues sont déclarées conjointement officielles (Section 1).

Les régulations françaises et espagnoles du fait linguistique et la réception du principe d'officialité linguistique montrent précisément l'opposition entre les choix qui ont été effectués en France et en Espagne sur la question de l'officialité des langues, et sur l'officialité de la langue basque en particulier. Là où la France privilégie une approche consacrant l'officialité unique du français et excluant l'officialité de la langue basque, l'Espagne développe un modèle de pluri-officialité où d'autres langues peuvent se voir appliquer le principe d'officialité linguistique en parallèle avec le castillan qui est déclaré officiel sur tout le territoire de l'État espagnol. Cette pluri-officialité bénéficie à la langue basque qui est reconnue comme une langue co-officielle dans deux Communautés autonomes espagnoles : la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre (Section 2).

Section 1- Le principe d’officialité et la régulation juridique du pluralisme linguistique

Il va de soi que toutes les Constitutions ne régulent pas explicitement le fait linguistique. Certaines restent muettes sur le sujet. Cela ne signifie pas nécessairement que ces États font le choix de la neutralité juridique en ce qui concerne la langue. En effet, il est possible d’affirmer à l’instar du Professeur Fernand de Varennes qu’« *aucun État n’est neutre en matière de langue (...). Dans tous les pays du monde, les gouvernements favorisent directement ou indirectement une langue – qu’elle soit officielle ou non – ou un nombre restreint de langues qui seront utilisées sur divers plans par les pouvoirs publics* »¹⁵¹. Ainsi, la régulation juridique de l’emploi des langues révèle pour l’État un « *rapport de nécessité juridique* »¹⁵². Cependant, parmi les Constitutions qui comportent des dispositions expresses sur la question linguistique, il est souvent fait le choix de qualifier une ou plusieurs langues comme langues officielles de l’État. C’est, par exemple, le choix qui est fait par les Constitutions de nombreux États tels la Suisse¹⁵³, la République d’Irlande¹⁵⁴, la République sud-africaine¹⁵⁵, la Lettonie¹⁵⁶ ou encore le Canada¹⁵⁷.

Si la notion de langue officielle est utilisée de manière large, il faut également noter que d’autres Constitutions ont fait le choix de notions analogues. La Finlande parle, ainsi, de langues nationales en se référant au finnois et au suédois¹⁵⁸. La Belgique évoque les régions linguistiques de son État¹⁵⁹, quand la France préfère parler de langue de la République¹⁶⁰.

Une deuxième difficulté tient du fait qu’il n’existe pas de définition constitutionnelle, voire de définition doctrinale générique, sur la signification du statut d’officialité d’une langue. Il convient donc de se pencher sur les caractéristiques juridiques inhérentes à la notion de langue officielle.

L’analyse juridique de la notion d’officialité, voire de co-officialité linguistique est axée le plus souvent sur les principes juridiques fondant l’aménagement par l’État de son pluralisme

¹⁵¹ F. DE VARENNES, « Le rôle du droit international en matière d’aménagement linguistique : la fin de l’époque de la souveraineté nationale ? », *Télescope*, vol 16, n°3, 2010 p. 39-54.

¹⁵² J. ARLETTAZ, *L’État-Nation à l’épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, *op. cit.* p.30.

¹⁵³ Article 70 de la Constitution de la République helvétique.

¹⁵⁴ Article 8 de la Constitution de la République d’Irlande.

¹⁵⁵ Article 8 de la Constitution de la République sud-africaine.

¹⁵⁶ Article 4 de la Constitution de la République de Lettonie.

¹⁵⁷ Article 16 de la Charte Canadienne des droits et libertés.

¹⁵⁸ Article 17 de la Constitution de la Finlande.

¹⁵⁹ Article 4 de la Constitution de la Belgique.

¹⁶⁰ Article 2 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

linguistique. C'est, dans cette logique, que la doctrine juridique insiste sur les principes de territorialité et de personnalité lors de l'analyse des effets juridiques inhérents à la consécration du caractère officiel d'une langue (II). Cette approche de l'officialité linguistique traduit, en réalité, une approche subjective de la notion centrée sur l'organisation d'un *droit à la langue* sur le territoire étatique qui découlerait de la déclaration d'officialité¹⁶¹. La notion d'officialité traduit, toutefois, un second aspect. Avant d'être un principe directeur d'aménagement territorial d'un droit subjectif à la langue, il est pour l'État un principe juridique objectif permettant de réguler la validité juridique d'une langue dans les rapports que celui-ci entretient avec des personnes publiques et des personnes privées. Le principe d'officialité lui permet également de contraindre juridiquement à l'utilisation et à la reconnaissance d'une telle langue (I). Autrement dit, avant d'être un principe de gestion juridique d'un *droit à la langue*, le principe d'officialité est un principe de régulation juridique d'un *droit de la langue*¹⁶².

I- L'officialité : un principe objectif relatif au statut juridique des langues

Le principe de langue officielle a un double objet comme principe juridique objectif. Ce principe contribue à donner à une langue un statut et une reconnaissance particulière en tant que langue de l'État. Il permet également de faire naître un rapport d'obligation juridique quant à son emploi dans les relations avec les pouvoirs publics de l'État. Le principe d'officialité proclame, tout d'abord, le statut officiel d'une des langues parlées par une société comme langue de l'État, ce qui contribue à faire de celle-ci la langue de communication des pouvoirs publics. Cette consécration contribue à doter la langue officielle d'une reconnaissance et d'un statut à part comme langue de l'État (A). Le principe d'officialité, d'autre part, se matérialise par le biais d'une prescription juridique, le plus souvent de rang constitutionnel, dotée de force obligatoire. Cela signifie qu'il impose l'usage de la langue déclarée officielle dans les relations entre les particuliers et les pouvoirs publics, ainsi que dans les relations entre pouvoirs publics (B).

¹⁶¹ J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, op. cit. p.74-84.

¹⁶² Pour une étude approfondie de la notion de droit de la langue ou droit linguistique, voir :

J. VERNET (coord.), *Droit linguistique*, Cossetania, Valls, 2003. 304 p ;

H. GUILLOREL, G. KOUBI, *Langues et droits, langues du droit, droit des langues*, Bruylant, Bruxelles, 1999. pp. 7-29.

A/ Un statut juridique officiel

La proclamation d'une langue comme langue officielle, voire co-officielle, d'un État peut se réaliser en appliquant plusieurs méthodes différentes. Selon une typologie dégagée par le Professeur Ruiz-Vieytez¹⁶³, la régulation juridique relative aux langues regroupe dix catégories de normes différentes. Parmi ces dix catégories, cinq répondent plus spécifiquement à la volonté de doter une langue donnée d'un statut juridique. Ce sont les déclarations linguistiques, les garanties linguistiques, les normes d'utilisation institutionnelle, les obligations de connaissances linguistiques et les normes de répartition des compétences linguistiques. La notion d'officialité linguistique regroupe ces cinq catégories de normes.

En effet, le premier objet de la déclaration d'officialité est bien de doter d'un statut juridique une langue, et la faire devenir ainsi la langue qui acquière force juridique au sein d'un État¹⁶⁴. C'est bien le sens des dispositions juridiques de droit linguistique des États, qui visent à la fois à régler juridiquement l'utilisation d'une langue, et à définir la langue d'utilisation de l'État¹⁶⁵. Ainsi, la langue officielle est « *la langue de l'État, c'est-à-dire la langue utilisée par les organes de l'État institués par la Constitution et, plus largement, la langue des services publics* »¹⁶⁶. La déclaration d'officialité d'une langue vise, donc, non seulement à officialiser juridiquement une langue, mais également à « étatiser » ladite langue¹⁶⁷.

Eu égard à ce double objet de la déclaration d'officialité d'une langue, la première question à se poser concerne la désignation par un texte constitutionnel d'une langue comme officielle, voire co-officielle. S'il n'existe pas de réponse univoque à cette question, la tendance majoritaire de la part des États est d'insérer une déclaration expresse d'officialité dans leur texte constitutionnel. C'est ainsi que, selon le recensement effectué par le Professeur Ruiz-Vieytez, 32 États européens ont fait le choix d'insérer une déclaration d'officialité¹⁶⁸ dans leurs

¹⁶³ E. RUIZ-VIEYTEZ, « Lenguas y constitución. Una visión del derecho lingüístico comparado en Europa », RVAP, n°72, 2005, p.236.

Pour un panorama des régulations constitutionnelles des États dans le monde, voir :

F. GAUTHIER, J. LECLERC, J. MAURAS, *Langues et constitutions. Recueil des clauses linguistiques des constitutions du monde*, Les publications du Québec, Le conseil international de la langue française Québec, 1993.

¹⁶⁴ I. LASAGABASTER, *Derecho público en Euskal Herria*, IVAP/Lete, Bilbao, 2017, p. 188-192.

¹⁶⁵ J. TURI, « Introduction au droit linguistique », dans P. PUPIER et J. WOEHLING, *Langue et droit*, Wilson et Lafleur, Ltée, Montréal, 1989.

¹⁶⁶ S. PIERRÉ-CAPS, « Le statut constitutionnel de la langue nationale et/ou officielle. Étude de droit comparé », dans A.M. Le POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, PUAM-Economica, Paris, 2004, p. 95.

¹⁶⁷ J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, op. cit. p.84.

¹⁶⁸ La déclaration d'officialité est ici employée comme synonyme de la catégorie juridique de déclaration linguistique du Professeur Ruiz-Vieytez qui regroupe la constitutionnalisation de langues sous plusieurs vocables – langue officielle, langue nationale, langue de la République, langue de l'État, et langue principale –. En effet, eu

respectives constitutions, ce nombre s'élevant à 38 États en incluant les textes à valeur constitutionnelle en dehors de la notion formelle de Constitution¹⁶⁹.

La deuxième question à se poser concerne la notion de statut juridique d'une langue. En effet, si une majorité d'État a fait le choix de proclamer par une déclaration constitutionnelle une langue comme officielle, les effets juridiques de l'officialité transcendent la simple déclaration constitutionnelle. L'objet premier de la déclaration d'officialité d'une langue est de doter cette dernière d'un statut juridique dans l'État en question. Ce statut juridique n'est pas nécessairement épuisé par la seule déclaration constitutionnelle d'officialité.

Il convient de rappeler qu'en droit un statut recouvre l'ensemble de règles juridiques qui régulent la situation et la condition des personnes, d'un groupe d'individus, ou des biens. Ainsi entendu, le statut juridique compose un corpus normatif réglementant une matière déterminée et dont procède un ensemble de droits et de devoirs exigible de tous¹⁷⁰. Le champ d'application du statut est donc strictement circonscrit au domaine en question, mais les règles existant au sein de ce statut s'appliquent de manière unilatérale.

Le statut d'officialité d'une langue vise donc à doter d'une assise constitutionnelle une langue. La déclaration constitutionnelle constitue la base de cette assise qui appelle d'autres développements normatifs, que ce soit au rang constitutionnel, législatif ou réglementaire. De plus, l'assise constitutionnelle du statut d'officialité permet également de confirmer le lien consubstantiel entre la langue officielle et l'État. En effet, la Constitution s'entend comme la norme fondamentale d'un État qui organise le fonctionnement de ses pouvoirs constitués et définit juridiquement la mesure de leur pouvoir. Ainsi entendue, la langue officielle vise à la fois à reconnaître la langue juridique usitée par l'État, la langue qui s'impose dans les relations qu'entretiennent les personnes privées avec l'État, et celle qui régule son activité normative. C'est tout le sens du statut juridique attribué par la déclaration d'officialité à une langue.

C'est dans ce sens qu'il est possible d'affirmer que le premier destinataire de la déclaration d'officialité d'une langue est l'État lui-même. L'objet premier de la notion d'officialité n'est donc pas de reconnaître un droit à la langue devant l'État, mais de réglementer l'activité linguistique de l'État dans ses missions constitutionnelles. La première de ces missions constitutionnelles étant la fonction normative, c'est ainsi que certains auteurs ont pu affirmer

égard aux caractéristiques et conséquences juridiques de ces déclarations, les constitutionnalisations évoquées aboutissent à doter les langues en question du caractère de langue officielle, c'est-à-dire de langue disposant d'un statut juridique dans l'État considéré, et étant employée par les institutions étatiques comme langue de communication.

¹⁶⁹ E. RUIZ-VIEYTEZ, « Lenguas y constitución. Una visión del derecho lingüístico comparado en Europa », *op. cit.*, p. 239-240.

¹⁷⁰ J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, *op. cit.* p.97.

que déclarer une langue officielle est avant tout une réponse à l'exigence de sécurité juridique¹⁷¹ qui vise à garantir l'accès au droit des citoyens de l'État en assurant une normativisation de la production linguistique de l'État et une reconnaissance juridique des normes produites par cet État dans cette langue¹⁷².

Cette approche objective de l'officialité linguistique comme principe juridique est résumée par le Tribunal constitutionnel espagnol qui donne la définition suivante de la notion de langue officielle : « *est officielle una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en su seno y entre ellos, y en sus relaciones con las personas privadas con entera validez y efectos jurídicos* »¹⁷³.

Ainsi entendue, l'officialité entend donc prescrire par un corpus normatif la langue de communication de l'État et celle qui revêt entière force juridique dans sa production quotidienne, et notamment sa production normative.

La dernière question à se poser concerne le champ d'application de l'officialité linguistique. Si une langue officielle est nécessairement la langue de l'État, dans quelles interventions de l'État l'officialité s'applique-t-elle ? La question pose le débat périlleux de la délimitation du champ d'application de l'action étatique.

La doctrine juridique a été confrontée à cette question lors des tentatives de définition du droit linguistique comme branche du droit, d'une part, et plus généralement, lors de l'identification de la portée normative des déclarations d'officialité d'une langue, d'autre part. Identifier le champ d'application de l'activité d'un État présente des difficultés classiques en droit. Les branches du droit ayant une filiation directe avec l'État, et notamment le droit administratif, ont été confrontées à cette question. À l'image des difficultés de définition inhérentes à la notion d'administration, il est possible d'affirmer que le critère organique ne suffit pas à délimiter la portée du statut de langue officielle. S'il est vrai que le premier destinataire d'une déclaration de langue officielle est l'État, l'officialité peut créer des obligations juridiques qui s'appliquent au-delà des institutions de l'État. Cela peut être le cas des personnes privées lorsque celles-ci exercent, par exemple, une mission de service public.

¹⁷¹ J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, op. cit. p.98.

A. MILIAN i MASSANA, « Derechos lingüísticos y derechos fundamentales en España », RVAP, n°30, 1991, p. 97-98. A. MILIAN i MASSANA, *Público y privado en la normalización lingüística. Cuatro estudios sobre derechos lingüísticos*, Atelier/Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000, p. 91.

¹⁷² G. LEBRETON, « Langue française et accès au droit », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2003-3, p. 1655.

¹⁷³ STC 82/1986 du 26 juin 1986, FJ 2, BOE n° 159, 4 juin 1986. « *es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados con plena validez y efectos jurídicos* ».

Afin de résoudre les difficultés ici exposées, la doctrine juridique s'est concentrée sur la notion de sphère publique¹⁷⁴. C'est, notamment le choix effectué par le Conseil constitutionnel français, qui rend applicable les obligations juridiques induites du principe d'officialité du français à des personnes privées exerçant une mission de service public, au détriment de la liberté linguistique de ces personnes privées. Le fait que ces personnes privées exercent des missions pouvant se rattacher à la sphère publique¹⁷⁵ justifie qu'on leur impose les mêmes obligations linguistiques que celles imposées aux personnes publiques¹⁷⁶. L'approche du Conseil constitutionnel penche, par conséquent pour une définition matérielle de la sphère publique et, par conséquent, du champ d'application du principe d'officialité linguistique. La définition du Tribunal constitutionnel espagnol circonscrit, quant à elle, cette sphère publique par le critère organique : la langue est officielle lorsqu'elle devient le moyen de communications des « *pouvoirs publics (...) en leur sein et entre eux, et dans les relations avec les personnes privées* »¹⁷⁷.

Le Comité des droits de l'Homme de l'ONU¹⁷⁸, ou la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires font, quant à eux, le choix de la notion de « vie publique »¹⁷⁹. Or, comme le soulignait le Professeur Guy Carcassonne lors de l'étude de la compatibilité entre la Charte et la Constitution française, la notion de vie publique englobe un ensemble d'éléments bien plus larges que celle qui concernant exclusivement l'activité des autorités publiques. La vie publique peut, ainsi, recouvrir l'ensemble de la vie collective¹⁸⁰. La Constitution belge, quant à elle, dispose que les communautés linguistiques peuvent légiférer sur l'emploi des langues pour « *les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements* »¹⁸¹.

Il faut donc en conclure que le statut d'officialité d'une langue amène les États à réguler juridiquement l'emploi d'une langue en imposant certaines obligations juridiques dans la sphère publique. La définition de cette sphère reste à la discrétion des États qui peuvent limiter lesdites

¹⁷⁴ J.E. SCHOETL, « Langue française », AJDA, n°7, 1999, Paris. p. 576.

¹⁷⁵ Le fait d'exercer une mission de service public rattache ces personnes privées à la chose publique et, par construction doctrinale, les fait pénétrer la sphère publique.

¹⁷⁶ Cons. Const. 94-345 DC du 29 juillet 1994, JORF du 2 août 1994, p.11 240. Cons. 7.

Cons. Const. 99-458 DC du 15 juin 1999, JORF du 18 juin 1999, p.8 964. Cons. 8.

¹⁷⁷ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 2. « *es oficial una lengua, (...) cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados* ».

¹⁷⁸ Comité des droits de l'Homme de l'ONU, *Mc Intyre et al. Contre Canada*, 31 mars 1993, Communication n°385/1989 par. 11.4.

¹⁷⁹ Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, 5 novembre 1992, Strasbourg. Préambule.

¹⁸⁰ G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution. Rapport au Premier ministre*. La documentation française, 1998, p. 56-57.

¹⁸¹ Constitution de la Belgique du 17 février 1994, art. 129 par.3.

obligations aux relations entre autorités publiques et personnes privées, mais qui peuvent également les étendre aux relations entre personnes privées lorsque celles-ci entrent dans le champ de la vie sociale¹⁸². Ainsi entendue, la sphère publique dépasse le cadre strict des personnes publiques.

Si le champ d'application de la notion d'officialité reste donc sujet au pouvoir discrétionnaire des États, il convient également de s'interroger sur la portée normative de ladite déclaration. Il apparaît, en effet, que la déclaration d'officialité d'une langue bénéficie d'un caractère prescriptif et non seulement d'un caractère déclaratif. Le principe d'officialité d'une langue revêt donc un caractère éminemment contraignant.

B/ Un statut juridique contraignant

Le principe d'officialité d'une langue revient donc pour un État, à définir une langue de communication et d'usage, le plus souvent par le biais d'une déclaration constitutionnelle expresse, et à doter de cette langue officielle d'un statut juridique regroupant les règles s'appliquant à cet usage linguistique.

Le lien consubstantiel entre principe d'officialité linguistique et droit constitutionnel apparaît ici évident et fondateur. La constitutionnalisation d'une langue est le fondement du principe d'officialité. La question à se poser concerne donc la portée normative réelle de cette déclaration constitutionnelle d'officialité. Cela revient à s'interroger sur le caractère prescriptif des dispositions constitutionnelles.

La valeur constitutionnelle de la déclaration ne peut être neutre d'un point de vue normatif. En effet, l'objet d'une Constitution est bien de définir le transfert de souveraineté entre le titulaire de la souveraineté – le peuple ou la nation dans un régime démocratique – et l'État qui exerce cette souveraineté d'un point de vue institutionnel. La Constitution étant le fondement du pouvoir étatique, le destinataire premier d'une Constitution est bien l'État. Outre cette approche matérielle de la Constitution, en se positionnant dans un point de vue normativiste, il est possible d'affirmer que la Constitution est bien le fondement de l'État en tant que système juridique. Elle est même la condition d'existence de ce système juridique¹⁸³.

¹⁸² C'est notamment le cas de la France qui impose des obligations d'usage du français dans certaines relations entre personnes privées, comme les relations commerciales et la rédaction des contrats de travail. Loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, JORF du 5 août 1994 p.11 392. Art 5 et 14 de la loi.

¹⁸³ G. BURDEAU, « Une survivance : la notion de Constitution », dans *L'évolution du droit public - Mélanges A. Mestre*, LGDJ, 1980, Paris, Tome 2, p. 57.

Étant le fondement d'un système juridique, la Constitution établit également un rapport hiérarchique entre les différentes normes. Se présentant comme la norme initiale, elle se pose en norme fondamentale, située au sommet de cette hiérarchie¹⁸⁴.

Ainsi, la constitutionnalisation d'une langue a pour conséquence la prescription d'un principe d'officialité à l'égard de l'État lui-même. Constituant le fondement juridique à son existence et à son action, l'État est contraint au respect des dispositions constitutionnelles. Le caractère unilatéral de la norme constitutionnelle oblige l'État à son respect. Cette soumission de l'État à la Constitution est le principal apport de l'idéologie constitutionnaliste. Elle se traduit notamment par les garanties juridictionnelles de la Constitution qui ont pour fonction d'assurer le respect par l'État des dispositions constitutionnelles au travers la sanction juridictionnelle des violations de la Constitution par les pouvoirs constitués.

La déclaration constitutionnelle d'officialité est donc bien une règle obligatoire, en ce sens qu'elle prescrit la langue d'emploi d'un État et oblige l'État à son usage. Le caractère lacunaire des déclarations d'officialité, qui se bornent souvent à déclarer telle ou telle langue comme officielle, ne signifie pas qu'elles ne disposent point de force obligatoire. Par leur positionnement constitutionnel, ces déclarations constituent le fondement du statut juridique des langues déclarées officielles. Ce fondement peut, ensuite, être développé par d'autres normes qui découleront de la déclaration constitutionnelle d'officialité.

Ce caractère obligatoire lie, bien sûr l'État et ses institutions. Par conséquent, l'autorité judiciaire peut être amenée à sanctionner des autorités publiques pour défaut d'usage d'une langue officielle dans la sphère publique¹⁸⁵. Ce caractère obligatoire peut également être proclamé de manière expresse par la jurisprudence. Ainsi, le Conseil constitutionnel français, dans une décision de 1996 relative au statut d'autonomie de la Polynésie française, avait été amené à dégager une réserve d'interprétation concernant la proclamation du français, aux côtés du tahitien, comme langue officielle de la Polynésie française. Le Conseil affirma que : « *la référence faite (...) au français comme 'langue officielle' doit s'entendre comme imposant en Polynésie française l'usage du français aux personnes morales de droit public et aux personnes*

¹⁸⁴ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, LGDJ, Paris, 3^{ème} édition, 1999, Paris. p.193 et p.223.

¹⁸⁵ CAA Marseille, 13 octobre 2011, *Commune de Galeria*, La Cour administrative d'appel a, en l'espèce, confirmé le jugement du Tribunal administratif de Bastia du 23 avril 2010 annulant une délibération du Conseil municipal de la commune de Galeria qui prévoyait qu'un Conseil municipal sur deux aurait lieu en langue corse. Dans le même sens, les lois du pays adoptées par l'Assemblée de Polynésie française suite à des discussions exclusivement en langue tahitienne sont entachées d'un vice de procédure et nulles. Cons. État 22 février 2007 *SCI Caroline* et Cons. État 13 juin 2013 *Mme C. et autres*.

privées dans l'exercice d'une mission de service public »¹⁸⁶. Le Conseil explicite de la sorte, les obligations découlant de l'officialité qui s'imposent aux personnes publiques.

Ces obligations constitutionnelles peuvent également concerner, outre les autorités de l'État, les particuliers eux-mêmes. Ainsi, certaines constitutions prévoient, en parallèle à la déclaration d'officialité d'une langue, l'obligation de connaître la langue officielle. Les destinataires de cette obligation sont les particuliers¹⁸⁷. Certains États prévoient une obligation constitutionnelle de connaître ou d'étudier la langue qui s'applique à l'égard de tous les particuliers¹⁸⁸, et d'autres prévoient des obligations circonscrites aux particuliers aspirant à des emplois publics ou à des fonctions publiques¹⁸⁹. Le Conseil constitutionnel, quant à lui, a dégagé dans sa décision de 1996 une obligation d'emploi de la langue française s'appliquant aux « *usagers* » des services publics « *dans leurs relations avec les administrations et services publics* »¹⁹⁰.

Si la déclaration constitutionnelle d'officialité d'une langue a donc, aussi bien pour l'État que pour les particuliers, force obligatoire, elle constitue également, en tant que norme constitutionnelle, le fondement du statut juridique de la langue déclarée officielle. En effet, la norme constitutionnelle a ceci de particulier en tant que norme juridique qu'elle constitue non seulement le fondement d'un système juridique, mais qu'elle fixe également la condition de validité des normes inférieures constituant cet ordre juridique. La norme constitutionnelle agit en tant que norme d'habilitation qui autorise la création d'autres normes¹⁹¹.

Cette approche normativiste de la norme constitutionnelle se vérifie en ce qui concerne la déclaration d'officialité. En effet, souvent la déclaration constitutionnelle d'officialité, au-delà des obligations juridiques qu'elle crée de manière autonome en tant que norme constitutionnelle, constitue la base d'un développement normatif qui vise à préciser les obligations juridiques ainsi créées. C'est ce corpus de normes qui découle de l'officialité qui constitue le statut juridique de la langue officielle¹⁹².

C'est, ainsi, que la plupart des déclarations constitutionnelles d'officialité connaissent un développement normatif, que ce soit au rang législatif ou réglementaire. Ce développement normatif est également complété par l'interprétation judiciaire. C'est donc l'ensemble de ces

¹⁸⁶ Cons. Const., 96-373 DC du 9 avril 1996, JORF du 13 avril 1996 p. 5724. Cons. 91.

¹⁸⁷ E. RUIZ-VIEYTEZ, « *Lenguas y constitución. Una visión del derecho lingüístico comparado en Europa* », *op. cit.*, p. 235.

¹⁸⁸ Constitution espagnole du 6 décembre 1978, art. 3.1 ; Constitution de la Turquie du 7 novembre 1982, art. 42 ; Constitution de la Bulgarie du 12 juillet 1991, art. 36.

¹⁸⁹ Constitution de la Norvège du 17 mai 1814, art. 92 ; Constitution de la Moldavie du 29 juillet 1994, art. 78 ; Constitution de l'Ukraine du 28 juin 1996, art. 103 et 148.

¹⁹⁰ CC 96-373 DC du 9 avril 1996, *op. cit.*, Cons. 91.

¹⁹¹ L. FAVOREU et *alii*, *Droit constitutionnel*, 16^{ème} édition, 2014, Dalloz, Paris, p. 78.

¹⁹² A. PIZORUSSO, « *Lingua i diritto* » dans *Minoranze e Maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, p.192 et s.

normes qui constitue le statut juridique tiré de l'officialité d'une langue, et dont la déclaration constitutionnelle constitue le fondement et la condition d'existence.

Dans certains cas, la déclaration constitutionnelle peut prévoir elle-même un développement des conséquences juridiques de l'officialité par d'autres normes juridiques. C'est par exemple le cas de l'article 129 de la Constitution de Belgique qui autorise les communautés linguistiques à prévoir certaines obligations quant à l'usage de la langue officielle de chaque communauté. C'est également le cas de la Constitution espagnole qui prévoit à son article 3, que les langues espagnoles autres que le castillan sont déclarées officielles conformément à leur statut d'autonomie respectif¹⁹³. Ici, la Constitution habilite les statuts d'autonomie à déclarer une langue officielle et à définir son régime juridique, en accord avec l'officialité de la langue castillane.

Dans d'autres cas, le développement normatif des conséquences juridiques de l'officialité constitutionnelle peut découler des règles plus générales de répartition des domaines normatifs de différentes normes. Ainsi, en France, c'est bien dans le sens d'un développement normatif de la déclaration du français comme langue de la République par l'article 2 de la Constitution, et dans le respect du domaine normatif attribué par l'article 34 de la Constitution à la loi, qu'a été adoptée la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française¹⁹⁴.

C'est donc par ce mouvement que le principe d'officialité d'une langue permet de doter une langue officielle d'un statut juridique contraignant et organisé dans un rapport hiérarchique par la déclaration constitutionnelle d'officialité. Ce statut juridique, outre le fait de définir la langue de communication de l'État en question, impose des obligations juridiques à l'État lui-même, et aux particuliers dans leurs relations avec cet État. Ce régime juridique commun propre à l'officialité revêt des caractéristiques plus spécifiques lorsqu'un État choisit de déclarer comme officielles plus d'une langue.

Dans ce cas de figure, il faut s'interroger sur l'organisation des conséquences juridiques qui sont induites par le statut d'officialité de chacune des langues. Le principe d'officialité doit, en effet, organiser le plurilinguisme institutionnel ainsi créé. Il doit organiser la coexistence entre les langues déclarées officielles.

¹⁹³ Article 3 par. 2 de la Constitution espagnole du 6 décembre 1978. « *Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos* »

¹⁹⁴ Loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française *op. cit.* L'article 1^{er} de la loi fait une référence expresse à la constitutionnalisation de la langue française en disposant que : « *[l]angue de la République en vertu de la Constitution, la langue française est un élément fondamental de la personnalité et du patrimoine de la France* ».

Cette question d'organisation ne revêt que peu d'intérêt dans l'hypothèse où une seule langue est reconnue comme la langue officielle de l'État. La déclaration d'officialité bénéficie alors des principes d'universalité de la loi et d'égalité devant la loi. Dans les domaines prévus par le statut d'officialité (sphère publique, vie publique ou vie sociale), tous les citoyens et toutes les autorités de l'État sont soumis au respect des obligations juridiques induites de l'officialité, et ce sur tout le territoire de l'État.

Par contre, la question de l'organisation des conséquences juridiques de l'officialité acquière une importance significative dans les hypothèses où un État reconnaît plus d'une langue comme langue officielle de l'État. Dans ce cas-là, la notion d'officialité doit aménager le pluralisme linguistique de l'État qui se voit reconnaître. Il s'agit donc de s'interroger, non plus sur la notion d'officialité, mais sur la notion de co-officialité afin de comprendre comment l'État, à travers ce statut de co-officialité gère l'aménagement juridique et territorial de son pluralisme linguistique. La notion de co-officialité devient un instrument de gestion juridique du pluralisme linguistique (II).

II- La co-officialité : un principe subjectif d'aménagement du pluralisme linguistique

L'analyse des États qui ont reconnu juridiquement leur pluralisme linguistique à l'intérieur de leur ordre juridique amène à séparer les options d'aménagement de pluralisme autour de deux principes. En effet, la doctrine a essayé de systématiser les choix d'aménagement autour de deux principes cardinaux : le principe de territorialité, d'une part, et le principe de personnalité d'autre part (A). Toutefois, l'analyse de la pratique amène à considérer une telle distinction comme dépassée, puisque la pratique a démontré que les États choisissent des modalités d'aménagement mixant les approches territoriales et personnalistes. Ces modèles sont appelés modèles mixtes (B).

Cet aménagement des conséquences de la co-officialité, qu'il soit territorial, personnel ou mixte, peut être qualifié de subjectif, parce qu'il consiste essentiellement dans l'organisation des conséquences induites par la reconnaissance, non plus du droit objectif applicable à la langue¹⁹⁵, mais du droit subjectif à l'usage de la langue reconnu aux locuteurs.

¹⁹⁵ J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, op. cit. p.78-79. Voir aussi, J. TURI, « Introduction au droit linguistique », *Langue et droit*, op. cit.

A/ Les principes de territorialité et de personnalité

Si la déclaration d'officialité dispose en soi d'une portée normative certaine et d'une force obligatoire, certains auteurs n'en relèvent pas moins que cette déclaration n'a de réelle utilité que dans un contexte de plurilinguisme. En effet, dans un contexte monolingue, il n'est nul besoin pour l'État de réguler juridiquement la langue de communication entre autorités et administrés, cette régulation s'effectuant de manière spontanée. La déclaration d'officialité devient, dans ce cas, superflue.

Le principe d'officialité revêt, en revanche, un intérêt en tant qu'il permet d'aménager juridiquement les conditions de contact entre différentes langues¹⁹⁶. C'est pour cette raison que des États se voulant et se pensant monolingues ne font que rarement référence au principe d'officialité¹⁹⁷.

Dans un contexte de plurilinguisme institutionnel, une des conséquences du principe d'officialité est la création, non seulement d'obligations juridiques relatives à l'emploi des langues pour les autorités de l'État ou les particuliers, mais également la création d'un droit subjectif à l'usage de la langue au bénéfice des particuliers.

Par conséquent, dans un régime de co-officialité et de plurilinguisme institutionnel, la question pour l'État est d'organiser l'aménagement et l'effectivité de ce droit à la langue sur son territoire, afin de gérer le contact entre langues officielles et donc le contact entre deux droits à l'usage des langues co-officielles. C'est l'intérêt des principes de territorialité (1) et de personnalité linguistique (2).

1- Le principe de territorialité linguistique

Le premier principe visant à aménager le pluralisme linguistique en lien avec le principe de co-officialité est le principe de territorialité linguistique. Dans un régime de territorialité linguistique, l'État choisit de circonscrire le droit à utiliser la langue officielle à un territoire strictement délimité. Ainsi, ce principe « *limite à certaines aires définies le droit à bénéficier*

¹⁹⁶ I. URRUTIA, *Derechos lingüísticos y Euskera en el sistema educativo*, Lete, Pamplona, 2005, p. 339-340.

Voir également A. BASTARDAS i BOADA, « De la normalizació a la diversitat lingüística : cap a un enfocament global del contacte de llengües », RLD, n°34, 2000, p. 151 et s.

¹⁹⁷ Les exemples des États-Unis d'Amérique ou de la France sont patents de ce point de vue.

des services publics dans sa langue propre, qui garde une haute priorité »¹⁹⁸. Dans cette aire, le droit à utiliser une seule langue officielle est reconnu.

Ainsi défini, le principe de territorialité répond à une volonté de territorialiser le droit à la langue des locuteurs. Cela a des conséquences dans l'aménagement des règles objectives du droit de la langue co-officielle. Ainsi, si le droit à utiliser la langue est circonscrit à une partie du territoire, et que cette territorialisation ne reconnaît le droit à n'utiliser qu'une seule langue, alors il n'est pas besoin d'organiser institutionnellement un bilinguisme dans cette zone. La zone sera formellement monolingue.

L'objet politique de la territorialité linguistique est d'assurer la coexistence des différentes communautés linguistiques de l'État en assurant une sorte de « *cordon sanitaire* »¹⁹⁹ entre communautés linguistiques qui se matérialise par la mise en place de « *frontières linguistiques* » qui délimitent et limitent le droit à l'usage de la langue officielle.

Sous le régime de territorialité linguistique, l'État est plurilingue, mais les territoires linguistiques sont monolingues. Le pluralisme linguistique de l'État est donc organisé sur la base de plusieurs monolinguisms dans chaque sous-territoire. À l'intérieur de chaque territoire linguistique, le particulier ne peut se prévaloir du droit à utiliser que de la seule langue déclarée officielle dans cette partie du territoire.

De ce fait, le principe de territorialité linguistique entraîne l'application d'un modèle d'officialité linguistique organisé autour d'une « *uni-officialité décentralisée* »²⁰⁰. Ce modèle met en place une territorialisation du droit linguistique dérivé de l'officialité. Il s'avère particulièrement compatible, dans cette territorialisation juridique, aux modèles d'États composés. En effet, la territorialité linguistique induit un pluralisme juridique à l'intérieur de l'État. La langue déclarée officielle dans chaque sous-ensemble engendrant, non seulement un droit différent à utiliser cette langue officielle dans ce sous-ensemble – alors que ce droit est nié dans le sous-ensemble voisin – mais également une création normative de l'État dans différentes langues selon les territoires linguistiques considérés. Ainsi, un canton francophone en Suisse mènera son activité en français, et produira une activité normative dans cette langue.

¹⁹⁸ R. LI. NINYOLES, « La política lingüística : modelos y ámbitos » dans *Las lenguas nacionales en la Administración*, Diputación provincial de Valencia, 1981, Valencia, p.20.

« *El principio de territorialidad limita a ciertas áreas definidas el derecho a beneficiarse de servicios públicos en la propia lengua, que mantiene una alta prioridad* ».

Cité par : J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, op. cit. p.63.

¹⁹⁹ F. DELPÉRÉE, « Territorialité ou personnalité linguistique ? » dans *Langue(s) et Constitution(s)* op. cit. p. 106.

²⁰⁰ J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, op. cit. p.65.

Le canton voisin germanophone mènera, quant à lui, son activité générale et normative en allemand.

Dans un contexte de co-officialité de plusieurs langues au sein d'un État, l'autonomie des différents ordres juridiques qui s'associent dans une structure commune devient un corollaire nécessaire du pluralisme juridique induit par la territorialité linguistique. Ainsi, il est possible de trouver des États fédéraux parmi les États appliquant la territorialité linguistique. Chaque canton a le pouvoir discrétionnaire de déclarer une des langues nationales de la Suisse comme sa langue officielle. Le canton est donc unilingue, alors que l'État fédéral Suisse est lui formellement plurilingue²⁰¹.

Dans ce modèle, il n'est donc pas question de reconnaître un droit personnel à l'utilisation de sa langue parmi la multitude de langues qui sont déclarées officielles dans l'État. Le droit à utiliser la langue officielle est déterminé par le lieu de résidence, et les particuliers n'ont le droit d'utiliser que la langue qui est officielle dans leur lieu de résidence. Indépendamment que l'on appartienne à une communauté linguistique francophone, il ne nous sera reconnu un droit à utiliser que la seule langue déclarée officielle dans le sous-territoire donné. Si cette langue n'est pas le français, l'appartenance à la communauté francophone n'ouvre pas de droit à l'usage du français.

Le principe de territorialité linguistique répond à une vision territoriale et communautaire du pluralisme linguistique de l'État. Il permet de protéger plus efficacement une communauté linguistique toute entière dans l'aire géographique où cette communauté est présente. En effet, son objet est de créer pour la communauté : « *un espace sur lequel elle jouit d'un monopole, ou du moins d'une nette prédominance* »²⁰². C'est aussi un principe qui a été décrit comme permettant de protéger efficacement des minorités linguistiques qui, dans l'échelle d'un État se trouvent en situation minoritaire tout en ayant une présence forte dans certains territoires de cet État. Il s'agirait, en d'autres termes, de protéger le territoire dans lequel une minorité linguistique d'un État se trouverait en situation majoritaire.

Le principe de territorialité nécessite, toutefois, d'un point de vue sociolinguistique l'existence de territoires linguistiques relativement homogènes qui permettent d'aménager efficacement le plurilinguisme de l'État sans léser de manière trop importante les droits des personnes

²⁰¹ Les langues officielles de la Suisse sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est, lui, langue nationale et langue officielle seulement pour les rapports entre les citoyens et les autorités fédérales. Il appartient, ensuite, à chaque canton de définir, parmi les langues officielles citées, de déclarer la langue qui sera officielle dans ce canton.

Art 70 par. 1 et 2 de la Constitution de la République helvétique.

²⁰² J. WOEHLING, « Politiques et législations linguistiques au Canada : divergences et convergences entre le Québec, les provinces anglophones et les autorités fédérales », dans *Langue(s) et Constitution(s) op. cit.* p. 115.

n'appartenant pas à la communauté linguistique du territoire où la langue a été déclarée co-officielle. C'est, par exemple, le choix qui a été fait dans des territoires linguistiques avec une homogénéité importante comme le Québec²⁰³ au Canada ou les communautés francophones de Wallonie et flamandes de Flandres en Belgique qui appliquent ce principe de territorialité linguistique²⁰⁴. L'application de la territorialité linguistique devient plus compliquée dans des zones où des contacts entre communautés linguistiques sont plus importants et où un brassage linguistique apparaît de manière plus aigüe. C'est ce qui explique que la Province du Nouveau-Brunswick, au Canada, ait fait le choix du bilinguisme pour régler l'officialité de la Province²⁰⁵.

Face aux difficultés posées par le principe de territorialité linguistique, certains États ont fait le choix d'aménager juridiquement leur pluralisme linguistique en appliquant le principe de personnalité linguistique (2)

2- Le principe de personnalité linguistique

Contrairement au principe de territorialité, le principe de personnalité linguistique aborde la question du droit à la langue des particuliers d'un point de vue personnel. En effet, en appliquant ce principe, les particuliers se voient garantir « *des services déterminés dans [leur] langue, indépendamment du lieu où il[s] se trouvent* »²⁰⁶. Ainsi, une fois la langue reconnue officielle, l'individu a le droit de l'utiliser dans ses relations avec les autorités publiques partout sur le territoire de l'État.

La personnalité linguistique s'organise donc autour du citoyen, et non plus de l'aire géographique. C'est le citoyen qui bénéficie du régime de co-officialité linguistique. C'est lui qui choisit, parmi les langues reconnues comme officielles par l'État, celle dans laquelle il pourra bénéficier des services fournis par les autorités publiques – administration,

²⁰³ Charte de la langue française, L.R.Q. Chapitre C-11, 1977.

²⁰⁴ Art. 2 et 4 de la Constitution du Royaume de Belgique.

²⁰⁵ Le Nouveau-Brunswick est la seule province canadienne officiellement bilingue, où le français et l'anglais sont les langues officielles au niveau provincial.

Loi sur les langues officielles, 2002, Loi 64, Nouveau-Brunswick. Pour une analyse de la régulation du Nouveau-Brunswick :

M. DOUCET, « Les droits linguistiques au Nouveau-Brunswick : pour une égalité réelle entre les langues officielles et les communautés de langues officielles », RLD n°53, 2010, p. 81-110.

²⁰⁶ R. LI. NINYOLES, « La política lingüística : modelos y ámbitos » dans *Las lenguas nacionales en la Administración op. cit.* p. 20.

« *Una política basada en la personalidad (...) garantiza al individuo determinados servicios en su lengua independientemente del lugar en que se halle* ».

Cité par : J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, op. cit. p.63.

communications officielles, enseignement... -. En application de ce principe, la réalité sociolinguistique interne de l'État importe peu. Le citoyen « *emporte [s]on statut linguistique (...) à la semelle de [s]es souliers. Peu importe la province, le comté, la municipalité où [il] se trouve effectivement* »²⁰⁷.

Cette approche présente l'avantage de se concilier de manière plus aisée avec les conceptions libérales de l'État et l'approche individualiste du droit. En mettant l'accent sur l'individu, le principe de personnalité linguistique tend à nier l'ancrage territorial des langues officielles d'un État et met l'accent sur l'ancrage personnel des langues. La territorialisation de la langue est contestée, et il est posé le postulat selon lequel : « *la seule véritable localisation d'une langue, c'est le cerveau de quiconque la connaît, et elle bouge donc autant que lui* »²⁰⁸.

Par ailleurs, le principe de personnalité est compatible avec la vision libérale de l'État. En effet, dans une hypothèse où l'État a reconnu plusieurs langues officielles, c'est l'individu qui a la liberté de choisir parmi ces langues officielles celle qui lui est la plus utile afin de recevoir les services dispensés par les autorités publiques. Le citoyen bénéficie d'une liberté dans le choix de la langue dans laquelle un droit à recevoir des prestations linguistiques lui est reconnu.

Malgré son apparente approche subjective centrée sur le droit à la langue de l'individu, le principe de personnalité répond aux caractéristiques juridiques inhérentes au principe d'officialité. En effet, en application de la liberté de choix de la langue officielle reconnue au citoyen, l'État a un devoir de répondre à ce choix et se voit imposer de prester les services qu'il fournit dans la langue choisie par le citoyen. Autrement dit, le citoyen peut parfaitement être monolingue, l'État se doit d'être plurilingue. C'est en ce sens que le principe de personnalité linguistique est un principe d'aménagement de la co-officialité linguistique.

Par conséquent, et contrairement au principe de territorialité, le principe de personnalité linguistique aboutit à mettre en œuvre un principe de pluri-officialité centralisé²⁰⁹. L'État doit être en mesure de fournir ses services dans toutes les langues officielles du pays, et ce sur l'ensemble de son territoire. Là où la territorialité organise la juxtaposition de plusieurs monolinguisms, la personnalité oblige l'État à organiser un plurilinguisme intégral des autorités publiques.

Cette solution individualiste et libérale de l'aménagement du principe de co-officialité a souvent été critiquée d'un point de vue sociolinguistique. En effet, afin de s'avérer satisfaisant, le

²⁰⁷ F. DELPÉRIÉE, « Territorialité ou personnalité linguistique ? » dans *Langue(s) et Constitution(s) op. cit.* p. 106-107.

²⁰⁸ G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution. Rapport au Premier ministre, op. cit.* p. 6.

²⁰⁹ J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales, op. cit.* p.65-66.

principe de personnalité linguistique nécessite la jonction de plusieurs conditions sociolinguistiques. Il peut s'avérer un principe satisfaisant lorsque trois conditions sont réunies : un nombre réduit de groupes linguistiques, une dispersion importante entre ces groupes linguistiques, et une position de certaine égalité sociolinguistique – en ce qui concerne le nombre de locuteurs, le prestige social des langues, leur utilité sociale...- dans la situation de ces groupes²¹⁰.

En revanche, dans des situations sociolinguistiques où un certain équilibre entre groupes linguistiques n'existerait pas, avec par exemple une situation de diglossie²¹¹ caractérisée par un contact linguistique entre une langue hégémonique et une langue en position défavorisée sociolinguistiquement, le principe de personnalité s'avèrerait inefficace pour protéger la langue défavorisée.

Selon ces auteurs, le présupposé individualiste du principe de personnalité linguistique ne permet pas de remédier au contact entre deux langues qui se caractérisent par une langue en situation « haute » et une autre en situation « basse ». La liberté de choix conférée au particulier reviendrait à privilégier la langue « haute », majoritairement choisie par ces derniers pour recevoir des services des autorités publiques. Le phénomène s'autoalimentant, les locuteurs de la langue « basse » se verraient aspirés par l'hégémonie de la « langue haute »²¹².

En définitive, le principe de territorialité linguistique, par sa fonction de séparation territoriale des communautés linguistique semble mieux à même de protéger les communautés se trouvant dans une situation « basse ». Toutefois, il présente un risque d'atteinte importante des droits des individus n'appartenant pas à la communauté linguistique territoriale dont la langue est reconnue officielle. La territorialité linguistique nécessite donc une forte homogénéité des communautés linguistiques au sein d'un État. Le principe de personnalité, quant à lui, étant axé sur l'autonomie individuelle est plus compatible avec la vision individualiste et libérale du droit, mais reste critiqué pour sa faible utilité en ce qui concerne la protection des minorités linguistiques. En effet, pour être efficace, le principe de personnalité nécessite une dispersion

²¹⁰ A. MILIAN i MASSANA, « La regulaci3n constitucional del multilingüismo », REDC, n°10, 1984, p. 149.

²¹¹ Sur la notion de diglossie, voir : J. FISHMAN, *Language problems on developing nations*, Wiley, New York, 1968 ; R.L. NINYOLES, *Idioma y poder social*, Tecnos, Madrid, 1972, 232 p.

²¹² Sur ces critiques du principe de personnalité voir : J. CLÉMENT, « L'emploi des langues en matière administrative, les facilités et la résolution Nabholz du Conseil de l'Europe. Pas de langue, pas de liberté ? », *Administration publique*, 3-4/2003.

J. WOEHLING, « Politiques et législations linguistiques au Canada : divergences et convergences entre le Québec, les provinces anglophones et les autorités fédérales », dans *Langue(s) et Constitution(s) op. cit.* p. 113-130 ; A. MILIAN i MASSANA, « La regulaci3n constitucional del multilingüismo », REDC, *op. cit.*

géographique importante entre communautés linguistiques et une situation sociale des langues caractérisée par une certaine parité et équilibre.

Beaucoup de configurations linguistiques des États plurilingues ne répondent pas à ces conditions sociolinguistiques particulières. C'est ce qui explique que la majorité des États plurilingues ont fait le choix d'appliquer des solutions mixtes, afin de dépasser les inconvénients des principes de territorialité et de personnalité linguistique.

B/ Les solutions mixtes

Si la doctrine a systématisé les modalités d'aménagement du plurilinguisme d'un État autour des principes de territorialité et de personnalité linguistique, la réalité révèle que l'application stricte des deux principes répond à des caractéristiques sociolinguistiques précises afin d'être satisfaisant. L'arbitrage entre l'un et l'autre modèle d'aménagement du principe d'officialité répond également à des objectifs de politique linguistique, selon le cas où l'on privilégie la protection d'une communauté linguistique, ou la liberté individuelle d'option linguistique. La politique linguistique est ici entendue comme l'ensemble des choix effectués par les pouvoirs publics en matière de rapport entre les langues et la société²¹³.

Or, il apparaît que les conditions sociolinguistiques susvisées ne se retrouvent pas de la même manière partout. Les pays ayant fait le choix de la territorialité linguistique se caractérisent, ainsi, par l'existence de communautés homogènes présentes dans des aires géographiques bien déterminées. C'est, par exemple, le cas de la Suisse en ce qui concerne les communautés francophone, germanophone et italophone. Cela conduit certains auteurs à dire que la territorialité linguistique est en Suisse, un principe juridique consacré par la Constitution et une réalité sociolinguistique²¹⁴.

Outre cette réalité, les principes de territorialité et de personnalité linguistique répondent également à deux objectifs de politique linguistique différents. Si la territorialité répond à un souci de protection des communautés linguistiques d'un État, la personnalité entend ériger en principe directeur le primat de l'individu et sa liberté de choisir la langue dans laquelle il entend recevoir les services de l'État. Cette liberté ne tient pas compte de la situation sociolinguistique des communautés linguistiques de l'État.

Donc, en réalité, ces deux principes d'aménagement sont des outils qui permettent d'aménager les conséquences juridiques induites du principe d'officialité linguistique sur la base de choix

²¹³ L.J. CALVET, *Les politiques linguistiques*, Que sais-je?, n°3075, Presses universitaires de France, Paris, p. 3.

²¹⁴ F. GRIN, « L'aménagement linguistique en Suisse », dans *Télescope*, vol. 16 (3), 2010, Québec, p. 58.

politiques de gestion du pluralisme linguistique d'un État. C'est pour cette raison que certains auteurs ont pu contester la validité de ces deux principes comme principes juridiques objectifs permettant de décrire les modalités de régulation du droit linguistique²¹⁵. La territorialité et la personnalité seraient davantage des principes directeurs qui indiqueraient des choix politiques faits par les États dans l'aménagement des conséquences juridiques induites de l'officialité linguistique en général, et du droit accordé aux particuliers à recevoir des services publics dans la langue officielle en particulier.

Or, il apparaît que les choix politiques des autorités publiques doivent souvent s'efforcer de concilier des aspirations contradictoires. Ainsi, l'accent peut être mis dans la liberté linguistique des individus, toujours circonscrite au statut juridique créé par la déclaration d'officialité, en intégrant un souci de respect de la diversité des modalités linguistiques et des communautés linguistiques du pays. Au contraire, une application du principe de territorialité répond à l'objectif de protéger l'homogénéité des communautés linguistiques de l'État, quand bien même un souci de respect de la liberté linguistique des citoyens vivant à l'intérieur d'une communauté linguistique homogène puisse plaider pour une conciliation avec le principe de personnalité²¹⁶.

Ces problématiques amènent la majorité des États à ne pas adopter des régimes de stricte territorialité linguistique ou de stricte personnalité linguistique. Ces conciliations répondent aux impératifs de politique linguistique de chaque État, et peuvent répondre de choix différents en accord aux modalités de division verticale du pouvoir, selon les autorités publiques internes d'un même État.

En Belgique, par exemple, la Constitution prévoit, certes, des communautés linguistiques bien définies. Mais, à côté de ces communautés, la Région de Bruxelles est qualifiée de Région bilingue²¹⁷. Cette réalité entraîne nécessairement pour l'État la prise en compte de la liberté de choix de la langue officielle des citoyens vivant dans la Région Bilingue. L'État ne peut donc, dans cette région bilingue, imposer une stricte territorialité linguistique malgré le fait que d'un point de vue sociolinguistique la Région bruxelloise soit très majoritairement francophone, et doit être en capacité d'offrir ses services aux citoyens dans toutes les langues officielles du Royaume.

²¹⁵ J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, *op. cit.*, p. 83-84.

²¹⁶ Sur ces possibilités de conciliation, voir : A. MILIAN i MASSANA, « La regulació constitucional del multilingüisme », REDC, *op. cit.* p. 150.

²¹⁷ Constitution de la Belgique du 17 février 1994, art. 4.

La conciliation entre principes de territorialité et personnalité peut également être différente en fonction des autorités publiques en question à l'intérieur d'un même État. Ainsi, au niveau du Canada, la province québécoise a, depuis l'adoption de la Charte de la langue française²¹⁸, fait le choix d'une régulation linguistique se basant très majoritairement sur le principe de territorialité linguistique. Les autorités fédérales ont, quant à elles, fait le choix d'aménager les conséquences juridiques tirées de la déclaration du français et de l'anglais comme langues officielles de la Fédération²¹⁹, sur la base du principe de personnalité. Ainsi, chaque citoyen canadien a le droit de recevoir les services des autorités fédérales dans l'une des langues officielles qu'il choisit librement. Les autorités fédérales sont donc tenues de pouvoir prester ces services dans les deux langues officielles du Canada.

Le cas de l'Espagne résulte également assez topique de ce point de vue, puisque l'article 3 de la Constitution prévoit à la fois une officialité du castillan sur tout le territoire espagnol, et donne mandat aux communautés autonomes de proclamer la co-officialité de leur langue propre, aux côtés du castillan, dans leur territoire respectif. Ainsi, dans ces communautés autonomes, deux régimes d'officialité cohabitent, et chaque citoyen a le droit de bénéficier des services publics dans la langue officielle qu'il a choisi²²⁰.

Le double constat d'une non application stricte des principes de territorialité et de personnalité linguistique, d'une part, et d'une multiplication des arbitrages effectués par les autorités publiques dans l'aménagement du principe d'officialité, d'autre part, a conduit la doctrine juridique à parler de l'existence de modèles mixtes d'aménagement. Dans ces modèles mixtes, on n'appliquerait pas tout à fait le principe de territorialité, ni le principe de personnalité²²¹.

En réalité, les choix opérés par les États relatifs à l'aménagement des conséquences juridiques de l'officialité linguistique révèlent un large éventail de mesures possibles. Dans ce contexte de diversité d'aménagement du pluralisme linguistique, il apparaît qu'au-delà d'un modèle de territorialité linguistique et d'un autre de personnalité linguistique, il existe une multitude de

²¹⁸ Charte de la langue française, L.R.Q. Chapitre C-11, 1977.

²¹⁹ Loi de 1982 sur le Canada, ch. 11 (R.U.) qui adopte notamment la Charte canadienne des droits et libertés et proclame la co-officialité de l'anglais et du français dans son art. 16.

²²⁰ Cf. paragraphe II de la présente section pour plus de développements sur le modèle espagnol.

²²¹ Sur ces analyses autour d'un modèle mixte, voir : E. PONS, « Transition politique et pluralisme linguistique en Espagne » dans O. ALVAREZ, X. IRUJO, JP MASSIAS, I. URRUTIA (Dir.), *Droits culturels et démocratisation*, LGDJ coll. Kultura, Paris, 2015, p. 30 et s. ; R. L. NINYOLES, « La política lingüística : modelos y ámbitos » dans *Las lenguas nacionales en la Administración op. cit.* p. 20 ; A. MILIAN i MASSANA, « La regulación constitucional del multilingüismo », REDC, *op. cit.* p. 153 ; I. AGIRREAZKUENAGA, « Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas », dans S. MARTIN-REBORTILLO (Dir.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, T. II. Civitas, Madrid, 1991, p. 678 et 685.

variantes de modèles mixtes relevant plus ou moins, selon le cas, d'un aménagement territorial ou personnaliste.

Ainsi, il nous semble, comme certains auteurs, qu'il n'est pas possible de faire référence aux principes de personnalité et de territorialité linguistique comme des principes juridiques absolus décrivant les caractéristiques de l'officialité. En outre, comme il a été démontré précédemment, les arbitrages des États effectués dans l'application de tel ou tel principe, ou d'application de modèles dits mixtes reflètent la mise en place de choix guidés par des objectifs de politique linguistique. La territorialité linguistique, la personnalité linguistique, et le modèle mixte sont donc, plus que des modalités objectives de régulation de l'officialité des principes subjectifs permettant de remplir des objectifs de politique linguistique²²².

Or, les régulations juridiques induites par l'officialité linguistique, même si elles peuvent tout à fait légitimement poursuivre la réalisation d'objectifs de politique linguistique, doivent se conformer au respect des principes élémentaires de l'État de droit et des droits et libertés fondamentaux. Ainsi, les débats sur les choix d'aménagement linguistique basés sur des visions différentes d'un droit à la langue que peut créer l'officialité d'une langue (droit strictement territorial, droit personnel), et la nécessaire conciliation avec le principe de liberté linguistique entraînent donc, plus qu'à s'interroger sur la notion même d'officialité, à réfléchir sur la nature juridique des droits à la langue créés par le régime d'officialité. Cette réflexion amène donc à s'intéresser davantage à la nature juridique des droits linguistiques et à leur conciliation avec les autres droits et libertés constitutionnels²²³, plutôt qu'à la notion d'officialité linguistique en tant que telle.

Indépendamment donc de la question du droit à la langue, la notion d'officialité linguistique apparaît comme un principe juridique pertinent et autonome ayant pour objet la régulation juridique du pluralisme linguistique d'un État. L'officialité, proclamée constitutionnellement, est le fondement du statut juridique d'une langue qui est lui-même constitué par un ensemble de prescriptions juridiques ayant force obligatoire. Le premier destinataire de ce statut juridique est l'État lui-même qui, en plus de reconnaître pleine valeur juridique à une langue, se voit imposer des obligations juridiques vis-à-vis des particuliers dans un domaine en lien avec ses

²²² J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, op. cit., p. 80-84.

²²³ Cf. la section 2 sur la notion de droits linguistiques.

prérogatives où s'appliquera le principe d'officialité (sphère publique, vie publique, voire vie sociale).

Ces obligations juridiques peuvent se traduire en un droit à la langue dont les particuliers sont les bénéficiaires. Ces droits sont reconnus dans les conditions que l'État lui-même choisit et selon l'application de divers principes d'aménagement de l'officialité linguistique (personnalité, territorialité ou système mixte). Ces obligations ouvrent un large éventail de possibilités pour l'État en ce qui concerne la régulation juridique de son pluralisme linguistique. Cette dernière, comme toute régulation, reste soumise au respect des principes de l'État de droit, et devra donc être conciliée avec d'autres normes constitutionnelles ou législatives, en premier lieu desquels les droits et libertés fondamentaux²²⁴.

Le principe d'officialité ouvre donc la voie à une multitude de possibilités de régulation du pluralisme linguistique d'un ou plusieurs États. Cette multiplicité se voit reflétée dans le statut juridique appliqué à la langue basque qui est une langue co-officielle en Espagne, alors qu'elle ne bénéficie pas d'un tel statut en France. Toutefois, l'aménagement du pouvoir normatif mis en place par la Constitution espagnole complexifie cette dichotomie. En effet, les Communautés autonomes se voient reconnaître une large autonomie dans la régulation de l'officialité de leur langue propre. Par conséquent, le régime de co-officialité de la langue basque diffère dans la Communauté autonome basque et dans la Communauté forale de Navarre (Section 2).

²²⁴ Cette conciliation sera traitée dans la section 2 relative aux droits linguistiques.

Section 2- L'application du principe de co-officialité à la langue basque

La situation juridique de la langue basque reflète une diversité frappante au regard de la reconnaissance du statut de langue officielle. Au-delà des solutions distinctes appliquées en Espagne, où la langue bénéficie d'un statut officiel (I) et en France, où il n'y a pas d'officialité reconnue malgré une constitutionnalisation (II), le régime juridique de la langue basque est conditionné par les choix effectués par les Communautés autonomes qui aboutissent à des modèles différents d'officialité de la langue basque à l'intérieur de l'Espagne.

I- Une langue co-officielle dans la Communauté autonome basque et dans la Communauté forale de Navarre

Les différentes modalités de l'officialité de la langue basque en Espagne répondent aux spécificités du modèle constitutionnel espagnol relatif à la co-officialité des langues espagnoles (A). La Constitution espagnole, certes, définit un contenu constitutionnel commun à la notion d'officialité linguistique. Mais elle renvoie également aux communautés autonomes une large partie de la responsabilité normative afin de définir le régime juridique spécifique de la langue co-officielle. Cela se traduit par deux modalités différentes de reconnaissance de la langue basque comme langue officielle dans les deux communautés autonomes espagnoles où elle est parlée : la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre (B)

A/ Les sources constitutionnelles de la co-officialité

Le modèle constitutionnel espagnol actuel articule le statut juridique de la langue basque autour de la notion d'officialité. Cela ne signifie pas que précédemment, aucune législation sur l'usage de la langue basque n'ait été appliquée. C'est notamment le cas des régulations par les États foraux et les institutions forales de l'ancien Royaume de Navarre et des députations forales basques²²⁵. Ce passé foral des quatre provinces basco-navarraises continue encore aujourd'hui

²²⁵ Pour plus d'informations sur la régulation linguistique des provinces forales basco-navarraises, voir : I. URRUTIA, X. IRUJO, *A legal history of basque language*, Eusko Ikaskuntza, Donostia, 2009, p. 27-67 ; M.J. IZU BELLOSO, *El régimen lingüístico de la Comunidad foral de Navarra*, FEDHAV, Donostia, 2013, p. 299-324. J.M. JIMENO JURÍO, *Navarra. Historia del euskera*, Txalaparta, Tafalla, 1997, 355 p.

à produire des effets juridiques et la Constitution espagnole a procédé à la récupération des droits historiques des provinces forales par le biais de l'État des autonomies²²⁶.

Toutefois, l'officialité linguistique de la langue basque trouve sa source principalement dans la Constitution espagnole qui, par renvoi normatif, assigne au statut d'autonomie de chaque communauté autonome une mission de régulation et d'aménagement de cette officialité.

1- Une co-officialité constitutionnelle

La notion d'officialité linguistique occupe une place cardinale dans la régulation constitutionnelle espagnole du fait linguistique. Toutefois, l'officialité n'épuise pas la régulation constitutionnelle relative à la langue. Ainsi, au-delà du principe d'officialité, plusieurs articles font référence à la langue dans la Constitution espagnole. C'est le cas de l'article 148.1.17 qui érige en tant que compétence des communautés autonomes l'enseignement de la langue de la Communauté. De même l'article 20.3 prévoit le respect par les sociétés publiques de communication audiovisuel du pluralisme linguistique de l'Espagne. Enfin, le préambule proclame la volonté de la « *Nation espagnole (...) de protéger tous les Espagnols et les peuples d'Espagne dans l'exercice des droits de l'homme, de leurs cultures et (...) de leurs langues* ».

Toutefois, le principe d'officialité linguistique est régi par un article spécifique de la Constitution espagnole. Il s'agit de l'article 3 qui organise l'ordonnancement juridique du plurilinguisme espagnol autour de la notion d'officialité. C'est pour cette raison que le Tribunal constitutionnel espagnol a rappelé que c'est l'article 3 qui « *contient substantiellement la régulation constitutionnelle en matière linguistique* »²²⁷. C'est cet article qu'il convient d'étudier en profondeur afin d'analyser le modèle constitutionnel espagnol relatif à l'officialité linguistique.

L'article 3 de la Constitution est un article qui jouit d'un statut juridique important²²⁸ au sein du bloc de constitutionnalité espagnol, puisqu'il est inséré sous le Titre préliminaire du texte

²²⁶ La disposition additionnelle première de la Constitution espagnole dispose comme ceci : « *La Constitution protège et respecte les droits historiques des territoires foraux. La mise à jour générale de ce régime foral s'effectuera, s'il y a lieu, dans le cadre de la Constitution et des statuts d'autonomie* ».

Pour un aperçu des sources du système juridique basque, voir : R. JIMÉNEZ ASENSIO, « El sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico », RVAP, n°47-2, 1997, p. 127-172.

²²⁷ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 1. « *es el artículo 3 (que figura significativamente en el título preliminar) el que contiene sustancialmente la regulación constitucional en materia lingüística* ».

²²⁸ A. LÓPEZ BASAGUREN, « El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico », RCDP, 1988, n°9, p.47. L'auteur parle de « *status jurídico relevante* ».

constitutionnel dans lequel se trouvent les principes fondamentaux de l'ordre juridique espagnol²²⁹.

Cette disposition organise le principe d'officialité linguistique et la régulation juridique du plurilinguisme espagnol sur la base de trois alinéas. Tout d'abord, l'article 3.1 dispose que : « *Le castillan est la langue espagnole officielle de l'État. Tous les Espagnols ont le devoir de la savoir et le droit de l'utiliser* ». Ensuite, l'article 3.2 dispose que : « *Les autres langues espagnoles seront également officielles dans les Communautés autonomes respectives, conformément à leurs statuts d'autonomie* ». Enfin, l'article est complété par un troisième alinéa (art. 3.3) qui dispose que : « *La richesse des différentes modalités linguistiques de l'Espagne est un patrimoine culturel qui doit être l'objet d'une protection et d'un respect particuliers* »²³⁰.

La régulation juridique découlant de l'article 3 ouvre plusieurs questions juridiques. Parmi cette série de questionnements, il convient d'analyser celles ayant trait à la notion même d'officialité dégagée par la Constitution et à l'organisation du pluralisme linguistique induit (a), ainsi que celles ayant trait au statut constitutionnel dont bénéficie le castillan et à ses spécificités (b)

a) *Le régime constitutionnel de l'officialité et le modèle de pluralisme linguistique*

La notion constitutionnelle d'officialité (articles 3.1 et 3.2)

Le premier constat tiré de la lecture l'article 3 de la Constitution espagnole réside dans son caractère lacunaire en ce qui concerne les concepts qui y sont développés. La première incertitude concerne la signification juridique de la notion de langue officielle. Cette notion est centrale dans le modèle constitutionnel espagnol puisque l'article 3 dote de cette qualité à la fois la langue castillane (art 3.1) et les autres langues espagnoles (art 3.2). Or, aucune définition de la notion d'officialité et de ses conséquences juridiques n'est présente dans le texte constitutionnel.

Cette lacune a donc dû être comblée par le Tribunal constitutionnel qui a précisé dans sa décision STC 82/1986 la signification et la portée juridique de la notion d'officialité. La Haute

²²⁹ Pour une analyse de la signification dans la tradition espagnole du Titre préliminaire, voir : F. GARRIDO FALLA, « Título preliminar », dans F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 3^{ème} éd., 2001, p. 21.

²³⁰ Article 3 : 1. *El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.*

2. *Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.*

3. *La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.*

Cour espagnole a précisé que : « *est officielle une langue, indépendamment de sa réalité et poids comme phénomène social, quand elle est reconnue par les pouvoirs publics comme moyen normal de communication en leur sein et entre eux, et dans les relations avec les personnes privées avec entière validité et effets juridiques* »²³¹. La définition dégagée par le Tribunal est une définition générale qui vaut pour l'officialité du castillan (art. 3.1) et pour l'officialité des autres langues espagnoles (3.2). Le Tribunal fait donc le choix de la symétrie lorsqu'il définit le principe d'officialité du castillan et des autres langues espagnoles, alors qu'il aurait pu choisir de donner deux définitions différentes de l'officialité, en s'appuyant sur l'article 3.1 pour définir une officialité spécifique au castillan et sur l'article 3.2 pour définir une autre officialité spécifique des autres langues espagnoles²³².

Cette définition démontre le caractère objectif de l'officialité en tant que norme constitutionnelle. L'officialité linguistique entend, au sens du Tribunal constitutionnel, consacrer la langue de communication des pouvoirs publics. Son usage bénéficie d'une entière validité juridique, de sorte que seuls les documents produits dans cette langue peuvent faire naître des effets en droit. Par ailleurs, la reconnaissance de la langue officielle comme langue de communication a une force obligatoire, puisque l'usage de cette langue par les pouvoirs publics s'impose en droit. Cet usage obligatoire est la condition nécessaire pour que la langue officielle soit effectivement la langue de communication des pouvoirs publics.

Or, dans le cadre du pluralisme linguistique espagnol, il est tout à fait possible de se trouver dans une situation où certaines communautés autonomes reconnaissent plusieurs langues officielles. Étant entendu que l'article 3 régit dans deux alinéas distincts l'officialité de la langue castillane et celle des autres langues espagnoles, la question s'est posée de savoir si l'officialité bénéficie du même contenu pour le castillan et les autres langues espagnoles. Cela revient à s'interroger sur deux points : est-ce que toutes les autorités publiques sont liées par l'officialité du castillan et celles des autres langues officielles ? Et au niveau des individus, est-ce que les conséquences constitutionnelles du principe d'officialité sont les mêmes pour le castillan et pour les autres langues officielles ?

En ce qui concerne les autorités publiques, la formulation de l'article 3 a posé question. En effet, l'article 3.1 dispose que le castillan est la langue officielle de l'État. La question s'est

²³¹ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 2. « *es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados con plena validez y efectos jurídicos* »

²³² Dans sa STC 82/1986, le Tribunal s'est basé sur l'article 3.1 pour donner sa définition de l'officialité. Dans son FJ 2, il s'est empressé d'appliquer la même définition à la notion d'officialité des autres langues espagnoles sur la base de l'article 3.2 faisant le choix d'une définition commune.

donc posée de savoir si le terme l'État est ici entendu dans un sens strict, auquel cas les autorités en question seraient celles de l'administration centrale, ou dans une acception large, auquel cas l'État serait synonyme de toutes les autorités publiques qu'elles dépendent de l'administration centrale, régionale ou locale. Cette question a été accentuée par le fait que l'article 3.2 fasse référence aux Communautés autonomes en ce qui concerne l'officialité des autres langues espagnoles. Ainsi, dans cette interprétation le castillan serait la langue de l'État central, et les autres langues espagnoles seraient les langues des communautés autonomes.

Le Tribunal constitutionnel a dissipé les doutes pouvant se former sur la question en précisant, dans la décision STC 86/1986 que : « *selon le n°1 de l'article 3, le castillan est la langue officielle de l'État, étant entendu évidemment par 'État' l'ensemble des pouvoirs publics espagnols, en incluant les pouvoirs autonomes et locaux* »²³³. Le castillan lie donc toutes les autorités publiques, et il n'y a pas de spécialisation.

Le même raisonnement a été tenu en ce qui concerne l'officialité des autres langues espagnoles qui s'applique « *à l'égard de tous les pouvoirs publics situés sur le territoire de la Communauté autonome, sans exclure les organes dépendant de l'administration centrale et les autres institutions étatiques au sens strict* »²³⁴. Ainsi, dans les Communautés autonomes régies par un régime de co-officialité, les deux langues sont des langues officielles de l'État au sens large et obligent toutes les autorités publiques situées sur ce territoire²³⁵. Ici également, le Tribunal fait le choix de la symétrie en ce qui concerne le principe d'officialité. Il a la même définition pour le castillan et les autres langues espagnoles, et il lie tous les pouvoirs publics dans les deux cas. La seule atténuation concerne le critère territorial. En effet, les autres langues espagnoles étant officielles dans le territoire des Communautés autonomes concernées, seules les autorités publiques dont le siège se trouve sur le territoire de ces communautés sont liées par la co-officialité des autres langues espagnoles. En d'autres termes, si la délégation provinciale du Gouvernement située à Bilbao est liée par l'officialité de la langue basque, ce n'est pas le cas des Ministères dont le siège se trouve à Madrid.

La deuxième question liée à la notion d'officialité concerne les conséquences juridiques créées à l'égard des individus. Si toutes les autorités publiques sont liées de la même manière par la déclaration d'officialité, qu'en est-il des droits qui peuvent être créés pour les individus ? Cette

²³³ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 2. « *según el núm. 1 del art. 3 de la Constitución, el castellano es la lengua española oficial del Estado, y entendiéndose obviamente aquí por «Estado» el conjunto de los poderes públicos españoles, con inclusión de los autónomos y locales* ».

²³⁴ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 2. « *la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto* ».

²³⁵ STC 67/1996 du 18 avril 1996, BOE n°123 du 21 mai 1996, FJ 5.

question s'est notamment posée puisque l'article 3.1 prévoit expressément comme corollaire à l'officialité du castillan le droit pour tous les individus de l'utiliser. Or, l'article 3.2 ne prévoit aucun droit du même genre pour les locuteurs des autres langues espagnoles déclarées co-officielles.

Le Tribunal constitutionnel a dû soulever cette difficulté et a interprété l'article 3.2 dans le sens d'une reconnaissance d'un droit à utiliser la langue co-officielle pour les locuteurs, alors même que l'article était silencieux sur la question. Pour reconnaître un tel droit, le Tribunal a estimé qu'il découlait du principe constitutionnel d'officialité²³⁶ et qu'il en était la conséquence logique.

Par conséquent, le Tribunal est venu doter la notion constitutionnelle d'officialité de la même portée normative pour le castillan et les autres langues espagnoles. Le principe d'officialité issu de l'article 3 de la Constitution tel qu'interprété par le Tribunal constitutionnel implique donc deux éléments. L'officialité lie de la même manière toutes les autorités publiques, d'une part²³⁷. Elle suppose, d'autre part, la reconnaissance d'un droit constitutionnel à utiliser la langue pour les locuteurs des deux langues²³⁸. Ce régime constitutionnel du principe d'officialité s'applique de manière égale pour le castillan et pour les autres langues espagnoles.

L'aménagement du pluralisme linguistique espagnol (article 3.3)

Si le principe d'officialité revêt le même contenu pour le castillan et les autres langues espagnoles, il convient également de s'interroger sur le modèle de coexistence entre les différentes langues défini par la Constitution. En effet, l'article 3 peut s'analyser autour d'une double organisation. D'un côté, l'article organise l'aménagement de son pluralisme linguistique autour de la notion de langue officielle. Celle-ci concerne le castillan, d'une part (art. 3.1) et les autres langues espagnoles, d'autre part (art. 3.2). Parallèlement à cette régulation de l'officialité linguistique, l'article 3 introduit un alinéa qui intègre la richesse des différentes modalités linguistiques espagnoles au sein du patrimoine culturel, et assure que cette richesse fasse l'objet d'une protection et d'un respect (art 3.3).

La doctrine s'est interrogée à la fois sur la portée normative de cet article 3.3, et sur son imbrication avec le système d'officialité linguistique mis en place par les articles 3.1 et 3.2. La première interrogation a porté sur l'objet de l'article 3.3 et sur sa complémentarité ou non avec

²³⁶ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 3.

²³⁷ La sujétion est générale pour le castillan, elle est territorialement limitée à la Communauté autonome pour les autres langues espagnoles.

²³⁸ Pour plus d'éléments sur le droit à utiliser la langue officielle ou co-officielle, voir le Chapitre 2 de la Partie 1 du présent travail.

le principe d'officialité. En effet, alors que les articles 3.1 et 3.2 parlent de 'langue' pour se référer à la protection induite par l'officialité, l'article 3.3 organise une protection constitutionnelle pour les 'modalités linguistiques'. La question est donc de savoir si les langues bénéficiant du statut d'officialité sont également bénéficiaires de la protection constitutionnelle de l'article 3.3, ou si, au contraire, cet article vise d'autres modalités linguistiques.

La majorité de la doctrine s'est inclinée pour une acception large de la notion de 'modalité linguistique', estimant que les langues officielles et le castillan font partie de ces modalités²³⁹. Dans ce cas, l'article 3.3 offrirait une protection complémentaire de celle issue du principe d'officialité.

Toutefois, dans ce consensus général, le Professeur López Basaguren présente une voix discordante, estimant que la protection de l'article 3.3 bénéficie aux minorités linguistiques. Le Professeur définit ces minorités linguistiques par exclusion du castillan et en intégrant les langues n'ayant pas bénéficié du statut d'officialité dans leur communauté autonome – comme par exemple le *bable* ou asturien aux Asturies – ou celles des minorités se trouvant dans des communautés autonomes limitrophes aux communautés avec une langue co-officielle mais ne bénéficiant pas de ce statut juridique²⁴⁰ - c'est le cas des catalanophones en Aragon par exemple –.

Nous nous inclinons, de notre côté, pour l'acception large de la notion de 'modalité linguistique' comme le fait la doctrine française à ce sujet²⁴¹, puisque c'est celle qui paraît la plus proche de la réalité, notamment eu égard à la jurisprudence du Tribunal constitutionnel qui semble inclure les langues co-officielles et le castillan sous la protection de l'article 3.3.

La deuxième question concernant l'article 3.3 a été celle de sa portée normative. L'article parle de 'respect' et de 'protection' des modalités linguistiques. Si une partie de la doctrine a été dubitative sur la portée juridique du terme 'respect'²⁴², la majorité a abondé vers une portée normative de l'article, en se basant sur la 'protection' offerte par l'article 3.3. Ainsi, si le respect du pluralisme exige un minimum négatif interdisant la remise en cause de cette diversité, le terme 'protection' a été interprété comme fondant une obligation positive de la part desdites

²³⁹ Voir en ce sens : E. COBREROS, *El euskara en el estatuto vasco*, IVAP, 1989, Oñati, p. 34-35 ; A. MILIAN i MASSANA, « La regulación constitucional del multilingüismo », REDC, *op. cit.* p. 144 ; R. ENTRENA, « Artículo 3 », dans F. GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, *op. cit.*, p. 73 ; J.J. SOLOZABAL, « El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad como garantía institucional », REDC, n°55, 1999, p. 15 ; J. PRIETO de PEDRO, « Artículo 3º, Las lenguas de España », dans O. ALZAGA (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tome I, Cortes generales editoriales de derecho reunidas, 1996, p. 250 ; J. VERNET i LLOBET, *Normalizació lingüística i accés a la funció pública*, Fundació, Jaume Callis, Barcelona, 1992, p. 48.

²⁴⁰ A. LÓPEZ BASAGUREN, « El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico », RCDP, *op. cit.* p. 59.

²⁴¹ V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 262.

²⁴² O. ALZAGA, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, El Foro, Madrid, 1978, p. 111.

autorités afin de protéger la diversité des modalités linguistiques²⁴³. L'article fonde aussi un principe de responsabilité partagée, toutes les autorités publiques – qu'elles soient étatiques, régionales ou locales – devant assurer cette protection dans leur cadre de compétence²⁴⁴.

Le Tribunal constitutionnel a confirmé cette approche doctrinale dans sa décision STC 82/1986 en affirmant que le 'respect' et la 'protection' des modalités linguistiques « *incoment à l'État au sens strict et également aux Communautés autonomes* »²⁴⁵. Le Tribunal est venu préciser le contenu de ces mesures positives de protection, en estimant que les politiques de promotion de la normalisation linguistique²⁴⁶ trouvent leur fondement dans l'article 3.3²⁴⁷. Par cette précision, le Tribunal confirme l'idée selon laquelle l'article 3.3 protège les modalités linguistiques au sens large, langues officielles incluses, puisque les politiques dites de normalisation linguistique sont appliquées aux langues co-officielles en Espagne.

Ainsi, la doctrine en a conclu que cet article vient fonder, au-delà de l'aspect prescriptif et objectif inhérent au concept de langue officielle, des politiques d'action positive visant à rétablir l'égalité réelle entre castillan et langues co-officielles qui ont été mises en place par les politiques dites de normalisation linguistique²⁴⁸. En cohérence avec cette interprétation, l'article 3.3 viendrait donc apporter un complément à la protection induite par le principe d'officialité linguistique. Complément pour les langues co-officielles, mais également complément à l'égard des modalités linguistiques ne bénéficiant pas d'un tel statut. Le cœur constitutionnel de la protection du plurilinguisme résiderait dans le principe d'officialité, sur le fondement des articles 3.1 et 3.2, et l'article 3.3 apporterait une protection supplémentaire et complémentaire à l'officialité linguistique.

Face à cette vision d'une portée juridique résiduelle de l'article 3.3, une autre partie de la doctrine a développé une vision toute autre estimant que, loin d'être un complément, l'article 3.3 constituait le fondement du modèle de régulation du pluralisme linguistique et du subséquent principe de co-officialité linguistique.

Ces auteurs insistent sur le terme de 'diversité' des modalités linguistiques que l'article 3.3 entend protéger. L'objet de l'article serait donc, non pas de protéger les modalités linguistiques

²⁴³ E. COBREROS, *El euskara en el estatuto vasco op. cit.* p. 35 ; R. GOMEZ FERRER, « La doble oficialidad lingüística y su interpretación por el Tribunal constitucional », dans E. COBREROS, *Euskararen lege-araubideari buruzko jardunaldiak*, IVAP, Oñati, 1990, p. 71.

²⁴⁴ E. COBREROS, *El euskara en el estatuto vasco op. cit.* p. 35.

²⁴⁵ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.*, FJ 4. « *respeto y protección que por definición incumben al Estado en sentido estricto y también a las Comunidades Autónomas* ».

²⁴⁶ Sur la notion de normalisation linguistique, voir le Chapitre I de la Partie 2 du présent travail.

²⁴⁷ STC 69/1988 du 19 avril 1988, BOE n° 108 du 5 mai 1988, FJ 3.

²⁴⁸ E. COBREROS, *El euskara en el estatuto vasco op. cit.* p. 36 ; A. MILIAN i MASSANA, « La regulación constitucional del multilingüismo », REDC, *op. cit.* p. 145.

de l'Espagne, mais bien la situation de diversité de ces modalités qui est reconnue en tant que richesse culturelle. L'article 3.3, par conséquent, servirait non seulement à protéger le castillan et les autres modalités linguistiques, mais à veiller à ce que le pluralisme linguistique espagnol hérité en 1978 perdure. Dans ce sens, l'article 3.3 marquerait l'orientation générale, le « *centre de gravité* »²⁴⁹ autour duquel devrait s'organiser le système de garantie institutionnelle du principe d'officialité²⁵⁰.

Plus concrètement, puisqu'il s'agit de protéger la diversité des modalités linguistiques de l'Espagne, le bilinguisme institué par la co-officialité doit s'entendre comme le « *régime juridique de la pluralité de langues* »²⁵¹ dans les territoires en question. Ainsi, aucune prétention à l'hégémonie d'une des deux langues ne pourrait être tolérée par ce mécanisme constitutionnel. Ces auteurs estiment que l'article 3.3 interdirait au nom de la richesse du bilinguisme social constitutionnalisé comme élément du patrimoine, « *des politiques de monolinguisme territorial d'une ou l'autre langue co-officielle* »²⁵², en application du principe de territorialité linguistique²⁵³. Autrement dit, dans les territoires où deux langues sont officielles, il ne peut être instauré de monolinguisme d'une seule des deux langues officielles. La Constitution exige l'application d'un bilinguisme institutionnel.

C'est dans ce sens que semble s'être tourné le Tribunal constitutionnel dans son appréciation de la constitutionnalité des régimes juridiques issus de l'officialisation des langues espagnoles autre que le castillan. En effet, si dans un premier temps la Haute Cour a estimé que « *les articles 3.1 et 3.2 de la Constitution (...) constituent la base de la régulation du pluralisme linguistique (...) à l'intérieur (...) des grandes lignes du modèle linguistique de la Constitution espagnole* »²⁵⁴, le même tribunal a ensuite précisé, en se fondant sur l'article 3.3, que la co-officialité « *présuppose, non seulement la coexistence, mais la cohabitation [convivencia] de*

²⁴⁹ J. PRIETO de PEDRO, « Artículo 3º, Las lenguas de España », dans *Comentarios a la Constitución española de 1978*, *op. cit.* p. 260.

²⁵⁰ Voir, en ce sens : J. PRIETO de PEDRO, « Artículo 3º, Las lenguas de España », dans *Comentarios a la Constitución española de 1978*, *op. cit.* p. 249-260 ; J.J. SOLOZABAL, « El régimen constitucional del bilinguismo. La cooficialidad como garantía institucional », REDC, *op. cit.* p. 22-28.

²⁵¹ J.J. SOLOZABAL, « El régimen constitucional del bilinguismo. La cooficialidad como garantía institucional », REDC, *op. cit.* p. 22.

²⁵² J. PRIETO de PEDRO, « Artículo 3º, Las lenguas de España », dans *Comentarios a la Constitución española de 1978*, *op. cit.* p. 260.

²⁵³ J.J. SOLOZABAL, « El régimen constitucional del bilinguismo. La cooficialidad como garantía institucional », REDC, *op. cit.* p. 26.

²⁵⁴ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 2, « *el art. 3.1 y 2 de la Constitución y los artículos correspondientes de los respectivos Estatutos de Autonomía son la base de la regulación del pluralismo lingüístico en cuanto a su incidencia en el plano de la oficialidad en el ordenamiento constitucional español, dentro de lo que el Abogado del Estado denomina «las líneas maestras del modelo lingüístico» de la Constitución Española* ».

chacune des langues co-officielles, pour préserver le bilinguisme existant »²⁵⁵. Autrement dit, puisque les langues doivent cohabiter, l'une ne saurait prendre le pas sur l'autre.

Cette même base argumentative semble avoir été suivie dans sa décision STC 31/2010 relative au Statut d'autonomie de la Catalogne, même si la référence à l'article 3.3 par le Tribunal est implicite. En effet, le Tribunal constitutionnel, s'il a validé les actions positives de type normalisation linguistique, a censuré que le statut catalan mette en place un usage préférentiel en faveur du catalan. Le Tribunal a ainsi précisé une nouvelle exigence constitutionnelle qui oblige à ce que les régimes de co-officialité établissent un traitement équilibré entre les langues officielles²⁵⁶.

L'aménagement de la co-officialité de deux ou plusieurs langues oblige donc, sur la base des lignes directrices constitutionnelles, à mettre en place un traitement équilibré entre les langues co-officielles. Toute tentation hégémonique est ici censurée comme contraire à la régulation constitutionnelle du principe d'officialité. Le Tribunal constitutionnel pousse, par ce raisonnement, au bout sa logique d'une officialité symétrique entre le castillan et les autres langues espagnoles dans les territoires concernés.

Toutefois, un dernier élément est susceptible de rompre cette symétrie. En effet, l'article 3.1 introduit le devoir pour tous les Espagnols de connaître le castillan. Ce devoir est absent de l'article 3.2. Cela conduit à s'interroger sur la spécificité du devoir de connaissance du castillan et sur son lien avec le principe d'officialité (b).

b) Le devoir de connaissance du castillan

L'article 3.1 introduit, à côté de la disposition proclamant l'officialité du castillan, le devoir de maîtriser le castillan. Ce devoir s'applique à tous les Espagnols. Cette précision n'est pas la seule, puisque l'article 3.1 a également reconnu le droit de tous les Espagnols à utiliser le castillan. Le Tribunal constitutionnel a estimé que ce droit est inhérent au principe d'officialité.

²⁵⁵ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, BOE n°19 du 23 janvier 1995, FJ 6, « *el régimen de cooficialidad lingüística establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía presupone no sólo la coexistencia sino la convivencia de ambas lenguas cooficiales, para preservar el bilingüismo existente* ».

²⁵⁶ STC 31/2010 du 28 juin, BOE n° 172 du 16 juillet 2010, FJ 14. Cette position censurant un usage préférentiel de la langue co-officielle a été confirmée dans diverses décisions. Sur la co-officialité du catalan dans les îles baléares : STC 165/2013 du 26 septembre 2013, BOE n° 254 du 23 octobre 2013, FJ 11. Sur la co-officialité de l'occitan aranais dans le val d'Aran, Catalogne : STC 11/2018 du 8 février 2018, BOE n° 59 du 8 mars 2018. Pour un commentaire de la STC 31/2010 : A. MILIAN i MASSANA, X. MURO BAS, A-M. PLA BOIX, E. PONS PARERA, « La llengua », RCDP especial sentència 31/2010 del Tribunal constitucional sobre l'Estatut de Autonomia de Catalunya de 2006, 2010, p. 131-152.

La question s'est donc posée de savoir si le devoir de connaître le castillan était lui aussi inhérent au principe d'officialité, ainsi que d'établir quelle était la portée normative dudit devoir.

La première question concerne le lien entre ce devoir constitutionnel de connaissance du castillan et le concept de langue officielle. Si certains auteurs ont estimé que le devoir de connaître le castillan est un élément de l'officialité du castillan²⁵⁷, d'autres ont défendu que cette disposition amène un *plus* au régime juridique de l'officialité du castillan²⁵⁸. Le Tribunal constitutionnel a clos le débat doctrinal dans ses décisions STC82/1986 et STC337/1994. La décision de 1994 est la plus explicite, le juge constitutionnel précisant que : « *pour la Constitution, le régime du castillan ne s'épuise pas dans sa reconnaissance comme langue officielle, en tant que la Norme fondamentale établit pour tous les espagnols le devoir de le connaître* »²⁵⁹. Le devoir de connaître le castillan est donc spécifique à cette langue et n'est pas inhérent au principe d'officialité.

Une fois exclu, le lien *stricto sensu* entre officialité du castillan et devoir de connaissance prévu par l'article 3.1, les interrogations se sont portées sur la portée normative du devoir. Si certains auteurs ont appelé à un développement législatif de l'obligation de connaître le castillan²⁶⁰, d'autres auteurs ont réfuté l'idée selon laquelle ce devoir de connaissance entrerait dans la catégorie des devoirs constitutionnels²⁶¹, notamment en raison du manque de sanction coercitive en cas de non-respect. Ainsi, le devoir de connaissance résulterait davantage d'une exigence morale que d'un devoir constitutionnel²⁶².

Le Tribunal constitutionnel a apporté une réponse nuancée sur le contenu et la portée normative du devoir de connaissance du castillan. Il a estimé, d'une part, que : « *seulement du castillan est établi un devoir constitutionnel individualisé de connaissance et avec lui une présomption que tous les espagnols le connaissent* »²⁶³. De la sorte, deux observations peuvent être faites :

²⁵⁷R. ENTRENA, « Artículo 3 », dans F. GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución, op. cit.*, p. 63 ; O. ALZAGA, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978, op. cit.* p. 107-108 ; L.J. SEGURA, « Comentario sobre el régimen jurídico lingüístico del Estado de autonomía de las Islas Baleares », RVAP n° 8, 1984, p. 240.

²⁵⁸ A. LÓPEZ BASAGUREN, « El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico », RCDP, *op. cit.* p. 50 ; A. MILIAN i MASSANA, « La regulación constitucional del multilingüismo », REDC, *op. cit.* p. 133.

²⁵⁹ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.* FJ 9. « *Es cierto, en efecto, que para la Constitución el régimen del castellano no se agota en su reconocimiento como lengua oficial, en cuanto que la Norma fundamental establece para todos los españoles el deber de conocerlo* ».

²⁶⁰ J.J. SOLOZABAL, « « El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad como garantía institucional », REDC, *op. cit.* p. 19.

²⁶¹ A. LÓPEZ BASAGUREN, « El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico », RCDP, *op. cit.* p. 49.

²⁶² R. GÓMEZ GUILLAMÓN, « Las lenguas oficiales en el ordenamiento constitucional español » dans MONTORO PUERTO (Dir.), *Temas constitucionales de actualidad – Libertad, Justicia, Pluralismo*, Iruñea-Pamplona, Ed. Univesidad de Navarra SA, 1993, p. 202.

²⁶³ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ3, « *Ello quiere decir que sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento, y con él, la presunción de que todos los españoles lo conocen* ».

le devoir de connaître le castillan est individualisé et concerne chaque espagnol. Cela ne se traduit pas, toutefois, par des sanctions juridiques pour méconnaissance du castillan, mais uniquement par une présomption générale de maîtrise du castillan par les ressortissants espagnols.

Ce raisonnement sert au Tribunal constitutionnel de fondement pour déclarer contraires à la Constitution des dispositions qui prévoyaient un devoir de connaissance des langues co-officielles. En effet, le Tribunal estime qu'un tel devoir de connaissance n'est pas inhérent au principe d'officialité et qu'il est propre au castillan. Par conséquent, le principe de co-officialité des autres langues espagnoles prévu à l'article 3.2 de la Constitution ne peut faire naître un devoir général de connaissance de ces langues. En effet, contrairement à l'article 3.1 qui prévoit expressément le devoir de connaître le castillan, l'article 3.2 est silencieux sur la question. Ainsi était censurée en 1986 une disposition du Statut d'autonomie de la Galice qui prévoyait que tous les galiciens avaient le devoir de connaître le galicien²⁶⁴.

Cette position du Tribunal constitutionnel a été critiquée par une partie de la doctrine, notamment en raison de son manque de cohérence argumentative. En effet, le Tribunal avait déduit du principe de co-officialité la reconnaissance d'un droit à utiliser la langue co-officielle malgré le silence de l'article 3.2 sur le sujet. Pour ce faire, il avait appliqué une analogie entre l'article 3.1 qui prévoyait expressément ce droit pour le castillan et le principe d'officialité des autres langues. Ce qui était valable pour le castillan, devenait valable, en ce qui concerne le droit à la langue, pour les langues co-officielles.

Le Tribunal a, toutefois, refusé d'appliquer le même mécanisme de raisonnement par analogie pour le devoir de connaissance du castillan et a refusé de reconnaître un devoir de connaissance de la langue co-officielle sur la base de l'article 3.2. Alors que le silence de cet article fait naître, dans un cas, un droit à l'usage de la langue co-officielle, il ne fait pas naître un devoir de connaissance. La cohérence argumentative du Tribunal constitutionnel est, dans ce cas concret, difficile à apprécier²⁶⁵.

Une deuxième critique concernait un risque d'affaiblissement du statut juridique des langues co-officielles du fait du devoir de connaître le castillan. Certains auteurs estiment que la négation d'un devoir de connaître la langue co-officielle peut engendrer une inégalité entre les statuts du castillan et des langues co-officielles. En effet, s'il existe un devoir de connaissance uniquement à l'égard du castillan, ce devoir et la conséquente présomption de connaissance du

²⁶⁴ STC 84/1986 du 26 juin 1986, BOE n°159 du 4 juillet 1986, FJ2.

²⁶⁵ M. ALCARAZ RAMOS, *El pluralismo lingüístico en la Constitución española*, Congreso de los diputados, Madrid, 2000, p. 68.

castillan peuvent-ils être utilisés pour atténuer les obligations inhérentes à l'officialité des autres langues espagnoles ?²⁶⁶ Autrement dit, puisque tout le monde est censé connaître le castillan, l'administration peut-elle s'affranchir du droit des locuteurs des autres langues officielles à recevoir un service dans cette langue ?

Le Tribunal a tâché de répondre à ces critiques en affirmant que la reconnaissance d'un devoir individuel de connaissance du castillan n'est pas incompatible avec le principe d'une « *position d'égalité des deux langues officielles au sein des correspondantes Communautés autonomes* »²⁶⁷. En l'espèce, lorsqu'il légifère sur l'organisation de l'administration de la justice espagnole, le législateur organique ne peut se réfugier derrière le devoir constitutionnel de connaître le castillan pour ne pas appliquer les obligations juridiques induites de la co-officialité des autres langues espagnoles sur les territoires concernés. Il doit, par exemple, prévoir des mécanismes de traduction dans les langues co-officielles des actes de procédure et des décisions juridictionnelles, et mettre en place un plan pour l'acquisition par les magistrats et agents publics en question des compétences linguistiques nécessaires pour rendre effectif le droit à l'usage des langues co-officielles.

Ce souci de ne pas porter atteinte à la portée normative de la notion de co-officialité se vérifie, notamment, en ce qui concerne l'enseignement des langues. Le Tribunal constitutionnel a dû construire un fragile équilibre en la matière. Le devoir de connaissance du castillan suppose, afin de rendre valide la présomption de connaissance du castillan par tout espagnol, que le castillan soit langue véhiculaire de l'enseignement. Autrement dit, le devoir de connaissance du castillan impose un enseignement *de et en* langue castillane²⁶⁸. Toutefois, le principe de co-officialité entraîne comme conséquence l'introduction d'un enseignement également véhiculaire *de et en* langue co-officielle. Le problème réside, donc, dans la cohabitation de ces deux enseignements. Ainsi et par exemple, un élève ne peut se réfugier derrière le devoir de connaissance du castillan pour demander d'avoir un enseignement uniquement en langue castillane, lorsque les dispositions des communautés autonomes prévoient un enseignement bilingue²⁶⁹.

Il apparaît par ces cas d'espèce que la Haute Cour procède ici à une conciliation des effets juridiques créés par le devoir constitutionnel de connaissance du castillan d'une part, et la déclaration de co-officialité, d'autre part. Le souci du Tribunal est de ménager la portée

²⁶⁶ E. COBREROS, *El euskara en el estatuto vasco op. cit.* p. 28-30.

²⁶⁷ STC 56/1990 du 13 mai 1990, BOE n°141 du 13 juin 1990, p. 1. FJ 41. « *Ello supone, pues, en principio una posición de igualdad de las dos lenguas oficiales en el seno de las correspondientes Comunidades Autónomas* ».

²⁶⁸ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.* FJ 10.

²⁶⁹ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.* FJ 9.

normative du principe d'officialité, en soulignant notamment la position d'égalité entre les langues co-officielles et le castillan. Ce souci de ménagement se vérifie également dans le fait que le devoir de connaissance du castillan ne puisse conduire à « *une marginalisation ou une exclusion, ex constitutione des autres langues qui sont propres et co-officielles dans les Communautés autonomes* »²⁷⁰.

En définitive, comme le fait une partie de la doctrine française²⁷¹ et espagnole²⁷², il est permis de s'interroger sur le contenu juridique réel de ce devoir de connaissance du castillan. Un devoir qui est exclu du principe d'officialité, est individualisé et n'entraîne pas de sanction effective, mais induit une simple présomption de connaissance du castillan, sans préjudice des effets juridiques induits par la co-officialité des autres langues espagnoles. S'il existe donc bien une asymétrie entre le régime constitutionnel du castillan – constitué de l'officialité du castillan et du devoir de le connaître – et celui des langues co-officielles – constitué du seul principe d'officialité – c'est une asymétrie toute relative.

En ce qui concerne le contenu constitutionnel du principe d'officialité, l'Espagne a donc fait le choix d'un principe symétrique entre castillan et autres langues co-officielles. Au-delà de cette symétrie, le modèle constitutionnel de l'article 3 se caractérise également par un régime juridique de l'officialité original, puisqu'il incombe aux Statuts d'autonomie de définir le régime juridique des langues co-officielles (2).

2- Une co-officialité par renvoi statutaire

Le modèle constitutionnel de l'officialité linguistique présente une caractéristique intéressante en ce qui concerne le régime juridique de la co-officialité. En effet, l'article 3 organise l'officialité en deux volets. Celle-ci est explicitée pour le castillan dans l'article 3.1 qui est la langue officielle de l'État. En revanche, l'article 3.2 prévoit une co-officialité des autres langues espagnoles limitées au territoire des Communautés autonomes et en accord avec leurs statuts d'autonomie. Cette caractéristique conduit donc à une territorialisation du droit de la co-officialité linguistique (a) et également à une possibilité de modulation par les Communautés autonomes du régime juridique de la co-officialité (b).

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.* p. 301.

²⁷² A. MILIAN i MASSANA, « La regulació constitucional del multilingüisme », REDC, *op. cit.* p. 133. Le Professeur va jusqu'à proposer une suppression de cette disposition constitutionnelle.

a) *Une territorialisation du droit de la co-officialité*

L'organisation de l'officialité linguistique de l'article 3 répond à deux niveaux différents. D'un côté le castillan est la langue officielle pour tout l'État espagnol (art. 3.1). D'un autre côté, les autres langues espagnoles sont également officielles dans leurs Communautés autonomes respectives, conformément avec leurs statuts d'autonomie (3.2). La Constitution fait donc le choix d'un aménagement territorial à deux niveaux de la co-officialité qui pourrait se résumer par la maxime suivante : l'Espagne est monolingue sur son territoire, mais elle est également bilingue sur certaines parties de son territoire. De ce fait, la Constitution espagnole procède à une application modulée du critère territorial. Elle fait le choix d'une application unitaire du critère, en reconnaissant une officialité du castillan sur tout le territoire et en précisant le contenu de cette officialité. A côté de ce critère unitaire, elle fait le choix établit une mise en œuvre géographiquement limitée du pluralisme linguistique. Sur certaines parties du territoire, une autre langue peut également être officielle, sans préjudice de l'officialité du castillan. Cette solution, certes, reflète la réalité sociale du bilinguisme espagnol²⁷³, qui se caractérise par la présence d'une langue commune parlée sur tout le territoire (le castillan) et de langues territorialisées sur certaines parties de l'État qui cohabitent avec le castillan (l'euskara, le catalan et le galicien en particulier). Elle reflète également la construction institutionnelle mise en place par la Constitution de 1978.

La Constitution met en œuvre au niveau de la régulation linguistique, le même modèle de pluralisme politique et juridique inhérent à son système de division verticale du pouvoir. En effet, l'article introduit à la fois un élément d'unité linguistique (le castillan) et de pluralisme linguistique (les autres langues espagnoles) en organisant la cohabitation entre langue unitaire et langues plurielles. Ce modèle n'est pas sans rappeler l'équilibre difficile mis en place par l'article 2 de la Constitution qui proclame ce qui suit : « [l]a Constitution a pour fondement l'unité indissoluble de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles »²⁷⁴. Ainsi, l'article 3 entend appliquer au plan

²⁷³ J. PRIETO de PEDRO, « Artículo 3º, Las lenguas de España », dans *Comentarios a la Constitución española de 1978*, op. cit. p. 260.

²⁷⁴ Article 2 de la Constitution du 6 décembre 1978. « *La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas* ».

linguistique la même synthèse établie par l'article 2 entre l'unité nationale et le caractère pluraliste de cette Nation²⁷⁵ qui se caractérise par le droit à l'autonomie.

Le Tribunal constitutionnel a explicitement effectué le lien entre les articles 2 et 3 de la Constitution dans sa décision STC 337/1994. La Haute Cour dispose ainsi : « *il faut préciser que la Constitution de 1978 proclame l'unité de la Nation espagnole et qu'elle reconnaît en même temps les nationalités et régions qui l'intègrent auxquelles elle garantit le droit à l'autonomie (...) (art. 2. C.E.). En correspondance avec ce présupposé, lorsqu'il s'est agi de réguler constitutionnellement la 'réalité plurilingue' de la Nation espagnole qui est assumée comme un patrimoine culturel digne d'un respect et d'une protection spéciale (art. 3.3 CE), la Constitution établit un régime de co-officialité linguistique* »²⁷⁶.

La Constitution met en œuvre un pluralisme juridique du droit de la co-officialité linguistique, et contribue à la territorialisation du droit de la co-officialité. Ce modèle est compatible avec le modèle espagnol de division verticale du pouvoir qui combine élément unitaire et autonomie des nationalités et régions Espagnoles.

En effet, si la déclaration constitutionnelle d'officialité du castillan est explicitée par la reconnaissance d'un droit à l'utiliser et d'un devoir de le connaître (art. 3.1), la déclaration constitutionnelle d'officialité des autres langues espagnoles reste silencieuse sur la question (3.2). Sans préjudice de l'interprétation du Tribunal constitutionnel qui a doté de contenu constitutionnel le principe de co-officialité de l'article 3.2, le même article confie expressément aux statuts d'autonomie la mission de préciser le régime juridique de cette co-officialité linguistique, puisque les autres langues espagnoles sont également officielles « *conformément à leurs statuts d'autonomie* ».

Cet alinéa introduit ce que la doctrine a qualifié de réserve statutaire²⁷⁷. Il s'agit ici d'appliquer au niveau linguistique le droit à l'autonomie des Communautés autonomes qui se matérialise au niveau normatif par l'adoption de statuts d'autonomie. Ainsi donc, si l'officialité des autres langues espagnoles trouve une source constitutionnelle, la définition du régime juridique de cette co-officialité est de la responsabilité des Communautés autonomes. La réserve statutaire

²⁷⁵ E. FOSSAS ESPADALER, « Artículo 3 », dans M.E. CASAS BAAMONDE (Dir.) *Comentarios a la Constitución española – XXX aniversario*, Wolters Kluwer, Madrid, 2009, §3.

²⁷⁶ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.* FJ 6. « *En efecto, ha de tenerse presente que la Constitución de 1978 proclama la unidad de la Nación española a la vez que reconoce las nacionalidades y regiones que la integran, a las que garantiza su derecho a la autonomía y la solidaridad entre todas ellas (art. 2 C.E.). Y en correspondencia con este presupuesto, al ordenar constitucionalmente la "realidad plurilingüe de la Nación española" (STC 82/1986), que es asumida como un patrimonio cultural digno de especial respeto y protección (art. 3.3 C.E.), establece un régimen de cooficialidad lingüística* ».

²⁷⁷ J.J. SOLOZABAL, « « El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad como garantía institucional », REDC, *op. cit.* p. 13.

introduit, de ce fait, une réserve de compétence au bénéfice des Communautés autonomes en ce qui concerne la régulation de la co-officialité linguistique.

La question qui se pose est de savoir si cette réserve de compétence peut être limitée constitutionnellement. Il convient de répondre positivement à cette question, puisque la doctrine a identifié une double limite à cette réserve statutaire. La première concerne le respect de l'officialité du castillan. La régulation de la co-officialité ne doit pas conduire à réduire le statut juridique du castillan dans la Communauté autonome. En effet, la Constitution a entendu réguler à la fois le monolinguisme espagnol, et le bilinguisme social des Communautés autonomes plurilingues. C'est dans ce sens que l'application du principe de territorialité linguistique apparaît exclue de la régulation constitutionnelle pour les langues co-officielles, en même temps que l'application universelle de la personnalité linguistique, puisque les locuteurs d'une langue co-officielle ne bénéficient des droits inhérents à la co-officialité que pour le territoire de la Communauté autonome. C'est ainsi que la doctrine a pu préciser que le modèle constitutionnel de co-officialité n'est pas strictement territorial ni strictement personnel²⁷⁸.

La deuxième limite constitutionnelle à la réserve statutaire de compétence est introduite par la formulation de l'article 3.2. L'article dispose que les autres langues espagnoles « *seront* » également officielles dans les Communautés autonomes respectives. L'emploi de l'indicatif doit-il s'entendre comme une prescription obligatoire à l'égard des Communautés autonomes ? Au contraire, le respect du droit à l'autonomie peut-il laisser le choix à des Communautés autonomes avec une langue propre de ne pas procéder à sa déclaration d'officialité ? La majorité de la doctrine s'est penchée vers la première solution, estimant que l'article 3.2 introduit un principe constitutionnel de co-officialité qui lie les Communautés autonomes. La déclaration de co-officialité est donc une disposition prescriptive²⁷⁹ qui a un caractère impératif pour les Communautés autonomes²⁸⁰. Lorsqu'une langue propre existe, il ne peut y avoir de liberté pour la Communauté autonome. Il faut la déclarer, dans son Statut d'autonomie, co-officielle.

La reconnaissance du droit à l'autonomie des Communautés autonomes est donc limitée par le caractère impératif de la déclaration de co-officialité. L'autonomie joue, toutefois, pleinement

²⁷⁸ R. LI. NINYOLES, *La política lingüística : modelos y ámbitos*, *op. cit.* p. 20. J.J. SOLOZABAL, « « El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad como garantía institucional », *REDC*, *op. cit.* p. 24 ; J. PRIETO de PEDRO, « Artículo 3º, Las lenguas de España », dans *Comentarios a la Constitución española de 1978*, *op. cit.* p. 261.

²⁷⁹ A. MILIAN i MASSANA, « La regulación constitucional del multilingüismo », *REDC*, *op. cit.* p. 134.

²⁸⁰ J. PRIETO de PEDRO, « Artículo 3º, Las lenguas de España », dans *Comentarios a la Constitución española de 1978*, *op. cit.* p. 261 ; A. LÓPEZ BASAGUREN, « El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico », *RCDP*, *op. cit.* p. 48.

dans la définition du régime juridique induit par cette co-officialité et introduit notamment une faculté de modulation de ses effets juridiques (2).

b) *Une co-officialité modulable*

L'article 3.2 renvoie aux statuts d'autonomie la mission de définir le régime juridique des langues co-officielles sans préciser le contenu à donner à ce régime. Ce silence a été interprété par la doctrine comme une réserve « *en bloc et en blanc* »²⁸¹ qui laisse au statut d'autonomie la responsabilité de développer la notion constitutionnelle de co-officialité²⁸², et dénote le caractère ouvert du modèle plurilingue espagnol²⁸³.

Cette ouverture se matérialise par la faculté accordée aux Communautés autonomes de fixer librement le contenu de la co-officialité, notamment en modulant les effets juridiques qui sont induits par le principe d'officialité linguistique. Si constitutionnellement, la notion d'officialité a le même contenu pour l'officialité du castillan et l'officialité des autres langues espagnoles²⁸⁴, la réserve statutaire permet aux Communautés autonomes de restreindre cet effet-là afin, par exemple, de concilier le contenu de l'officialité avec la réalité sociolinguistique de la Communauté autonome.

La doctrine a essayé de systématiser cette faculté de modulation et a caractérisé plusieurs hypothèses de modulation. La première forme de modulation concerne la portée géographique de la co-officialité. Ainsi, les Communautés autonomes ont la faculté de limiter le champ d'application de la co-officialité de la langue à une partie seulement de leur territoire – par exemple les parties où la langue co-officielle bénéficie d'une implantation historique et sociale forte –²⁸⁵. Ce modèle a été décrit comme modèle de co-officialité limitée ou restreinte²⁸⁶.

²⁸¹ J.J. SOLOZABAL, « « El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad como garantía institucional », REDC, *op. cit.* p. 13.

²⁸² A. LÓPEZ BASAGUREN, « El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico », RCDP, *op. cit.* p. 52.

²⁸³ A. LÓPEZ BASAGUREN, « Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades autónomas : Desarrollo o transformación del modelo constitucional ? », REDC, n°79, 2007, p. 86.

²⁸⁴ Pour rappel, le principe d'officialité implique en droit constitutionnel espagnol la reconnaissance d'une langue comme moyen de communication au sein des autorités publiques, et dans les relations de ces autorités avec les individus. La langue officielle dispose d'une entière validité et effet juridique, et oblige les autorités à son utilisation. Il crée également un droit d'utilisation pour les individus et, dans les cas où deux langues sont officielles, un droit d'option quant à l'utilisation de la langue officielle. Le contenu de l'officialité est donc identique pour le castillan et les langues co-officielles. En revanche, le devoir d'utiliser le castillan n'a pas été intégré par le Tribunal constitutionnel comme faisant partie de l'officialité, même s'il contribue au régime juridique du castillan. Cf. 1- de la présente sous-partie.

²⁸⁵ A. MILIAN i MASSANA, « La regulación constitucional del multilingüismo », REDC, *op. cit.* p. 144.

²⁸⁶ A. LÓPEZ BASAGUREN, « El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico », RCDP, *op. cit.* p. 63.

Une deuxième possibilité de modulation concerne le contenu même de la co-officialité. Ainsi, une option peut-être de déclarer la langue co-officielle sur tout le territoire d'une Communauté autonome, mais de limiter certaines obligations induites du principe d'officialité dans certaines zones du territoire – notamment dans les zones où la langue co-officielle ne bénéficie pas d'une implantation sociale forte –. Ce modèle a été décrit comme modèle de co-officialité complète avec atténuation territoriale de ses effets²⁸⁷.

Ces possibilités de modulation introduisent donc la possibilité de mettre en œuvre un régime de co-officialité asymétrique au détriment des langues co-officielles. Il faut rappeler que le choix de mettre en place un régime de co-officialité symétrique au régime d'officialité du castillan est tout à fait possible. Ce modèle est décrit par la doctrine comme un modèle de co-officialité généralisée²⁸⁸.

Toutefois, il faut également rappeler que ce modèle de co-officialité généralisé doit respecter, lors de la définition statutaire de son régime juridique, les limites et lignes directrices constitutionnelles fixées par l'article 3 de la Constitution. En ce sens, si le Tribunal constitutionnel a validé une co-officialité conduisant à une parité entre castillan et autres langues co-officielles, il a censuré les tentatives d'application d'un régime de territorialité linguistique basé sur l'usage exclusif de la langue co-officielle et a également insisté sur l'exigence constitutionnelle d'équilibre entre langues officielles, en censurant toute référence à un traitement préférentiel de la langue co-officielle au détriment du castillan²⁸⁹.

En d'autres termes, si le droit à l'autonomie autorise une co-officialité asymétrique au détriment de la langue co-officielle, il ne peut fonder une co-officialité asymétrique au détriment du castillan.

Cette question de l'asymétrie des régimes de co-officialité a trouvé de nouveaux développements en ce qui concerne la question du devoir de connaissance de la langue co-officielle. En effet, le Tribunal constitutionnel avait censuré en 1986 la prétention du Statut d'autonomie de la Galice à inclure un devoir de connaissance du galicien, comme cela est le cas pour le castillan (art.3.1.), en précisant que le devoir de connaître le castillan ne trouvait pas son fondement dans le principe d'officialité, et que donc un tel devoir individualisé ne pouvait être introduit pour les autres langues co-officielles en vertu du principe de co-officialité. Si le Tribunal persiste à situer le devoir de connaître le castillan en dehors du principe

²⁸⁷ A. LÓPEZ BASAGUREN, « El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico », RCDP, *op. cit.* p. 65.

²⁸⁸ A. LÓPEZ BASAGUREN, « El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico », RCDP, *op. cit.* p. 60.

²⁸⁹ Voir en ce sens, le 1 de la présente sous-partie et un résumé de la position du Tribunal constitutionnel : STC 31/2010 du 28 juin 2010, *op. cit.* FJ 14.

d'officialité, il a quelque peu assoupli sa jurisprudence en ce qui concerne le devoir de connaître une langue co-officielle. Ainsi, dans sa sentence fameuse STC 31/2010 relative au Statut d'autonomie de la Catalogne, le Tribunal n'a pas censuré une disposition statutaire précisant que : « *les citoyens de la Catalogne ont le droit et le devoir de (...) connaître [le castillan et le catalan]*²⁹⁰ ».

Le Tribunal a validé l'allusion au devoir de connaître le catalan sur la base d'une réserve d'interprétation précisant que : « *il ne s'agit pas ici de reconnaître un devoir généralisé pour tous les citoyens de Catalogne, mais d'imposer un devoir individuel et d'obligatoire respect qui trouve son fondement (...) dans le domaine de l'éducation (...) et dans les relations de sujétion spéciales qui lient l'Administration catalane et ses fonctionnaires qui sont obligés de satisfaire le droit à l'option linguistique* »²⁹¹.

Autrement dit, désormais, le Tribunal constitutionnel peut admettre l'introduction d'un devoir de connaissance d'une langue co-officielle, dans la limite où ce droit vise à garantir le respect des obligations qui naissent du principe d'officialité. En l'espèce, et pour le cas de la Catalogne, ces obligations sont : l'obligation des élèves de connaître le catalan et le castillan de manière suffisante à l'issue de leur cursus scolaire²⁹² et le droit des individus à communiquer et à recevoir les communications et documentations des autorités publiques de la Communauté autonome dans la langue de leur choix²⁹³. Le Tribunal, par sa réserve d'interprétation reconnaît donc un devoir de connaissance différent du devoir de connaissance du castillan. Ce nouveau devoir de connaissance apparaît en lien direct avec le principe de co-officialité en tant qu'il est une garantie de l'effectivité des droits et obligations qui découlent du régime de co-officialité. En aucun cas, donc, ce devoir de connaissance ne peut être un devoir imposé à tous les citoyens. Ainsi donc, les possibilités de modulation de la co-officialité peuvent également autoriser l'introduction d'un devoir spécifique de connaissance de la langue co-officielle.

Le régime de co-officialité espagnol comprend donc un contenu constitutionnel spécifique basé sur le principe de symétrie du contenu de l'officialité du castillan et des autres langues co-officielles. Par application d'une réserve statutaire, il incombe aux Communautés autonomes

²⁹⁰ Article 6.2 du Statut d'autonomie de la Catalogne du 19 juillet 2006, BOE n° 172 du 20 juillet 2006. « *El catalán es la lengua oficial de Cataluña. También lo es el castellano, que es la lengua oficial del Estado español. Todas las personas tienen derecho a utilizar las dos lenguas oficiales y los ciudadanos de Cataluña el derecho y el deber de conocerlas* ».

²⁹¹ STC 31/2010 du 28 juin 2010, *op. cit.* FJ 14. « *sino que se trata, aquí sí, no de un deber generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña, sino de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 EAC, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1 EAC* ».

²⁹² Article 35.2 du Statut d'autonomie de la Catalogne, *op. cit.*

²⁹³ Article 33.2 du Statut d'autonomie de la Catalogne *op. cit.*

de définir le régime juridique de la langue co-officielle, en modulant au besoin les effets de cette co-officialité, et dans le respect du contenu constitutionnel de l'officialité du castillan. Cette possibilité de modulation a conduit à définir deux régimes de co-officialité différents à l'égard de la langue basque.

B/ Les sources statutaires de la co-officialité de la langue basque

Sur le territoire espagnol, la langue basque jouit d'une implantation historique au sein de deux communautés autonomes différentes. Il s'agit de la Communauté autonome basque et de la Communauté forale de Navarre. Chaque entité autonome a donc dû réguler dans son Statut d'autonomie le régime juridique de la co-officialité de la langue basque. Il ressort de ces réglementations que si la langue basque bénéficie d'une co-officialité complète ou générale dans la Communauté autonome basque (1), la Communauté forale de Navarre a fait le choix de mettre en œuvre un régime de co-officialité territorialement restreint (2).

1- La co-officialité complète de la Communauté autonome basque

La régulation de l'officialité de la langue basque dans la Communauté autonome basque a été réalisée par deux catégories de normes de niveau régional : le Statut d'autonomie de la Communauté, dit Statut de Gernika (a) et la loi autonome de normalisation de l'*euskera* (b).

a) *Le Statut d'autonomie de Gernika*

Conformément au mandat constitutionnel, le Statut d'autonomie de la Communauté autonome basque du 18 décembre 1979²⁹⁴ proclame l'officialité de la langue basque. Il faut souligner la rapidité d'adoption du Statut de Gernika. En effet, le Statut de Gernika est le premier Statut d'autonomie adopté en Espagne, avec celui de la Catalogne²⁹⁵ adopté le même jour, même si plusieurs communautés s'étaient vues offrir par décret-loi des statuts de pré-autonomie²⁹⁶. Cette

²⁹⁴ Loi organique 3/1979 du 18 décembre 1979 portant statut d'autonomie du Pays basque, BOE n°306 du 22 décembre 1979, p. 29 357.

²⁹⁵ Loi organique 4/1979 du 18 décembre 1979 portant statut d'autonomie de la Catalogne, BOE n°306 du 22 décembre 1979, p. 29 363.

²⁹⁶ Décret-loi du 4 janvier 1978 portant régime de pré-autonomie pour le Pays basque, Navarre non comprise, BOE du 4 janvier 1978, p. 326 ; Décret-loi du 29 septembre 1977 portant rétablissement de la *Generalitat* de Catalogne, BOE du 5 octobre 1977, p. 22 047 ; Décret-loi du 16 mars 1978 portant régime de pré-autonomie pour la Galice, BOE du 18 mars 1978, p. 6 502.

rapidité s'explique par la procédure dite de *voie rapide* mise en place par l'article 151 de la Constitution et qui avait pour objectif de permettre aux nationalités historiques - c'est-à-dire aux territoires s'étant vus proposer un Statut d'autonomie sous la Seconde République²⁹⁷ – d'accéder de manière plus rapide à l'autonomie politique.

La régulation de l'officialité des langues de la Communauté autonome basque est précisée dans l'article 6 du Statut de Gernika. Le texte statutaire dispose que : « *l'euskera, langue propre du Peuple basque, aura, comme le castillan, le caractère de langue officielle en Euskadi* »²⁹⁸. Le Statut d'autonomie fait ici une distinction entre les notions de langue propre et de langue officielle de la Communauté autonome. Cette distinction a été utilisée au sein d'autres Communautés autonomes, et notamment en Catalogne, avec l'objectif d'y intégrer un contenu juridique différent de celui de la langue officielle. Or, tel n'est pas le cas de la Communauté autonome basque qui, contrairement à la Communauté forale de Navarre, n'inclut pas un contenu juridique spécifique à la langue propre²⁹⁹. A ce titre, il convient d'en conclure que, pour la Communauté autonome basque, la notion de langue propre s'identifie, du point de vue du contenu juridique, avec la notion de langue officielle. La référence à *l'euskera* comme langue propre du Peuple basque doit donc se comprendre ici comme une précision que la doctrine a qualifiée de « symbolico-politique »³⁰⁰ ou « affectivo-symbolique »³⁰¹, dont la portée normative est très faible³⁰².

Il convient donc de se pencher sur la déclaration d'officialité. Le Statut de Gernika choisit de proclamer le principe de double officialité, à la fois du castillan – qui bénéficie déjà de ce statut grâce à l'article 3 de la Constitution – et de *l'euskera* qui accède, par application de la réserve statutaire, à ce statut de langue officielle. L'article 6 ne prévoit pas de restriction territoriale de la co-officialité de *l'euskera*, puisque cette dernière est officielle sur tout le territoire d'*Euskadi*³⁰³.

²⁹⁷ C'est le cas de la Catalogne qui disposait de son Statut d'autonomie dès le 9 septembre 1932, du Pays basque Navarre non comprise qui accéda à l'autonomie le 6 octobre 1936 alors que la rébellion militaire et la Guerre civile avaient débutées, et de la Galice qui s'était vu proposer un statut d'autonomie qui n'avait pu être adopté pour cause de guerre civile. Je trouve la formulation un peu lourde

²⁹⁸ Article 6.1 du Statut de Gernika, *op. cit.*, « *el euskera, lengua propia del Pueblo Vasco tendrá, como el castellano, carácter de lengua oficial en Euskadi* ».

²⁹⁹ Cf. le 2 du présent titre relatif à la notion de langue propre dans la Communauté forale de Navarre.

³⁰⁰ M. ALCARAZ RAMOS, *El pluralismo lingüístico en la Constitución española, op. cit.*, p. 78.

³⁰¹ J.J. SOLOZABAL, « « El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad como garantía institucional », REDC, *op. cit.* p. 30.

³⁰² E. COBREROS, *El euskara en el estatuto vasco op. cit.* p. 42.

³⁰³ Le terme *Euskadi* est un néologisme de la langue basque du XIX^{ème} siècle qui désigne le Pays basque, étant synonyme du terme *Euskal Herria* et, qui depuis l'avènement de la Communauté autonome basque fait référence aux trois provinces basques de ladite Communauté.

En ce qui concerne le contenu de la co-officialité, le Statut de Gernika fait le choix d'un contenu symétrique puisqu'il reconnaît « *le droit de connaître et d'utiliser chacune des deux langues* »³⁰⁴ à « *tous les habitants* »³⁰⁵ de la Communauté.

La disposition suivante du Statut d'autonomie a été à l'origine d'un débat sur le modèle de co-officialité qu'a voulu appliquer la Communauté autonome. En effet, après avoir inséré la déclaration de co-officialité et le contenu s'y afférant en termes de droits linguistiques, l'article 6.2 du Statut de Gernika précise que : « *les institutions communes de la Communauté autonome, **prenant en compte la diversité sociolinguistique** du Pays basque, garantiront l'utilisation de chacune des langues en régulant leur caractère officiel, et arbitreront et réguleront les mesures et moyens nécessaires pour assurer leur connaissance* »³⁰⁶ (surligné par nous).

La question s'est posée de savoir si cette référence à la prise en compte de la diversité sociolinguistique de la Communauté entraînait une volonté de mettre en place une modulation des effets juridiques de l'officialité de la langue basque. Si certains auteurs affirment que le texte du Statut d'autonomie entend autoriser une modulation³⁰⁷ des effets de l'officialité, d'autres auteurs défendent l'idée que cette disposition entend mettre en place une régulation visant à atteindre une récupération linguistique de manière progressive visant à assurer que l'ensemble des citoyens puisse connaître la langue basque et atteindre ainsi un bilinguisme social effectif³⁰⁸.

Pour notre part, il convient d'opter plutôt pour la seconde interprétation de la disposition statutaire. En effet, si le Statut entend bien introduire un élément temporaire et transitoire³⁰⁹, la modulation induite est à appliquer du côté de la politique linguistique, plutôt que de la modulation des droits et obligations induits du principe d'officialité. Il convient donc de qualifier le modèle du Statut de Gernika comme un modèle de co-officialité généralisée.

Ce choix pour une co-officialité complète est d'ailleurs confirmé par la loi de normalisation linguistique de 1982 qui a pour but de développer les droits et obligations induits de la déclaration d'officialité de la langue basque.

³⁰⁴ Article 6.1 du Statut de Gernika, *op. cit.*, « *todos sus habitantes tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas* ».

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ Article 6.2 du Statut de Gernika, *op. cit.*, « *Las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial, y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento* ».

³⁰⁷ A. LÓPEZ BASAGUREN, « El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico », RCDP, *op. cit.* p. 61.

³⁰⁸ E. COBREROS, *El euskara en el estatuto vasco op. cit.* p. 42-44.

³⁰⁹ Le Professeur López Basaguren reconnaît le caractère transitoire de la disposition statutaire qui permettrait de moduler, selon lui, les obligations issues de l'officialité jusqu'à s'assurer que l'ensemble de la population connaisse effectivement la langue basque.

b) *La loi de normalisation de l'usage de l'euskera*

Le modèle linguistique de la Communauté autonome basque est complété par la loi-cadre de normalisation de l'usage de l'*euskera* de 1982³¹⁰. La première observation à effectuer concerne le choix de la dénomination de la loi. Ainsi, la loi a pour objet d'assurer la *normalisation* de l'usage de la langue basque. La Communauté autonome basque n'est pas la seule à avoir choisi ce terme, puisqu'au total trois autres Communautés ont également adopté des lois de normalisation³¹¹.

Le choix du terme « normalisation », employé usuellement en sociolinguistique, a suscité des interrogations. En effet, ce terme comprend une double acception. La normalisation peut, ainsi, s'entendre comme « relatif à une norme »³¹² et induit donc la notion de normativisation de l'usage d'une langue, que ce soit au niveau juridique ou au niveau linguistique. Un deuxième sens de la normalisation est plus particulièrement en lien avec l'usage social d'une langue. Dans cette optique, la normalisation vise à rendre normal l'usage social d'une langue³¹³. Cette deuxième acception fait toute la spécificité de la normalisation linguistique en Espagne et sera étudiée plus en avant.

Il convient donc de se pencher sur la première signification de la normalisation linguistique, c'est-à-dire sur la normativisation de l'usage d'une langue. Cette normativisation est double. D'un point de vue strictement linguistique, la loi de normalisation s'appuie sur l'Académie de la langue basque³¹⁴, qui est désignée comme institution consultative officielle par le Statut de Gernika³¹⁵, pour mettre en œuvre ses compétences de définition d'une nomenclature officielle des toponymies des territoires de la Communauté autonome³¹⁶.

³¹⁰ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'usage de l'*euskera*, BOPV n°160 du 16 décembre 1982, p. 3138.

³¹¹ Il s'agit de la Galice, des îles Baléares et de la Communauté de Valence. Par contre, la Catalogne a préféré adopter une loi de politique linguistique, même si les mesures contenues dans la loi ont pour objet de mettre en œuvre une normalisation du catalan.

³¹² V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.* p. 280.

³¹³ *Ibid.* p. 281.

³¹⁴ L'Académie de la langue basque a été créée en 1919 sous l'initiative des institutions forales basco-navarraises et a pour mission d'assurer la recherche scientifique sur la langue basque – qui s'est traduit par sa normalisation et la création d'un standard écrit – et la protection et promotion de l'usage de la langue basque. L'Académie est reconnue officiellement en Espagne depuis 1976 et dispose du statut d'Académie Royale de la langue. Elle est également reconnue d'utilité publique en France depuis 1995.

³¹⁵ Article 6.4 du Statut de Gernika, *op. cit.* « *La Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia es institución consultiva oficial en lo referente al euskera* ».

³¹⁶ Article 10 de la loi de normalisation de l'usage de la langue basque, *op. cit.*

Cela étant, l'essentiel des mesures de la loi concernent la normalisation juridique de l'usage officiel de la langue basque. Cette régulation juridique est construite autour de deux concepts. Après un rappel du principe de double officialité du castillan et de l'*euskera* sur l'ensemble du territoire de la Communauté autonome³¹⁷, la loi de normalisation linguistique reconnaît toute une série de droits linguistiques aux locuteurs de chaque langue officielle.

Dans un premier temps, la loi introduit un catalogue général de droits linguistiques au bénéfice des locuteurs des deux langues officielles. Ainsi, la loi reprend les droits à utiliser et connaître chacune des langues officielles reconnus par le Statut de Gernika³¹⁸, et ajoute de nouveaux « *droits linguistiques fondamentaux* »³¹⁹. Ces droits visent à rendre effectif un droit d'option linguistique dans les relations avec l'Administration d'une part, et dans l'enseignement d'autre part. Ils visent également à reconnaître le droit d'utiliser la langue basque dans les domaines des médias, des activités professionnelles et syndicales et dans les réunions³²⁰.

En parallèle avec la reconnaissance de ces droits, la loi de normalisation linguistique impose aux autorités publiques toute une série d'obligations. Dans un premier temps, la loi impose une clause générale qui impose aux pouvoirs publics de garantir l'exercice des droits antérieurement reconnus et de les rendre effectifs et réels³²¹. Ces droits linguistiques et les conséquentes obligations qu'ils créent sont ensuite déclinés domaine par domaine : administration publique, enseignement et médias. La mise en œuvre de ces droits s'est notamment traduite par des mesures de planification linguistique visant à assurer l'acquisition des compétences linguistiques par les fonctionnaires, de créer un média public bilingue et de construire un système d'éducation assurant la connaissance des deux langues officielles.

Enfin, en ce qui concerne le paysage linguistique, la production normative et la documentation officielle, la loi fait le choix d'un bilinguisme systématique³²². Ainsi, que ce soit au niveau des droits reconnus, des obligations conséquentes imposées aux pouvoirs publics, et à l'utilisation des langues comme moyen de communication, la loi de normalisation linguistique fait le choix d'une symétrie entre langue basque et castillan. Ce principe de symétrie ne connaît aucune

³¹⁷ Articles 1 à 3 de la loi de normalisation de l'usage de la langue basque, *op. cit.*

³¹⁸ Article 5 de la loi de normalisation de l'usage de la langue basque *op. cit.*

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ *Ibid.* Sur les médias, voir : I. LASAGABASTER HERRARTE, « El euskera y los medios de comunicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco », dans E. COBREROS (coord.), *Jornadas sobre el régimen jurídico del euskera*, HAEE/IVAP, Oñati, 1990, p. 209-235.

³²¹ Article 5.3 de la loi de normalisation de l'usage de l'euskera. *op. cit.*

³²² Articles 7, 8, 10,11 et 30 de la loi de normalisation de l'usage de l'euskera. *op. cit.* I. LASAGABASTER HERRARTE, *Derecho público en Euskal Herria*, *op. cit.*, p. 192-194.

Un exemple de ce bilinguisme, les documents notariés : I. LASAGABASTER HERRARTE, « El euskera en los documentos notariados », RVAP, 2009, n°89, p. 135-166.

modulation géographique. La loi de normalisation confirme donc le choix d'une co-officialité complète et généralisée de la langue basque et du castillan.

Deux dispositions de la loi prévoyaient à l'origine un assouplissement de ce principe de symétrie. D'une part la loi prévoyait la possibilité d'un usage exclusif de la langue basque par l'Administration locale³²³ sous la condition que la situation sociolinguistique donnée le permette. D'autre part, possibilité était laissée à l'Administration de choisir la langue de communication avec les administrés dans les cas où plus d'une personne était en relation avec les pouvoirs publics. Ces dispositions ont été annulées par le Tribunal constitutionnel³²⁴, de sorte que la loi de normalisation linguistique met en œuvre désormais un modèle de symétrie concernant le principe de double officialité des langues. Ce n'est, toutefois, pas le choix effectué par la Communauté forale de la Navarre (2).

2- La co-officialité restreinte de la Communauté forale de Navarre

Si, d'un point de vue formel, la Communauté forale de Navarre a régulé le principe d'officialité sur la base des dispositions de son statut d'autonomie (a) et d'une loi relative à la langue basque (b), le contenu matériel de ces dispositions diffère sensiblement du régime juridique de la Communauté autonome basque.

a) *Les dispositions de la Loi organique d'amélioration du for de Navarre*

Contrairement à la Communauté autonome basque qui a accédé à l'autonomie politique par la *voie rapide*, la Communauté forale de Navarre s'est constituée en statut d'autonomie, conformément à la procédure prévue par l'article 151 de la Constitution, après l'adoption le 10 août 1982 de la loi organique de réintégration et d'amélioration du for de Navarre³²⁵ (LORAFNA). L'intitulé du Statut d'autonomie traduit sa spécificité. En effet, la disposition additionnelle première de la Constitution précise que : « *la Constitution protège et respecte les*

³²³ L'administration locale en Espagne est composée des provinces et des communes ainsi que de leurs groupements.

³²⁴ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 9 et 10.

³²⁵ Loi organique 13/1982 du 10 août 1982 de réintégration et d'amélioration du for de Navarre, BOE n° 195 du 16 août 1982, p. 22 054.

La Navarre bénéficiait, toutefois, d'une préautonomie en vertu du décret 121/1979 du 26 janvier 1979.

droits historiques des territoires foraux. La mise à jour générale de ce régime foral s'effectuera, s'il y a lieu, dans le cadre de la Constitution et des statuts d'autonomie »³²⁶.

La constitution de la Navarre en Communauté autonome a, donc, outre la reconnaissance de son autonomie politique, permis de récupérer le régime particulier de la Province issu de son régime foral³²⁷. C'est ainsi que le Statut de la Navarre incorpore, outre les compétences prévues constitutionnellement pour les Communautés autonomes, d'importants pouvoirs issus de la loi de modification des fors de Navarre de 1848 comme, par exemple, le pouvoir de lever l'impôt³²⁸.

Le régime linguistique de la Navarre est précisé par l'article 9 de la LORAFNA. L'article proclame l'officialité de la langue basque et du castillan en deux temps. Le premier alinéa dispose que : « *le castillan est la langue officielle de la Navarre* ». Ensuite, le second alinéa poursuit en précisant que : « *la langue basque aura également le caractère de langue officielle dans les zones bascophones de la Navarre* »³²⁹.

La LORAFNA fait ici le choix d'une co-officialité de la langue basque géographiquement limitée. Le critère établi ici semble être un critère sociolinguistique, puisque seules les zones bascophones bénéficieront de l'officialité de la langue basque. Toutefois, l'application de ce critère sociolinguistique est renvoyée au pouvoir législatif régional, puisque l'article 9 poursuit en disposant que : « *[u]ne loi forale déterminera lesdites zones, régulera l'utilisation de la langue basque et, dans le cadre de la législation générale de l'État, ordonnera l'enseignement de cette langue* »³³⁰. Ainsi, liberté est donnée au pouvoir législatif pour fixer les zones bascophones bénéficiant du régime de co-officialité³³¹. Il faut également noter que,

³²⁶ Disposition additionnelle première de la Constitution espagnole. « *La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía* ». Sur l'autonomie de la Navarre : J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos históricos y Régimen foral de Navarra*, Gobierno de Navarra, Iruñea-Pampelune, 1989. J.C. ALLÍ, J. GORTARI, *La transición política en Navarra, 1979-1982 : del asunto Fasa al Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pampelune, 2011.

³²⁷ La spécificité forale concerne, outre la Navarre, les trois provinces de la Communauté autonome basque qui, lors de leur constitution en Communauté autonome, ont également réintégré leurs pouvoirs issus du régime foral.

³²⁸ La loi de 1848 avait mis fin au Statut de Royaume de la Navarre qui avait été intégré au Royaume de Castille dès 1512. La loi avait, cependant, maintenu d'importants pouvoirs pour la Navarre qui passa à être une Province forale.

³²⁹ Article 9 de la LORAFNA, *op. cit.* « *1. El castellano es la lengua oficial de Navarra. 2. El vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra* ».

³³⁰ *Ibid.* « *Una ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua* ».

³³¹ Ce renvoi à la loi et ce régime de co-officialité restrictive a été considérée par plusieurs auteurs de doctrine comme contraire à la Constitution. En effet, ces auteurs défendent l'idée que limiter l'officialité à certaines zones de la Communauté dites bascophones méconnaît le mandat constitutionnel, puisque toutes les zones et les communes de Navarre présentent des bascophones en leur sein. C'est la grande variation de la proportion de

contrairement aux dispositions du Statut de Gernika et de la majorité des autres statuts d'autonomie concernés, aucune mention aux droits linguistiques des locuteurs hispanophones et bascophones n'est faite.

b) *La loi forale sur l'euskera et les décrets d'application*

Le développement législatif du principe d'officialité de la langue basque et la précision de son champ d'application géographique a été effectué par la loi forale de 1986 relative à l'*euskera*³³². L'article 2 de la loi effectue une première distinction terminologique, puisque la langue basque et le castillan sont reconnus comme langues propres de la Communauté. Par contre, le deuxième alinéa de l'article reprend la restriction géographique de l'officialité de la langue basque, puisque le castillan est déclaré langue officielle de toute la Navarre, et que la langue basque n'est déclarée officielle que dans les zones bascophones.

La première interrogation de cette formulation concerne la notion de langue propre. En effet, la loi sur l'*euskera* semble reconnaître des effets juridiques à cette notion puisque l'article 2, une fois avoir déclaré les deux langues comme langues propres de la Navarre, précise que : « *par conséquent, tous les citoyens ont le droit de les connaître et les utiliser* »³³³. Contrairement au cas de la Communauté autonome basque, il n'existe pas d'identification entre les notions de langue propre et de langue officielle, puisque si les deux langues sont propres à la Navarre, le caractère officiel est limité géographiquement pour la langue basque.

Cette limitation pose la question de l'effectivité des droits reconnus par la loi de l'*euskera*. En effet, la limitation du principe de co-officialité entraîne une atténuation des obligations des autorités publiques afin de rendre effectifs les deux droits susvisés. Là est le principal objet de

bascophones qui justifie la mise en place de ce zonage et la restriction de la co-officialité, et non l'absence de bascophones :

I. AGIRREAZKUENAGA, « Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas », dans S. MARTIN-REBORTILLO (Dir.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, T. II. Civitas, Madrid, 1991, p. 678 et 685, P. FABEIRO FIDALGO, *El deber de conocer y el derecho de usar las lenguas en la constitución de 1978* (thèse), 2012, 812 p., G. MONREAL ZIA, « La oficialidad del euskara en Navarra », dans E. COBREROS (coord.), *Jornadas sobre el régimen jurídico del euskera*, IVAP, Oñati, 1989., p. 115-163.

³³² Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, BON n°154 du 17 décembre 1986.

La loi s'appelait jusqu'à sa modification le 27 juin 2017 « loi forale relative au *vascuence* », qui est le terme castillan dénommant la langue basque.

Sur les origines de la loi : G. MONREAL ZIA, « Origen de la ley del *vascuence* de Navarra », RIEV, n°46-2, 2001, p. 517-543.

³³³ Loi forale relative à l'*euskera*, *op. cit.* art 2. « *El castellano y el euskera son lenguas propias de Navarra y, en consecuencia, todos los ciudadanos tienen derecho a conocerlas y a usarlas* ».

la modulation effectuée par la Communauté forale de la Navarre en ce qui concerne le principe de co-officialité.

Cette référence à la notion de langue propre pose aussi la question de la portée juridique de cette notion. Si, en Catalogne, les différents statuts d'autonomie et lois de politique linguistique ont utilisé cette notion afin de mettre en place un régime de traitement préférentiel du catalan vis-à-vis du castillan³³⁴, le Tribunal constitutionnel a censuré cette approche dans sa décision de 2010 relative au Statut d'autonomie de la Catalogne³³⁵. Le Tribunal a précisé que la notion de langue propre ne pouvait justifier une rupture de l'équilibre du régime constitutionnel des langues co-officielles. Par contre, le Tribunal a validé la référence à la notion de langue propre comme critère permettant de justifier que la Communauté autonome proclame cette langue propre et non une autre, langue co-officielle.

Ainsi entendu, il ne faut donc pas entendre la référence faite par la loi forale de l'*euskera* à la notion de langue propre comme créatrice d'un droit à utiliser et connaître la langue, mais comme une précision justifiant la subséquente déclaration de co-officialité des deux langues propres de la Navarre – le castillan et la langue basque – qui est constitutionnellement la source des droits à connaître et à utiliser la langue officielle³³⁶.

En ce qui concerne la modulation du contenu juridique de l'officialité de la langue basque, la loi forale de l'*euskera* apporte une réponse ambiguë. En effet, alors que la LORAFNA parle d'une officialité limitée aux zones bascophones, la loi fait le choix d'un zonage plus complexe. Au lieu de définir deux zones – la zone bascophone où la langue basque est co-officielle, et la zone hispanophone où seul le castillan est officiel – l'article 5 de la loi forale définit trois zones linguistiques : une zone bascophone, une zone mixte, et une zone non-bascophone. La loi forale définit chacune des zones en utilisant le critère organique, puisque sont listées nominativement les communes qui intègrent chacune des trois zones linguistiques. Elle n'introduit aucun critère matériel – par exemple un nombre de locuteurs nécessaires pour intégrer la zone bascophone – justifiant l'intégration d'une commune dans une zone donnée. Cette faculté revient donc au seul exercice du pouvoir discrétionnaire du législateur foral³³⁷ et la loi forale a prévu la possibilité

³³⁴ C'est en particulier le cas du projet de Statut d'autonomie de la Catalogne du 18 juin 2006 qui fondait dans son article 6, le traitement préférentiel du catalan sur son caractère de langue propre de la Catalogne, les deux langues officielles restant le catalan et le castillan.

³³⁵ STC 31/2010 du 28 juin 2010, *op. cit.* FJ 14.

³³⁶ Voir STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 2.

³³⁷ À cet effet, il convient de préciser que le zonage des communes a été modifié à deux reprises, par modification de la loi forale relative à l'*euskera*. La modification du 23 février 2010 a permis d'intégrer trois communes de la zone non-bascophone à la zone mixte. La modification du 27 juin 2010 a permis d'intégrer 44 communes de la zone non-bascophone à la zone mixte, et une commune de la zone mixte à la zone bascophone.

de modifier le zonage linguistique, sans préciser les critères à respecter pour une telle modification³³⁸.

Une limite peut être imposée, toutefois, à ce pouvoir discrétionnaire de modification des zonages linguistiques. En effet, une des conséquences de ces zonages est la modulation des effets de la co-officialité de la langue basque, et notamment des droits linguistiques qui sont reconnus aux bascophones. Ainsi, si un passage de la zone non-bascophone à la zone mixte, ou de la zone mixte à la zone bascophone entraîne une effectivité plus importante de ces droits, l'inverse peut aboutir à une restriction de cette effectivité. La question s'est donc posée de savoir si, dans cette hypothèse – par exemple le passage de la zone mixte à la zone non-bascophone – une limite pouvait être posée au pouvoir de modification du zonage.

Il convient de répondre par l'affirmative à cette question. En effet, une telle hypothèse serait contradictoire avec les objectifs essentiels de la loi forale précisés à son article 1^{er} parmi lesquels se trouvent l'objectif de « *protéger la récupération et le développement de l'euskera en Navarre, en précisant les mesures pour promouvoir son usage* »³³⁹ et l'objectif de « *protéger le droit des citoyens de connaître et utiliser l'euskera et de définir les instruments pour rendre effectif ce droit* »³⁴⁰. Une telle modification apparaît difficilement compatible avec la promotion de l'usage de la langue basque et l'objectif de récupération linguistique, puisqu'elle se traduirait par une perte d'effectivité des droits des bascophones et rendrait plus difficile la récupération et le développement de la langue basque. Une telle modification est également potentiellement problématique du point de vue des droits des citoyens, puisque cela reviendrait à restreindre des droits linguistiques qui étaient antérieurement reconnus³⁴¹ du fait du changement de zone.

La principale conséquence de ce zonage est la modulation des effets de la co-officialité de la langue basque. La première question à se poser concerne l'identification des zones où la langue basque est co-officielle. La loi suggère qu'il s'agit uniquement de la zone bascophone, en excluant donc les zones mixtes et non-bascophones, puisqu'elle ne parle expressément d'« usage officiel » de la langue basque que pour la zone bascophone³⁴², préférant parler simplement d'« usage » de la langue basque pour la zone mixte et la zone non-bascophone.

³³⁸ Article 5.2 de la loi forale relative à l'euskera, *op. cit.*

³³⁹ Article 1 de la loi forale relative à l'euskera, *op. cit.* « *Proteger la recuperación y el desarrollo del euskera en Navarra, señalando las medidas para el fomento de su uso* ».

³⁴⁰ *Ibid.* « *Amparar el derecho de los ciudadanos a conocer y usar el euskera y definir los instrumentos para hacerlo efectivo* ».

³⁴¹ Cette position est notamment défendue par le Défenseur du peuple de Navarre. <http://www.noticiasdenavarra.com/2017/05/31/sociedad/navarra/el-defensor-del-pueblo-considera-que-no-hay-problema-en-ampliar-la-zona-mixta>

³⁴² Chapitre II de la loi forale relative à l'euskera, *op. cit.* « *Capítulo II – Del uso oficial en la zona vascofona* ».

En ce qui concerne le contenu de la co-officialité, la modulation effectuée par la loi concerne à la fois l'usage de la langue basque par les autorités publiques et les droits reconnus aux locuteurs. Ainsi, le principe du bilinguisme institutionnel est consacré pour la zone bascophone, entraînant une obligation d'usage des deux langues pour les autorités publiques dans le paysage public, les procédures administratives, les documents officiels, publications et communications³⁴³. Une telle obligation n'est pas prévue pour les deux autres zones, même si par application du principe de liberté, le principe du bilinguisme peut être appliqué par les autorités publiques³⁴⁴.

La deuxième modulation concerne les droits reconnus aux locuteurs bascophones. Premièrement, il convient de préciser que tous les citoyens navarraïens ont le droit de connaître et d'utiliser la langue basque et le castillan dans leurs relations avec l'administration publique³⁴⁵. La loi fait le choix du droit d'option pour les citoyens, qui peuvent donc choisir librement la langue officielle qu'ils utilisent devant l'administration. Toutefois, le zonage linguistique a pour conséquence une modulation de ce droit d'option et entraîne des disparités importantes sur son effectivité.

En effet, dans la zone bascophone, les citoyens ont, non seulement le droit d'utiliser la langue basque, mais également celui d'obtenir une réponse de l'administration dans la langue qu'ils choisissent³⁴⁶. Le droit d'option est ici pleinement effectif, et il incombe aux pouvoirs publics de prévoir les mesures nécessaires pour pouvoir fournir un service bilingue. Par contre, dans la zone mixte, seul le droit de s'adresser à l'administration en langue basque est reconnu. L'administration n'a pas d'obligation de fournir son service dans la langue désirée. La loi oblige, toutefois, les pouvoirs publics à définir les emplois publics pour lesquelles la maîtrise de la langue basque est exigée et/ou la maîtrise de cette langue est reconnue comme un mérite³⁴⁷. Dans cette hypothèse, si le droit à s'adresser en langue basque est bien reconnu, son effectivité pose question. Si la loi prévoit bien l'obligation de définir le nombre de postes publics où la maîtrise de la langue basque est exigée pour y accéder et ceux où sa connaissance est reconnue comme un mérite, une telle obligation n'est pas envisagée comme une mesure visant à garantir expressément le droit d'option des citoyens bascophones de la zone mixte. Les pouvoirs publics ont pleine liberté pour définir le nombre de postes profilés qu'ils estiment

³⁴³ Articles 11 à 14, et art. 16 de la loi forale relative à l'*euskera*, *op. cit.*

³⁴⁴ C'est le cas, en pratique, de la très grande majorité des communes situées dans la zone mixte. Par contre, le principe du bilinguisme est beaucoup plus fluctuant dans la zone non-bascophone.

³⁴⁵ Article 6 de la loi forale relative à l'*euskera*, *op. cit.*

³⁴⁶ Article 11 de la loi forale relative à l'*euskera*, *op. cit.*

³⁴⁷ Article 17 de la loi forale relative à l'*euskera*, *op. cit.*

suffisant. Ce nombre ne doit pas nécessairement être justifié par un souci d'organiser l'accueil en langue basque des administrés de manière à rendre effectif leur droit à utiliser la langue basque devant l'administration. Le droit d'option des citoyens et les obligations des autorités publiques apparaissent donc déconnectés. L'effectivité de ce droit devient donc précaire et dépend des choix politiques des pouvoirs publics relatifs à la définition de ces postes.

Enfin, dans la zone non-bascophone, le droit à s'adresser à l'administration en langue basque est reconnu. Toutefois, les pouvoirs publics n'ont aucune obligation de répondre dans cette langue aux administrés et peuvent même leur exiger une traduction en castillan. Dans cette hypothèse, le droit de s'adresser en langue basque bénéficie d'une effectivité très limitée, voire quasi-nulle.

La modulation effectuée par la loi forale de l'*euskera* nous conduit donc à estimer que, en dépit d'un zonage en trois parties, l'officialité de la langue basque n'est effective que pour la zone bascophone. Pour le reste, les difficultés à rendre effectif le droit à s'adresser aux pouvoirs publics en langue basque conduit à exclure un régime de co-officialité pour la zone non-bascophone, et surtout pour la zone mixte³⁴⁸.

Le régime constitutionnel et statutaire de la co-officialité de la langue basque traduit donc, sa plasticité et sa modularité. Dans ce sens, si la Communauté autonome basque a fait le choix d'une officialité complète, la Communauté forale de Navarre a opté pour une officialité restreinte géographiquement.

En ce qui concerne la France, le modèle apparaît de prime abord, plus simple. Le débat ne s'est pas posé explicitement en termes d'officialité, mais de reconnaissance constitutionnelle. Ainsi, si le français peut être analysé comme langue officielle de la France, la langue basque bénéficie d'une reconnaissance constitutionnelle en tant que patrimoine de la France (II).

II- Une langue constitutionnelle en France

Si, contrairement au modèle espagnol, la régulation constitutionnelle ne pose pas le débat en termes d'officialité, il est possible d'affirmer que la Constitution proclame l'officialité de la langue française (A). Cette constitutionnalisation de la langue française est venue parachever

³⁴⁸ C'est en ce sens que la majorité de la doctrine a analysé la loi forale de l'*euskera*. Le Professeur Basaguren, cependant, estime que dans la zone mixte, la langue basque est également officielle, même s'il s'agit d'un régime de co-officialité asymétrique vis-à-vis du castillan.

A. LÓPEZ BASAGUREN, « El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico », RCDP, *op. cit.* p. 64.

un long processus d'affermissement de l'unicité linguistique de la France. Toutefois, depuis la révision du 23 juillet 2008³⁴⁹, les langues régionales, et conséquemment la langue basque, bénéficient également d'une reconnaissance constitutionnelle (B)

A/ Le français, langue officielle de la République

La constitutionnalisation de la langue française est intervenue tardivement, puisque c'est à partir de la révision de la Constitution de 1992 que la norme fondamentale française a commencé à s'occuper de langues. Cette constitutionnalisation tardive est venue, en réalité, proclamer juridiquement un principe politique ancien d'unicité linguistique de la France. Ainsi, la révision de 1992 est venue constitutionnaliser explicitement l'officialité de la langue française (2). Or, ce principe d'officialité faisait déjà partie implicitement du bloc de constitutionnalité français (1).

1- L'officialité implicite de la langue française

Le rapport entre la langue française et le droit français apparaît marqué par un paradoxe. Ciment incontestable de la construction de l'unité de l'État, l'unité linguistique n'a trouvé de transcription constitutionnelle explicite que très tardivement. Ce silence constitutionnel traduit la spécificité de la construction de l'État-nation français et de son rapport à la langue. Ainsi, trois temps peuvent être identifiés par rapport à l'appropriation par le droit de la langue française. D'abord pensé comme attribut de la souveraineté de l'État (a), la langue française sera pensée comme outil de réalisation de l'unité nationale (b). Ainsi, la protection de l'unité linguistique deviendra un principe constitutionnel implicite (c).

a) Les prémices de l'officialité : le français attribut de la souveraineté royale

Le droit positif commence à se saisir de la question linguistique lorsque la notion moderne d'État émerge. Cette saisine par le droit du fait linguistique s'effectue en cohérence avec la vision de l'État moderne décrite par Jean Bodin qui fait de la souveraineté un attribut exclusif et caractéristique de l'État, et qui précise que : « [e]t par ainsi nous conclurons que la première

³⁴⁹ Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République, JORF du 24 juillet 2008, p. 11 890.

marque du prince souverain, c'est la puissance de donner loi à tous en général, et à chacun en particulier ; mais ce n'est pas assez, car il faut ajouter, sans le consentement de plus grand, ni de pareil, ni de moindre que soi »³⁵⁰.

Au XVI^{ème} Siècle, la langue du souverain, c'est-à-dire du Roi, était le français. L'émancipation du pouvoir royal vis-à-vis des autres sources de pouvoir féodaux – seigneuriaux et ecclésiastiques – est également une émancipation linguistique. Ainsi apparaissent plusieurs ordonnances royales dès le XVI^{ème} Siècle qui poursuivent l'objectif de substituer le français au latin comme langue du droit et affermissent la souveraineté linguistique de l'État.

Le pouvoir royal se saisit particulièrement du domaine judiciaire. L'exclusion du latin des actes de justice débute en Languedoc par l'ordonnance de Moulins de 1490, puis s'étend à la Provence par l'ordonnance du d'Is-sur-Tille de 1535³⁵¹. C'est dans ce contexte qu'est adoptée par François I^{er} la fameuse ordonnance de Villers-Cotterêts du 25 août 1539. Son caractère général relatif à la régulation de l'emploi de la langue dans les actes de justice explique qu'elle soit considérée comme la première règle de droit imposant l'emploi du français de manière explicite en France.

Son article 111 a constitué le fondement de cette interprétation. En effet, l'article dispose que : « [e]t pour ce que telles choses sont souvent advenues sur l'intelligence des mots latins contenus Esditsarrests [de justice], nous voulons d'oresnavant que tous, arrests, ensemble toutes autres procédures, soient de nos cours souveraines et autres subalternes et inférieures, soient de registres, enquestes, contrats, commissions, sentences testaments, et autres quelconques, actes et exploicts de justice, ou qui en dépendent, soient prononcés, enregistrés et délivrés aux parties en langage maternel françois et non autrement ».

Si la volonté d'exclure le latin des actes de justice apparaît clairement, l'ordonnance a-t-elle voulu imposer l'usage du français ? Face à un secteur de la doctrine qui l'affirme³⁵², nous croyons que la référence au *langage maternel françois* ne peut s'entendre comme excluant les langues maternelles autres que le français parlées à cette époque en France³⁵³. Cela étant, il n'en

³⁵⁰ J. BODIN, *Les six livres de la République*, Ed. de 1583 rééditée par G. MAIRET en 1993, Librairie générale française, Paris, p.99.

³⁵¹ Pour plus d'éléments sur l'histoire juridique de la langue française, voir : A. BLANC, *La langue du Roi est le français, l'Harmattan*, Paris, 2010, 640 p. ; V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, op. cit. p. 38-53.

³⁵² J. SIBILLE, *Les langues régionales*, Flammarion, Paris, 2000, p. 16 ; C. HAGÈGE, *Le français, histoire d'un combat*, Le livre de poche, Paris, 1998, p. 52-53.

³⁵³ Pour une position similaire, voir : V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, op. cit. p. 44 ; A. BLANC, *La langue de la République est le français*, l'Harmattan, Paris, 2013, p. 20. Auteur ?? *La langue du Roi est le français*, op. cit. p. 377-390 ; H. PEYRE, *La Royauté et les langues provinciales*, Les presses modernes, Paris, 1933, p. 67.

reste pas moins vrai que l'application de l'ordonnance par l'administration et l'appareil étatique a consacré, *de facto*, l'utilisation exclusive du français pour les actes de justice³⁵⁴.

Il est également sûr que cette interprétation de l'ordonnance conduit à doter le français d'un des caractères du principe d'officialité linguistique : moyen de communication de l'autorité royale, le français acquiert également valeur juridique, puisque c'est lui qui est usité dans les actes de justice.

Le lien entre souveraineté royale et langue royale se vérifie également en ce qui concerne les conquêtes territoriales du Royaume. Ainsi, le critère linguistique apparaît comme une justification des conquêtes royales des provinces francophones³⁵⁵. À l'inverse, lors de la conquête de provinces non-francophones, le souci d'étendre l'usage du français est présent comme moyen d'affermissement de la souveraineté royale³⁵⁶.

b) *La construction de l'unité linguistique : le français langue nationale*

La Révolution française s'inscrit dans la continuité de cette approche souverainiste du français. Si le français est un attribut de la souveraineté royale, la fin de la Monarchie absolue n'implique pas une mise au banc du français. Bien au contraire, la Révolution substitue au Roi la nation comme titulaire de la souveraineté. *Mutatis mutandis*, le français qui était auparavant la langue royale, devient la langue nationale.

Or, l'approche unitaire faite par les révolutionnaires du concept de nation, qui en fait l'instrument politique de l'unité de tous les citoyens français³⁵⁷ qui est elle-même le fondement de l'égalité des citoyens depuis l'abolition des privilèges le 4 août 1789³⁵⁸, conduit progressivement les révolutionnaires à se préoccuper de la question linguistique. Ainsi, par un jeu de miroir avec l'unité nationale, l'unification linguistique devient un objectif politique en ce qu'il permet d'établir un lien politique indispensable à la consolidation de l'État-nation français.

³⁵⁴ Voir dans ce sens : J.M. CARBASSE, « Langue de la nation et 'idiome grossier' : le pluralisme linguistique sous le niveau jacobin », dans H. VAN GOETHEM, L. WAELKEENS, K. BREUGELMANS (Dir), *Libertés, pluralisme et droit. Une approche historique*, Bruylant, 1995, Bruxelles, p. 159 ; D. LATOURNERIE, « Le droit de la langue française », EDCE, n° 36, 1984-85, p. 90.

³⁵⁵ C'est le cas des Trois-Évêchés en 1152, de la Bresse, du Bugey et du pays de Gex en 1595 et de la France-Comté en 1668.

³⁵⁶ C'est le cas de la Navarre et du Béarn où le français se substitue à l'occitan comme langue du pouvoir à partir de 1548. C'est le cas également du Roussillon où le français remplace le catalan.

A. BLANC, *La langue du Roi est le français*, op. cit. p.391-487.

³⁵⁷ E.J. SIEYES, *Qu'est-ce que le Tiers-État?*, PUF, Paris, 2001 (Rééd.), 93 p.

³⁵⁸ Décret d'abolition des privilèges du 4 août 1789, Recueil général annoté des décrets, ordonnances, etc, depuis le mois de juin 1789 jusqu'au mois d'août 1830, Tome I, 1839.

Ce souci d'unification linguistique est patent dans deux rapports publiés par des révolutionnaires. L'abbé Henri-Baptiste Grégoire publie le 13 août 1790 un premier rapport découlant du recensement des langues parlées à cette époque en France qu'il intitule « *rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française* »³⁵⁹. L'abbé Grégoire tire comme conclusion du plurilinguisme constaté³⁶⁰, la nécessité de construire une unité linguistique autour du français. Le député de la Convention et membre du Comité de Salut public Bertrand Barère de Vieuzac, quant à lui, assimile les langues territoriales françaises au péril de la Contre-Révolution et prône leur anéantissement afin de préserver les acquis de la Révolution³⁶¹. L'unité linguistique est donc une nécessité politique pour préserver l'unité nationale et les acquis révolutionnaires.

Sur cette base idéologique, si le droit s'empare de manière résiduelle de la question de la langue, l'uniformisation linguistique devient une constante politique tout au long du XIX^{ème} Siècle³⁶². Parmi les textes législatifs de l'époque révolutionnaire relatifs au français³⁶³, il convient de distinguer le décret du 2 thermidor an II (20 juillet 1794)³⁶⁴. Ce décret impose l'unicité linguistique et son article premier est particulièrement évocateur : « *à compter du jour de publication de la présente loi, nul acte public ne pourra, dans quelque partie que ce soit du territoire, être écrit qu'en français* ».

c) *L'officialité du français, norme constitutionnelle coutumière*

Malgré l'adoption de l'ordonnance de Villers-Cotterêts et du décret du 2 thermidor an II, le principe d'officialité du français a souffert d'un certain vide juridique dans le droit positif contemporain. La première raison de ce vide résulte de la suspension du décret du 2 thermidor an II qui avait donné à l'officialité du français la portée la plus large, puisque l'usage du français s'imposait pour tout acte public et pour les actes sous-seing privés³⁶⁵. Or, l'adoption du décret s'est faite sous des temps particulièrement instables, dans la fin du régime de la Terreur

³⁵⁹ Le rapport est reproduit dans M. DE CERTEAU, J. REVEL, D. JULIA, *Une politique de la langue : la Révolution française et les patois, l'enquête Grégoire*, Paris, Gallimard, 2002 (2 ed.), 472 p.

³⁶⁰ L'abbé recense plus de trente *patois* parlés en France et estime que six millions de personnes ignorent le français, alors qu'à peu près trois millions de personnes sont capables de parler français.

³⁶¹ B. BARÈRE, *Rapport du Comité de salut public sur les idiomes*, Paris, 1794

³⁶² Sur cette unification linguistique, voir. V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.* p. 53-67.

³⁶³ Pour un panorama complet sur ces régulations, voir. A. BLANC, *La langue de la République est le français*, *op. cit.* p. 51-68.

³⁶⁴ Décret du 2 thermidor an II, JORF du 21 août 1944, p. 275.

³⁶⁵ Décret du 2 thermidor an II, *op. cit.*, article 2.

(septembre 1792-28 juillet 1794). Une semaine après l'adoption du décret, Robespierre est guillotiné et il est mis fin au régime de la Terreur. Le régime de la Convention décide de suspendre l'application du texte par un décret du 16 fructidor an II (2 septembre 1794), en attente de la publication d'un rapport sur cette matière par ses comités de législation et d'instruction publique.

Du fait de cette suspension, le décret est-il applicable aujourd'hui ? La majorité de la doctrine affirme que non. En effet, aucun rapport n'ayant été publié sur la matière, la suspension du 16 fructidor équivaut abrogation implicite du décret du 2 thermidor³⁶⁶. Nous penchons pour cette solution³⁶⁷.

La deuxième raison du vide juridique concernant l'officialité du français concerne l'applicabilité de l'ordonnance de Villers-Cotterêts. Cette ordonnance de 1539 est-elle encore applicable aujourd'hui ? La réponse a divisé la doctrine. Les défenseurs de l'applicabilité de l'ordonnance se basent sur les critères dégagés par la Cour de cassation pour admettre l'applicabilité de textes antérieurs à 1789³⁶⁸. Ainsi, pour être applicable, un tel texte ne doit pas avoir été changé ou abrogé implicitement, doit être compatible avec les principes contemporains et doit avoir un caractère permanent³⁶⁹. Toutefois, comme le fait justement remarquer A. Blanc, abrogation implicite de l'ordonnance il y a bien eu³⁷⁰. En effet, il faut entendre abrogation dès lors qu'une loi postérieure portant sur le même champ juridique a été adoptée. Or, c'est bien le cas avec l'adoption du décret du 2 thermidor an II qui porte sur le même champ juridique que l'ordonnance³⁷¹ et qui a donc abrogé implicitement l'ordonnance de 1539. Or le décret du 2 thermidor an II étant lui-même implicitement abrogé suite à la suspension du 16 fructidor, voilà les deux principaux textes juridiques qui consacraient l'officialité du français abrogés.

Malgré cette situation de vide juridique, l'autorité judiciaire et administrative a visé à plusieurs reprises les deux textes dans sa jurisprudence. C'est notamment le cas des affaires relatives aux procédures judiciaires. La Cour de cassation, dans son affaire *Giorgi Massapino*³⁷² a, ainsi,

³⁶⁶ Cette position est défendue par : D. LATOURNERIE, « Le droit de la langue française », *op. cit.* p. 91 ; P.A. MERLIN, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, V^{ème} éd., 1827, Tome 6, p. 731 ; V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.* 57-58.

³⁶⁷ Pour une position contraire, A. BLANC, *La langue de la République est le français*, *op. cit.* p. 71.

³⁶⁸ C.Cass, 5 mars 1924 *Affaires des bouchers de Bordeaux*.

³⁶⁹ J. PRADEL, Commentaire sous CCass 5 mars 1924, *Dalloz, Somm.* 1987, p. 78. Cité par V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*.

³⁷⁰ A. BLANC, *La langue de la République est le français*, *op. cit.* p.92-93.

³⁷¹ En effet, le décret régule l'usage officiel du français dans les actes publics, et donc remplace la régulation des actes de justice établie par l'ordonnance de 1539, en l'élargissant à tous les actes publics et aux actes sous-seing privé.

³⁷² C.Cass, 4 août 1859, *Giorgi Massapino*, Recueil général des lois et des arrêts Sirey, 1860, p.239.

visé l'ordonnance de 1539 et le décret de 1794 pour annuler des actes de procédure produits par un citoyen corse en langue italienne. Le Conseil d'État a procédé de manière analogue dans une décision *Quillevère*³⁷³ concernant des pièces de procédure présentées en breton. Toutefois, les deux juridictions suprêmes ont mobilisé ces textes anciens et – à notre sens – abrogés au soutien de principes prétoriens permettant de réguler l'emploi officiel de la langue française. Ainsi, la Cour de cassation dégage, au moyen des deux textes mobilisés, un « *principe essentiel et de droit public, qui intéresse au plus haut degré la bonne administration de la justice et garantit l'unité de la langue française* »³⁷⁴ obligeant l'usage de la langue française dans les actes de justice. Ce principe jurisprudentiel est repris par la Cour dans une affaire *Renucci*³⁷⁵, cette fois, sans recourir aux textes de 1539 et 1794.

Le Conseil d'État, quant à lui, a posé une règle de procédure générale fondant le refus des actes de procédure non adressés en français³⁷⁶. Il a également eu l'occasion de constituer le fondement de l'obligation d'usage du français devant les services publics³⁷⁷ sans référence normative claire, posant une norme jurisprudentielle implicite ayant lien avec l'officialité du français.

Le recours à ces principes jurisprudentiels prouve, à notre sens, l'existence d'une règle coutumière constitutionnelle proclamant l'officialité de la langue française avant 1992³⁷⁸. En effet, l'association de l'emploi du français comme attribut de la souveraineté dès 1539, et comme élément d'unité nationale à partir de la Révolution confirme le caractère constitutionnel de l'officialité implicite du français. L'application d'un tel principe dès 1539, sans discontinuer, au soutien de textes législatifs postérieurs – comme le décret du 2 thermidor an II – ou de principes jurisprudentiels non écrits confirme, de son côté son caractère coutumier. L'ancienneté de la règle d'officialité du français, et son application permanente depuis participent de ce caractère coutumier.

Or, à partir de 1992, ce principe d'officialité du français, qui était frappé du sceau de l'évidence auparavant, va trouver une transcription écrite dans la Constitution (2).

³⁷³ Cons. État 22 novembre 1985 *Quillevère*, Rec. Lebon, p. 333.

³⁷⁴ C.Cass, 4 août 1859, *Giorgi Massapino op. cit.*

³⁷⁵ C.Cass., 15 janvier 1875 *Renucci*, Recueil général des lois et des arrêts Sirey, 1875, p. 36-37

³⁷⁶ V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, op. cit. p. 48-49.

³⁷⁷ Cons. État 10 juin 1991, *Kerrain* relatif au Trésorier-payeur général et Cons. État 15 avril 1992, *Le Duigou*, note R. DEBBASCH, Dalloz, 1992, p. 517-519 concernant le service public postal.

³⁷⁸ Cette idée est également défendue par A. BLANC, *La langue de la République est le français*, op. cit. p.96.

2- La constitutionnalisation explicite de la langue française

Après avoir vu se succéder 15 Constitutions silencieuses en ce qui concerne la question linguistique, la révision du 25 juin 1992 constitutionnalise le français, en intégrant à son article 2 la disposition suivante : « [l]a langue de la République est le français ». Ce nouvel alinéa s'inscrit dans la continuité de la construction de l'unité linguistique française (a) et bénéficie d'une portée juridique faisant du français la langue officielle de l'État (b).

a) *La confirmation du modèle : le français vecteur d'unité linguistique et de souveraineté étatique*

La constitutionnalisation du français s'inscrit dans la continuité du mouvement idéologique ayant lié unité linguistique et unité de l'État. Le fait que le pouvoir constituant dérivé se soit soucié de constitutionnaliser le français lors du débat portant sur la ratification de Maastricht n'est pas anodin. En effet, en raison des importants transferts de souveraineté consentis lors de la signature du Traité, le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion de rappeler que sa ratification nécessitait une révision de la Constitution³⁷⁹. La violation des principes constitutionnels en jeu n'était pas secondaire, puisque le Conseil avait jugé que la création d'une citoyenneté européenne remettait en cause l'unité de la souveraineté nationale et que l'Union économique et monétaire violait les conditions d'exercice de cette souveraineté nationale³⁸⁰.

Les débats ayant précédé l'adoption de la loi constitutionnelle visant à permettre de ratifier le Traité de Maastricht et, par ailleurs, de constitutionnaliser le français, ont été marqués par des confrontations sérieuses autour de l'idée d'unité nationale. Ainsi, la constitutionnalisation du français peut s'envisager comme une compensation visant à « rendre acceptable » les pertes de souveraineté entraînées par la ratification du Traité de Maastricht.

Le souci d'affirmer l'attachement à l'unité nationale par la constitutionnalisation d'une unité linguistique apparaît clairement dans les débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi constitutionnelle³⁸¹. Le contexte de perte de souveraineté liée à la ratification de Maastricht

³⁷⁹ Cons. Const. 92-308 DC du 9 avril 1992, JORF du 11 avril 1992, p. 5 354.

³⁸⁰ *Ibid.* Cons. 26 et 43.

³⁸¹ Le député Alain Lamassoure parle de « marquer l'attachement à la langue nationale ». La crainte du député Pierre Mazeaud était de parler « d'une langue communautaire, comme il existe un droit communautaire », qui plus est alors que le Garde des sceaux Michel Vauzelle signale que le « Traité autorise des transferts [de compétence] dans le domaine de la culture à la Communauté ». JO, *Débats*, Assemblée nationale, 12 mai 1992, p. 1020, 1021 et 1018.

explique donc, politiquement, le recours à ce nouvel alinéa constitutionnel³⁸². La place de cette disposition traduit, quant à elle, la continuité dont bénéficie le français comme langue vecteur d'unité et de souveraineté de l'État. Ainsi, le nouvel alinéa constitutionnel a été incorporé dans l'article 2 de la Constitution. Cet article est le premier qui se trouve sous le titre premier « De la souveraineté ». La langue est donc constitutionnalisée comme un attribut de la souveraineté de l'État, explicitant une pratique instituée dès 1539. Depuis la révision du 4 août 1995³⁸³, cet alinéa est même le premier qui règle constitutionnellement les attributs de la souveraineté nationale française.

La constitutionnalisation du français confirme donc la tradition française qui a envisagé le français à la fois comme élément d'unité nationale et comme attribut de la souveraineté. Cette importance de la langue française est confirmée par l'importante portée normative de la nouvelle disposition constitutionnelle.

b) La portée normative de l'article 2 : le français langue officielle de la République

Outre son importance symbolique et politique, la nouvelle disposition constitutionnelle a produit d'importants effets juridiques qui confirment qu'elle a mis en place le principe d'officialité linguistique au bénéfice du français. Le lien avec le principe d'officialité est sous-entendu par la formulation de l'alinéa constitutionnel. En effet, le français est la langue de la République. Le vocable *République* désigne ici, outre la forme républicaine du gouvernement français, les autorités publiques qui font partie de cette République française. Il convient donc de lire la *République* dans son acception organique. Affirmer que la langue des autorités républicaines est le français, c'est bien reconnaître le français comme langue de communication des pouvoirs publics français. Or, cette reconnaissance est une des conséquences du principe d'officialité.

Le développement législatif et prétorien de l'alinéa constitutionnel confirme également l'officialisation du français comme langue de la République. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur la portée du nouvel alinéa constitutionnel lors de l'adoption de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française³⁸⁴ qui poursuivait l'objectif de développer sur le plan législatif les conséquences juridiques de la constitutionnalisation de la

³⁸² Le lien est fait de manière expresse par Alain Lamassoure : « au moment où nous allons ratifier un traité qui va décider de la disparition de la monnaie unique au profit d'une monnaie européenne, marquer notre attachement à la langue nationale est un symbole fort et nécessaire ». JO, *Débats*, Assemblée nationale, 12 mai 1992, p. 1020.

³⁸³ Loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995, JORF du 5 août 1995, p. 11 744.

³⁸⁴ Loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, JORF du 5 août 1994, p. 11392.

langue française. La loi de 1994 abroge une loi antérieure de 1975 dite Loi « Bas-Lauriol » qui avait pour objet de réguler l'emploi de la langue française pour toute communication relative à un bien et service³⁸⁵.

La loi du 4 août 1994 développe les différentes obligations d'emploi de la langue française dans plusieurs domaines de la vie collective. Sa philosophie est résumée dans son article premier : « [l]angue de la République en vertu de la Constitution, la langue française est un élément fondamental de la personnalité et du patrimoine de la France. Elle est la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics ». Les articles suivants précisent cette obligation d'emploi de la langue française dans plusieurs domaines : affichage, transport et espace public, communication relative aux biens et services et publicité, contrats administratifs et contrats de travail, recherche universitaire et publications scientifiques, emploi d'une terminologie officielle pour les personnes publiques et les personnes privées exerçant une mission de service public.

La loi développe bien le caractère officiel du français puisqu'elle impose juridiquement l'obligation de son usage dans des domaines qui recouvrent amplement les activités des pouvoirs publics. Le français est donc reconnu juridiquement comme langue de communication des pouvoirs publics. Cette officialité transcende, toutefois, les seuls pouvoirs publics, puisqu'elle s'impose dans des domaines définis par la doctrine comme sphère publique³⁸⁶, et qui touchent les personnes privées (échanges, transport, travail, publicité...).

Le Conseil constitutionnel, dans le cadre de son contrôle *a priori*, a eu l'occasion d'esquisser le modèle constitutionnel de l'officialité de la langue française dans sa décision du 29 juillet 1994³⁸⁷. Si le Conseil a insisté sur le principe de conciliation entre principes constitutionnels qui incombe au législateur³⁸⁸, il a posé des limites intéressantes au pouvoir législatif dans la définition du régime d'officialité. Le Conseil a, ainsi, censuré toute prétention à instaurer une « *police de la langue* »³⁸⁹ visant à obliger les personnes privées et les entreprises de presse à l'emploi d'une terminologie officielle.³⁹⁰ Le Conseil a également établi une gradation des obligations imposées aux personnes publiques et celles imposées aux personnes privées. Ainsi, si les personnes publiques peuvent se voir prescrire l'obligation de l'usage d'une terminologie

³⁸⁵ Loi n°75-1349 du 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française, JORF du 4 janvier 1976, p. 189.

³⁸⁶ J.E. SCHOETL, « Langue française », AJDA, *op. cit.* p. 576.

³⁸⁷ Cons. Const. 94-34 DC du 29 juillet 1994, JORF du 2 août 1994, p. 11240.

³⁸⁸ Cf. Chapitre II du présent titre.

³⁸⁹ Expression de P. WACHSMANN, « Inconstitutionnalité partielle de la loi au 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française », AJDA 1997, p. 734. Cité par V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.* p. 76.

³⁹⁰ Cons. Const. 94-34 DC du 29 juillet 1994, *op. cit.* Cons. 9 et 10.

officielle, une telle obligation est censurée en ce qui concerne les personnes privées³⁹¹. Il n'en reste pas moins que le cœur nucléaire du principe d'officialité est validé par le Conseil constitutionnel. Ainsi, il est loisible au législateur d'imposer une langue comme moyen de communication des personnes publiques et privées lorsqu'ils se trouvent dans les domaines de la sphère publique. L'obligation d'employer le français dans différents domaines de la sphère publique prévus par la loi (enseignement, échanges, travail, paysage public, contrats de travail...) a, ainsi, été validée, renforçant le principe d'officialité du français.

Toutefois, ce sera dans plusieurs décisions postérieures que le Conseil aura l'occasion de définir le contenu constitutionnel de l'article 2 et, par conséquent, du principe d'officialité de la langue française. Dans sa décision de 1996 relative au statut d'autonomie de la Polynésie française³⁹² le Conseil va doter de contenu constitutionnel la notion de langue officielle tout en la reliant avec l'article 2 de la Constitution. En effet, l'article 115 du Statut d'autonomie proclame le caractère officiel du français et instaure la possibilité de l'usage du tahitien. Le Conseil, par une réserve d'interprétation, précise que la notion d'officialité du français a pour conséquence que *« l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics »*³⁹³. Toute autre interprétation étant contraire à l'article 2 de la Constitution, cette réserve est bien la condition de la constitutionnalité de la référence à l'officialité du français.

Dans sa décision de 1999 relative à la compatibilité de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, le Conseil étend la portée normative de l'article 2. Désormais, l'usage du français ne s'impose plus aux usagers, puisque la référence à cette obligation présente dans la décision de 1996 disparaît dans celle de 1999³⁹⁴. Toutefois, cette obligation continue à s'appliquer aux personnes publiques et aux personnes privées exerçant une mission de service public. Enfin, le Conseil constitutionnel déduit de l'article 2 que : *« les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage »*³⁹⁵.

³⁹¹ *Ibid.* Cons. 8 à 10.

³⁹² Cons. Const. 96-373 DC du 9 avril 1996, JORF du 13 avril 1996, p. 5724.

³⁹³ *Ibid.* Cons. 91.

³⁹⁴ Aucune jurisprudence postérieure ne fera mention de l'obligation des usagers d'utiliser le français devant l'administration et les services publics.

³⁹⁵ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, JORF du 18 juin 1999, p. 8964. Cons. 8.

Par ce considérant de principe, le Conseil fixe son interprétation de l'article 2, et la formulation ainsi exprimée est reprise telle quelle dans plusieurs décisions postérieures³⁹⁶. Ainsi est donc fixé le contenu constitutionnel du principe d'officialité de la langue française prévu par l'article 2 de la Constitution. Cet article impose l'usage du français aux personnes publiques, aux personnes privées exerçant une mission de service public et, dans le cas de la Polynésie française, aux usagers. L'article 2 s'oppose également à tout droit d'option linguistique des particuliers, puisque ceux-ci ne peuvent se prévaloir d'un droit à l'usage d'une autre langue que le français.

Reste à savoir si la constitutionnalisation des langues régionales a modifié un tel contenu et ouvert la porte à l'introduction en droit français d'un principe de co-officialité de la langue basque (B).

B/ La langue basque, patrimoine constitutionnel de la France

La révision du 23 juillet 2008³⁹⁷ a introduit un changement majeur dans la régulation du plurilinguisme en France, puisque désormais les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France (1). Toutefois, si la constitutionnalisation du français a entraîné un régime constitutionnel et législatif d'officialité linguistique, il ne pourrait être tiré comme conséquence de l'introduction de l'article un principe de co-officialité de la langue basque (2).

1- La constitutionnalisation des langues régionales

Alors que la langue française bénéficie d'une reconnaissance constitutionnelle explicite depuis 1992, les langues régionales françaises et, par voie de conséquence, la langue basque, ont vécu dans une situation de « *clandestinité constitutionnelle* »³⁹⁸. Cette situation a conduit la doctrine à distinguer le français, langue officielle de la République, et les langues régionales, « *langues officieuses* » de la France³⁹⁹. Cette situation reflétait l'opposition de la France « à la

³⁹⁶ Cons. Const. 2001-452 DC du 6 décembre 2001, JORF du 12 décembre 2001, p.19712. Cons. 16 ; Cons. Const. 2001-456 DC du 27 décembre 2001, JORF du 29 décembre 2001, p. 21 172. Cons. 48 ; Cons. Const. 2006-541 DC du 28 septembre 2006, JORF du 3 octobre 2006, p. 14 635. Cons. 5.

³⁹⁷ Loi constitutionnelle 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République, JORF du 24 juillet 2008, p. 11890.

³⁹⁸ V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, op. cit. p. 90.

³⁹⁹ F. BENOIT-ROHMER, « Les langues officieuses de la France », RFDC, 2001, n°45, p. 3-29.

reconnaissance officielle d'un statut pour les langues régionales et à (...) une évolution vers le multiculturalisme que connaît aujourd'hui l'ensemble des États européens »⁴⁰⁰.

La révision du 23 juillet 2008 a sorti de cette clandestinité constitutionnelle les langues régionales qui, depuis l'introduction de l'article 75-1 de la Constitution, ont trouvé leur place dans la norme fondamentale française sous la formulation suivante : « *[l]es langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ».

La constitutionnalisation des langues régionales appelle nécessairement une comparaison avec sa disposition sœur, celle de l'article 2 de la Constitution. Premièrement, une certaine similitude peut être observée en ce qui concerne le processus ayant à la constitutionnalisation du français et des langues régionales. Comme en 1992, la constitutionnalisation des langues régionales relève d'un certain opportunisme politique. Dans les deux cas, les dispositions linguistiques ont été intégrées lors des révisions n'ayant pas pour objet principal une telle régulation. Si en 1992 il s'agissait de ratifier le Traité de Maastricht, en 2008 le souci principal du pouvoir constituant dérivé était de moderniser les institutions de la Vème République et de rééquilibrer la balance des pouvoirs au profit du pouvoir législatif.

Ainsi, la reconnaissance constitutionnelle des langues régionales signe un certain succès de l'activisme parlementaire en faveur de ces langues ces dernières années⁴⁰¹, et confirme l'opportunisme du pouvoir constituant dérivé lors de la constitutionnalisation du fait linguistique.

Au-delà de cet opportunisme, la brièveté des deux articles pourrait conduire à les rapprocher. En réalité, la formulation des deux articles traduit une volonté bien différente du constituant. Ainsi, si le français est la langue de la République française, entendu au sens organique et de manière large⁴⁰², les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.

Trois questions ont agité la doctrine concernant cet article 75-1. La première concerne la localisation de l'article au sein de la Constitution. Alors que la langue française est constitutionnalisée comme un attribut de souveraineté à l'article 2, les langues régionales se trouvent placées sous le titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales. Cette place n'est pas anodine, puisqu'une première formulation prévoyait la constitutionnalisation

⁴⁰⁰ *Ibid.* p. 5.

⁴⁰¹ En 2001, Florence Benoit-Rohmer dénombrait le dépôt de plus de 50 propositions de lois relatives aux langues régionales. Ce chiffre s'est accentué puisque depuis, à chaque législature au moins deux propositions de loi sur cet objet ont été déposées.

⁴⁰² La jurisprudence a étendu ce sens organique à la notion matérielle de service public. Ainsi, les personnes privées exerçant une mission de service public se voient imposer des obligations juridiques découlant de l'officialité du français.

des langues régionales au sein de l'article 1^{er} de la Constitution qui consacre les principes fondamentaux de la France : indivisibilité, unité, égalité et décentralisation.

La liaison entre les langues régionales et les collectivités territoriales a été interprétée majoritairement comme une volonté de ne pas concurrencer le caractère officiel et unique de la langue française comme langue de la République⁴⁰³. En reléguant les langues régionales à leur caractère territorial, le pouvoir constituant a voulu distinguer la primauté juridique du français⁴⁰⁴, seul officiel, du caractère territorialement circonscrit des langues régionales.

La deuxième question concerne la notion de patrimoine, et plus précisément la notion de patrimoine de la France. La majorité de la doctrine est également restée dubitative sur la portée juridique de cette notion de patrimoine. En effet, si certains auteurs remarquent justement que la patrimonialisation entraîne des conséquences juridiques au niveau du droit international, notamment pour la notion de bien public mondial⁴⁰⁵, cette patrimonialisation est beaucoup plus incertaine en droit interne. L'incertitude quant à la notion de patrimoine constitutionnel amène donc la grande majorité de la doctrine à donner à l'article 75-1 une « portée strictement déclaratoire »⁴⁰⁶, en dénonçant que la « Constitution bavarde »⁴⁰⁷ et en rangeant l'article dans la catégorie des « neutrons constitutionnels »⁴⁰⁸.

S'il convient de nuancer cette vision pessimiste de l'article 75-1, en raison notamment des potentialités que ce dernier peut offrir⁴⁰⁹, il peut également sembler illusoire d'estimer que cet article peut ouvrir la voie à une co-officialité de la langue basque (2).

⁴⁰³ C'est la position défendue par : A. ROBLLOT-TROIZIER, « L'impact de la révision constitutionnelle sur les droits et libertés », AJDA n°34, 2008, p. 1870 ; M. VERPEAUX, « La reconnaissance constitutionnelle des langues régionales », Les petites affiches, n° 254, 2008, p. 123 ; O. LECUCQ, « El régimen jurídico de las lenguas regionales en Francia y el problema de la ratificación de la Carta europea de lenguas regionales y minoritarias: ¿es necesario revisar la Constitución? », RCDP, n°51, 2015, p. 149 ; C. LAVIALLE, « Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 », RFDA, n°6, 2008, p. 1111.

⁴⁰⁴ J. VIGUIER, « La primauté juridique de la langue nationale française sur les langues régionales secondes », RDP, 2009, p. 1635.

⁴⁰⁵ H. GIORDAN, « Les langues régionales dans la Constitution : un pas en avant très ambigu », Diasporiques, n°3, 2008, p. 29 ; C. LAVIALLE, « Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 », RFDA, *op. cit.* p. 1111 ; C. LE BRIS, « Les Langues régionales dans la Constitution », RDP, n°3, 2009, p. 806-810.

⁴⁰⁶ J.E. GICQUEL, « Le Conseil constitutionnel et les langues régionales », Les petites affiches, n°175, 2011, p. 15.

⁴⁰⁷ A. LEGRAND, « Il n'y a pas de droit constitutionnel à l'enseignement des langues régionales », JCP-Administrations et collectivités territoriales, 2011, p. 2 246.

⁴⁰⁸ M. VERPEAUX, « Langues régionales et QPC : l'impossible dialogue », AJDA, 2011, p. 1965.

⁴⁰⁹ Cf. Chapitre 1 de la partie 3 de la présente thèse.

2- L'absence de co-officialité de la langue basque

L'analyse de la portée normative de l'article 75-1 au regard du principe de co-officialité commande de s'interroger sur les critères de ce principe. Comme il a été vu précédemment, le principe de co-officialité suppose de régler juridiquement l'usage par les pouvoirs publics d'une langue comme moyen de communication. Cette régulation ayant force obligatoire, elle s'impose aux pouvoirs publics et aux particuliers, et l'usage de la langue officielle reçoit pleine valeur juridique. La reconnaissance d'officialité s'accompagne également de la création d'un droit à la langue au profit des particuliers dans leurs relations avec les autorités publiques et celles exerçant un service public. La spécificité de la co-officialité est la possibilité de territorialiser un tel statut pour l'adapter aux exigences du pluralisme linguistique. Au niveau des droits linguistiques, la co-officialité suppose la reconnaissance d'un droit d'option linguistique en vertu duquel les particuliers ont le droit de choisir parmi les langues co-officielles celle avec laquelle ils communiquent dans leurs relations avec les pouvoirs publics. Au regard de ces critères, l'article 75-1 de la Constitution ouvre-t-il la voie à une co-officialité de la langue basque ? En ce qui concerne la régulation de la langue basque comme moyen de communication officiel, il est douteux de déduire une telle conséquence de la formulation de l'article. En effet, les langues régionales, et par voie de conséquence la langue basque, appartiennent au patrimoine de la France. Ni la notion de patrimoine, ni la référence à la France ne semblent entraîner une telle conséquence. En effet, si le terme République s'entend, pour l'article 2, dans sa signification organique et désigne les pouvoirs publics au sens large⁴¹⁰, une telle conséquence ne peut découler du terme "France". La "France" revêt davantage une signification immatérielle, et renvoie à une conception plus symbolique et culturelle que purement politique. Le terme permet difficilement une identification avec les pouvoirs publics qui sont les premiers destinataires du principe d'officialité. C'est donc justement que la doctrine a souligné que l'article 75-1 n'entend pas instaurer une concurrence avec la langue française, en ce qui concerne les obligations de son emploi qui découlent de l'article 2 et du principe d'officialité du français.

La deuxième analyse porte sur la reconnaissance par l'article 75-1 d'un droit à la langue au profit des locuteurs de langues régionales. La question a suscité les interrogations de la doctrine, qui voyait, au bénéfice d'une « *audace* »⁴¹¹ du Conseil constitutionnel dans l'utilisation de son

⁴¹⁰ Le Conseil constitutionnel a ajouté comme destinataires de cet article également les personnes privées exerçant une mission de service public.

⁴¹¹ A. ROBLOT-TROIZIER, « L'impact de la révision constitutionnelle sur les droits et libertés », *op. cit.*, p. 1870.

pouvoir d'interprétation, une possibilité de reconnaître un tel droit et d'ouvrir la porte à une ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires⁴¹².

Toutefois, le scepticisme général doctrinal⁴¹³ sur la probabilité réelle qu'une telle possibilité soit rendue effective a été confirmé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Dans le cadre de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité, un contentieux relatif à la conformité d'un alinéa de l'article L312-10 du Code de l'éducation avec l'article 75-1 de la Constitution avait été présenté au Conseil constitutionnel. L'alinéa attaqué précise que l'enseignement des langues régionales « *peut être dispensé tout au long de la scolarité selon des modalités définies par voie de convention entre l'Etat et les collectivités territoriales où ces langues sont en usage* ».

Les requérants contestaient que la possibilité de dispenser un tel enseignement fût conditionnée à la signature d'une convention. En effet, en l'absence d'une telle convention, les requérants estimaient violé le droit à recevoir un enseignement bilingue que rend possible l'article L312-10 et qui est protégé par l'article 75-1.

Le Conseil constitutionnel rejeta la requête dans une décision du 20 mai 2011⁴¹⁴, en estimant que l'article 75-1 de la Constitution « *n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit* », déclarant par voie de conséquence le grief inopérant. Par cette motivation extrêmement brève, les juges de la rue de Montpensier ont fermé la porte à la reconnaissance d'un droit constitutionnel à l'usage d'une langue régionale. Ainsi, l'interprétation audacieuse de l'article 75-1 n'a pas eu lieu et cet article, outre le fait de ne pas permettre la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, ferme également la porte à la reconnaissance d'un droit à la langue inhérent au principe d'officialité linguistique.

À ce stade de la réflexion, il convient donc de fermer la porte à toute reconnaissance d'une co-officialité de la langue basque sur le fondement de l'article 75-1 de la Constitution. Quelle peut donc être la portée normative de cet article constitutionnel ? Pour le moment, il n'est pas possible de répondre à cette question, le Conseil ayant défini par la négative la portée de l'article 75-1. Sa portée positive reste donc limitée au stade de potentialités futures. Elle exige, comme l'a souligné le Professeur Lecucq⁴¹⁵, un développement législatif.

⁴¹² J.M. PONTIER, « Langues régionales : la porte ouverte ? », AJDA, 2008, p. 2193.

⁴¹³ A titre d'exemple : V. BERTILE, « Les langues régionales entrent dans la Constitution », BFDC [blog], 27 août 2008, <http://www.bfdc.org/article-22289449.html>.

⁴¹⁴ Cons. Const. 2011-130 QPC du 20 mai 2011, JORF du 20 mai 2011, p. 8889.

⁴¹⁵ O. LECUCQ, « El régimen jurídico de las lenguas regionales en Francia y el problema de la ratificación de la Carta europea de lenguas regionales y minoritarias: ¿es necesario revisar la Constitución? », *op. cit.* p. 151.

Dans la voie de ce développement législatif, une voix originale se dégage au niveau doctrinal. Ainsi, Pierre-Yves Chicot souligne les potentialités en ce qui concerne la territorialisation du droit des langues qu'introduit l'article 75-1⁴¹⁶. Effectuant un parallèle entre le caractère unitaire de l'État et son organisation décentralisée, l'auteur voit dans la constitutionnalisation des langues régionales des « *perspectives prometteuses* » en termes de décentralisation linguistique. Cette décentralisation, sans remettre en cause l'unité linguistique de l'État, appelle plus qu'à une reconnaissance d'un droit à la différence, à l'application d'une différence du droit permise depuis la révision constitutionnelle de 2003⁴¹⁷ et la reconnaissance d'un pouvoir normatif local. Ainsi, cette décentralisation linguistique ouvre la porte à une conciliation entre le principe unitaire de l'État et son caractère indivisible, garantis par l'officialité du français, et la reconnaissance normative d'une promotion et protection de la diversité linguistique, garantis par l'article 75-1 et l'organisation décentralisée de la République⁴¹⁸.

Il ne s'agit, certes, pas ici de la reconnaissance d'une co-officialité linguistique, mais bien d'un mandat constitutionnel à la fois au pouvoir législatif et aux pouvoirs normatifs locaux, pour protéger et promouvoir la diversité linguistique de la France, sans porter pour autant atteinte à son unité officielle linguistique.

⁴¹⁶ P.Y. CHICOT, « L'article 75-1 de la Constitution et la notion de patrimoine linguistique », JCP administration/collectivités territoriales, n°9, 2011, p. 2082.

⁴¹⁷ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF du 26 mars 2003, p. 5344.

⁴¹⁸ Pour une autre voix appelant à une conciliation nouvelle entre l'article 75-1 et les principes issus du statut juridique du français, voir : B. BONNET, « La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, une menace pour le pacte social français ? », AJDA, 2015, p. 2246. L'auteur qualifie la conciliation de « difficile », mais la préfère à un « conflit insoluble ».

Conclusion du chapitre 1

Le principe d'officialité linguistique, qui constitue le principal outil mobilisé par les États pour réguler leur pluralisme linguistique, a démontré dans l'exemple de la langue basque, sa plasticité. En effet, la régulation de l'officialité linguistique de la langue basque transcende la simple hypothèse de la mono-officialité du français en France et de la pluri-officialité du castillan et de la langue basque en Espagne. Cette opposition entre l'approche espagnole et française est, bien entendu, vraie et constitue un axe majeur des oppositions du droit applicable à la langue basque.

La situation demeure, cependant, plus complexe que cela. Si en Espagne, la langue basque bénéficie du statut de langue co-officielle, des différences notables dans le régime juridique de cette langue apparaissent. Ces différences démontrent la plasticité par laquelle il est possible d'aménager le principe d'officialité linguistique pour l'adapter aux réalités linguistiques d'un territoire, ou aux volontés politiques des autorités normatives en question. Cette plasticité est organisée par l'article 3 de la Constitution espagnole qui donne le mandat aux Communautés autonomes de fixer le régime juridique des langues co-officielles.

Dans la Communauté autonome basque, le régime de co-officialité de la langue basque est étendu et se caractérise par une symétrie avec le régime juridique du castillan. La volonté d'égalité entre les deux langues apparaît ainsi de manière claire. À l'inverse, la Communauté forale de Navarre applique une officialité linguistique à la langue basque géographiquement limitée à la zone bascophone. Si, dans cette zone, l'égalité entre castillan et langue basque se vérifie, la primauté du castillan prend le dessus dans les deux autres zones où la langue basque n'est pas officielle : la zone mixte et la zone non-bascophone. La délimitation d'une zone qualifiée de zone mixte, sorte de zone intermédiaire entre la zone bascophone et la zone non-bascophone, complexifie encore plus le régime juridique de la langue basque en Navarre et contribue à la plasticité du principe d'officialité linguistique.

Si la situation peut paraître plus claire en France, qui proclame l'officialité uniquement du français, l'adoption de l'article 75-1 de la Constitution contribue également à complexifier le modèle linguistique français. La constitutionnalisation des langues régionales n'a pas eu pour conséquence l'adoption d'un statut de langue co-officielle de la langue basque. Elle contribue, toutefois, à relativiser l'exclusivité du français dans la sphère publique et peut ouvrir la voie à des conciliations nouvelles plus favorables au pluralisme linguistique.

L'aménagement du régime juridique de la langue basque, et la reconnaissance du principe d'officialité linguistique constitue donc le premier pilier des oppositions et des différences qui caractérisent le droit de la langue basque. Face à ces divergences qui se vérifient dans un volet institutionnel, le deuxième pilier de ces oppositions est plus substantiel et concerne les droits subjectifs des locuteurs bascophones. En raison d'une lecture différente du principe d'égalité devant la loi et du principe de non-discrimination en raison de la langue, des solutions opposées s'appliquent en France et en Espagne en ce qui concerne la reconnaissance des droits linguistiques des locuteurs bascophones (Chapitre 2).

CHAPITRE II- Une divergence sur les droits linguistiques des bascophones et l'égalité linguistique

Si l'application du principe d'officialité linguistique constitue le volet institutionnel permettant d'appréhender et de réguler le pluralisme linguistique d'un État, la reconnaissance des droits linguistiques en constitue le volet substantiel. En effet, dans des hypothèses de pluri-officialité, le rapport entre les individus et l'usage d'une langue officielle est un rapport en termes de droit subjectifs. À l'inverse, dans des hypothèses de mono-officialité, le rapport entre les individus et l'usage de la langue officielle est un rapport d'obligations juridiques.

Par conséquent, et en cohérence avec les oppositions qui se sont manifestées sur le statut officiel de la langue basque en France et en Espagne, des divergences et des oppositions apparaissent également en ce qui concerne la reconnaissance des droits linguistiques des locuteurs bascophones. Là où ces droits sont reconnus en Espagne, ils sont niés en France (Section 1).

Cette opposition franco-espagnole sur la question des droits linguistiques transcende la simple opposition sur le caractère officiel ou non de la langue basque. En effet, le concept de droits linguistiques est un concept protéiforme qui sous-tend une approche culturelle et particulariste selon laquelle des groupes linguistiques minoritaires doivent se voir reconnaître des droits particuliers. La justification de tels droits particuliers renvoie à une conception substantielle et différentialiste du principe d'égalité. Or, si l'Espagne a introduit une telle approche du principe d'égalité dans son droit positif et accepte dans un souci d'équité et d'égalité réelle entre le castillan et les langues officielles l'apparition de différences de traitement des citoyens basés sur le critère de leur langue, la France applique une interprétation plus formelle et exigeante du principe d'égalité. La conception française de l'égalité refuse, de ce fait, tout traitement différent fondé sur l'appartenance à une communauté linguistique et considère comme des discriminations injustifiées ces différences de traitement. L'opposition franco-espagnole sur la reconnaissance des droits linguistiques des bascophones est donc davantage une opposition fondée sur une lecture opposée du principe d'égalité et sur le principe de non-discrimination en raison de la langue (Section 2).

Section 1- La divergence en termes de droits linguistiques

Les droits linguistiques constituent un élément important que doivent prendre en compte les États plurilingues en ce qui concerne la gestion de leur pluralisme linguistique. Le concept de droits linguistiques, qui regroupent un ensemble de droits d'inspiration doctrinale et normative diverse, est apparu relativement récemment (I). Les traditions juridiques différentes ont poussé la France et l'Espagne à opter pour des solutions différentes en ce qui concerne la reconnaissance de ces droits, contribuant à accentuer la diversité juridique qui s'applique aux locuteurs bascophones selon le territoire où ils se trouvent (II).

I- La notion de droits linguistiques

Les droits linguistiques sont apparus dans le paysage juridique de manière relativement récente. En parallèle avec les concepts de démocratie culturelle et de droits culturels⁴¹⁹ qui trouvent leur source dans divers travaux prônant une approche multiculturaliste du droit et de la société, le concept de droit linguistique a bénéficié de développements doctrinaux et normatifs spécifiques. Ces développements ont contribué à aborder par le droit la question du pluralisme linguistique sous l'angle des droits et libertés. Il est possible d'affirmer que les droits linguistiques bénéficient aujourd'hui d'une réalité sur la base de deux fondements. C'est tout d'abord au niveau du droit international que ces droits ont été conceptualisés puis proclamés (A). Par ailleurs, plusieurs textes de droit interne, et notamment de droit constitutionnel, ont également commencé à proclamer et protéger des droits linguistiques (B).

A/ Les sources internationales des droits linguistiques

La protection internationale des droits linguistique s'est développée à partir de l'après-Guerre sur la base de deux fondements. Ces droits ont d'abord été pensés et protégés autour de la notion de droits fondamentaux (1). Cette approche en termes de droits fondamentaux, qui présente l'avantage de lier la notion des droits linguistiques à la tradition individualiste et universaliste propre à la notion de droits fondamentaux, a été progressivement complétée par une vision plus particulariste des droits linguistiques. En effet, les droits linguistiques ont été protégés en lien

⁴¹⁹ Sur la notion de démocratie culturelle et de droits culturels, voir la déclaration de Mexico de l'Unesco en 1982. http://www.unesco.org/culture/law/mexico/html_fr/page1.shtml

avec la notion de droits des minorités et plusieurs textes de droit international protégeant les droits des minorités reconnaissent et proclament en leur sein les droits linguistiques de ces minorités (2).

1- Droits linguistiques et droits fondamentaux

Durant les années 1990, un courant doctrinal s'est développé défendant l'idée de la catégorisation des droits linguistiques en tant que droits fondamentaux (a). Ce mouvement doctrinal a connu une transcription limitée en droit international des droits de l'Homme (b).

a) *Le mouvement doctrinal des « linguistic human rights »*

L'assimilation des droits linguistiques au droit international des droits de l'Homme s'est faite en deux directions. Dans un premier temps, un courant doctrinal a privilégié une approche autonome des droits linguistiques comme droits fondamentaux. C'est ce mouvement qui a popularisé la notion de droits de l'Homme linguistiques ou « *linguistic human rights* »⁴²⁰. Selon cette approche, les droits linguistiques auraient une existence propre en tant que droits fondamentaux, et il conviendrait donc que les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme les protègent. De ce fait, les droits linguistiques répondraient aux caractéristiques générales des droits fondamentaux : ils seraient universels et individuels.

Cette approche des droits linguistiques en termes de droits fondamentaux a surtout été développée en rapport avec le droit à l'éducation. Les tenants du mouvement doctrinal des *linguistic human rights* estiment, ainsi, que le droit à bénéficier d'une éducation dans sa langue maternelle est un « *droit linguistique de l'Homme inaliénable et fondamental* »⁴²¹. Les mêmes auteurs défendent que « *les droits linguistiques doivent être considérés comme des droits de l'Homme de base* »⁴²², ou encore que « *tous les individus et collectifs devraient pouvoir jouir*

⁴²⁰ En ce qui concerne la théorisation de la notion, voir notamment :

R. PHILIPSON, M. RANNUT, T. SKUTNABB-KANGAS, « Introduction », et T. SKUTNABB-KANGAS et R. PHILIPSON, « Linguistic Human Rights, Past and Present », dans T. SKUTNABB-KANGAS et R. PHILIPSON *Linguistic Human Rights : Overcoming Linguistic Discrimination*, Walter de Gruyter, 1994, Berlin, p. 1 et p. 71. T. SKUTNABB-KANGAS, « Language Policy and Linguistic Human Rights », dans T. RICENTO, *An introduction to Language Policy : Theory and Method*, Blackwell, 2006, Oxford, p. 273.

R.E. HAMEL, « Introduction : Linguistic Human Rights in a Sociolinguistic Perspective », *International Journal of the Sociology of language*, n° 127, 1997, p. 1.

⁴²¹ T. SKUTNABB-KANGAS et R. PHILIPSON *Linguistic Human Rights : Overcoming Linguistic Discrimination*, *op. cit.*, p. 102.

⁴²² *Ibid.*

de leurs droits linguistiques de l'Homme universels »⁴²³. En lien avec cette approche doctrinale, plusieurs acteurs sociaux défendant diverses communautés linguistiques ont insisté sur l'approche des droits linguistiques en termes de droits fondamentaux et ont été à l'origine de la signature en 1996 d'une déclaration universelle des droits linguistiques⁴²⁴.

Une telle approche des droits linguistiques en termes de droits fondamentaux a fait l'objet de critiques doctrinales qui remettaient en cause le caractère universaliste des droits linguistiques et estimaient que de tels droits présentent un caractère catégoriel et forcément contingent aux réalités plurilingues propres à chaque État⁴²⁵. De plus, une deuxième critique insistait sur la contradiction à intégrer les droits linguistiques dans une catégorie juridique, celles des droits fondamentaux, qui s'est construite autour de l'abstention de l'État alors que les droits linguistiques nécessitent une intervention positive de l'État afin de les rendre effectifs⁴²⁶.

En parallèle à ce premier mouvement, d'autres auteurs estiment que les droits linguistiques constituent moins une catégorie autonome de droits fondamentaux qu'un volet linguistique spécifique à certains droits fondamentaux plus généraux. Ainsi, cette approche consiste à souligner la dimension linguistique qui serait consubstantielle à certains droits fondamentaux. Dans ce mouvement la langue ne constituerait pas une catégorie de droits qu'il conviendrait de protéger, mais une dimension parmi d'autres qui rentreraient sous le parapluie protecteur des droits de l'Homme⁴²⁷.

Au soutien de cette approche, les auteurs mettent en avant la protection de la liberté linguistique inhérente au principe de liberté d'expression, le droit à bénéficier d'une traduction en cas de méconnaissance de la langue de l'instruction qui est sous-jacent au droit à un procès équitable, ou le droit au choix de son prénom inhérent au droit au respect à la vie privée et familiale.

⁴²³ *Ibid.*

⁴²⁴ La déclaration a été signée en 1996 à Barcelone par plusieurs associations, dont divers PEN-clubs européens, mais également par l'UNESCO. Toutefois, la déclaration n'a pas trouvé de traduction juridique au sein de cette institution puisqu'aucun instrument international n'a repris les dispositions de cette déclaration.

⁴²⁵ Pour une telle critique, voir : W. KYMLICKA, A. PATTEN, *Language rights and political theory*, Oxford University Press, 2003, Oxford, p. 33-37.

⁴²⁶ Pour une vision critique des droits linguistiques en tant que catégorie juridique, voir :

X. ARZOZ, « The nature of language rights », *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, n°6 2007.

X. ARZOZ, « Language rights as legal norms » *European public law*, 15 n°4, 2009.

⁴²⁷ Cette approche est notamment défendue par ces auteurs :

F. de VARENNES, *Language, minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, La Haye.

F. de VARENNES, « Language rights as an integral part of Human Rights », *International Journal on Multicultural Societies*, n°3, 2011.

B. de WITTE, « Droits fondamentaux et protection de la diversité linguistique », dans P. PUIPIER, J. WOEHLING (dir.), *Langue et droit. Actes du Premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé*, Wilson et Lafleur, 1989, Montréal, p. 85-101.

A. MILIAN MASSANA, « Droits linguistiques et droits fondamentaux en Espagne », dans H. GIORDAN (dir.), *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'homme*, Kimé, 1992, Paris, 251-268.

Envisagés sous cet angle, les droits linguistiques s'inscrivent en cohérence avec le droit international des droits de l'Homme et la philosophie individualiste et universaliste qui la soutient. Cette deuxième approche semble être confirmée par l'interprétation qui a été faite des instruments de protection internationale des droits de l'Homme.

b) *Les droits linguistiques et le droit international des droits de l'Homme*

La protection internationale des droits de l'Homme se caractérise par la multiplication des instruments internationaux assurant la protection des droits fondamentaux. La dimension linguistique de cette protection demeure difficile à identifier et certains auteurs ont pu affirmer qu'il « *n'existe pas de standard universellement accepté pour la protection des droits linguistiques* »⁴²⁸. En dehors d'instruments visant à protéger les droits des personnes membres des minorités linguistiques, les textes de droit international restent silencieux sur la question des droits linguistiques⁴²⁹. La déclaration universelle des droits de l'Homme⁴³⁰ omet, ainsi, de faire référence à la langue dans son article 27 qui protège le droit de toute personne à participer à la vie culturelle. Les deux pactes de 1966⁴³¹ visant à rendre effectifs les droits proclamés à la déclaration de 1948 apparaissent particulièrement discrets sur la question des droits linguistiques. À l'exception de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui protège le droit des personnes appartenant à des minorités à utiliser leur langue⁴³², aucune mention à des droits linguistiques n'est faite.

⁴²⁸ M. DOUCET, « Concluding report », dans O. ALVAREZ, X. IRUJO, J.P. MASSIAS, I. URRUTIA (Dir.), *Droits culturels et démocratisation*, *op. cit.* p. 250.

⁴²⁹ Sur un panorama complet des instruments internationaux protégeant les droits des minorités linguistiques, voir : A. MILIAN i MASSANA, *Drets lingüístics per a a tothom, estudis de dret lingüístic*, Leonard Muntaner, Palma, 2010, p. 63-95. E. PONS PARERA, « Los derechos lingüísticos en el marco inetrnacional y comunitario europeo », dans J.M PÉREZ FERNANDEZ (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelone, 2006, p. 65-104. Concernant la Cour européenne des droits de l'Homme : F. HOFMANN, J. RIENGELHEIM, « Par delà l'universalisme et le relativisme : la Cour européenne des droits de l'Homme et les dilemmes de la diversité culturelle », RIEJ, 2004, n°52, p. 109-142.

⁴³⁰ Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale des Nations unies, Déclaration universelle des droits de l'Homme, 10 décembre 1948, New York.

⁴³¹ Résolution 2200 A de l'Assemblée générale des Nations unies Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ONU, 16 décembre 1966, New York.

Résolution 2200 A de l'Assemblée générale des Nations unies Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ONU, 16 décembre 1966, New York.

⁴³² L'article 27 dispose : « Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ».

Au niveau des instruments régionaux, la prudence est également de mise. Ainsi, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme⁴³³ ne protège pas de droits linguistiques. En ce sens, la Cour européenne des droits de l'Homme a eu l'occasion de préciser que la Convention ne garantit pas en tant que telle la liberté linguistique, et a écarté la recevabilité de plusieurs requêtes alléguant, sur la base de la liberté d'expression garantie à l'article 10 de la Convention, d'une violation du droit à s'exprimer devant l'administration⁴³⁴ dans la langue de son choix, ou du droit pour un élu de s'exprimer dans la langue de son choix dans une assemblée⁴³⁵.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁴³⁶ ne protège pas, non plus, de droits linguistiques. Certes, une mention est faite à l'article 22⁴³⁷ au respect par l'Union de la diversité linguistique, mais la formulation de l'article n'est pas de nature à établir un droit de nature linguistique.

Malgré cette discrétion des instruments de droit international des droits de l'Homme relative à la reconnaissance des droits linguistiques, plusieurs organes chargés d'interpréter et d'assurer le respect des instruments en question ont été confrontés à la question de leur réalité. Le Comité des droits de l'Homme de l'ONU a eu l'occasion de reconnaître une dimension linguistique à certains droits et libertés protégés au sein du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans une affaire relative aux droits des anglophones du Québec⁴³⁸, le Comité a ainsi refusé de censurer certaines dispositions législatives de la Charte de la langue française sur la base de l'article 27 du Pacte qui protégeait les droits linguistiques des minorités. En effet, pour le Comité, les anglophones du Québec ne constituent pas une minorité, ces derniers étant la communauté linguistique majoritaire de l'État canadien. Toutefois, le Comité a censuré des mesures de la loi québécoise interdisant l'usage de l'anglais dans le domaine privé, sur la base du principe de liberté d'expression protégé à l'article 19 du Pacte. Ce faisant, le Comité a reconnu la dimension linguistique du principe général de liberté d'expression qui protège la liberté des individus d'utiliser la langue qu'ils souhaitent dans le domaine privé.

⁴³³ Conseil de l'Europe, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, Rome.

⁴³⁴ Com. EDH, 16 décembre 1968, *Habitants de Leeuw-St. Pierre contre Belgique*, Com. EDH, 12 décembre 1985, *Fryske nationale partij contre Pays-bas*, Com. EDH, 29 juin 1994, *Samo Pahor contre Italie*.

⁴³⁵ Com. EDH, 17 mai 1985, *Georges Cleyfat contre Belgique*. Cour EDH, 21 septembre 2010, *Birk-Lévy contre France*.

⁴³⁶ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 7 décembre 2000, Nice.

⁴³⁷ L'article 22 dispose que : « L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique ».

⁴³⁸ Comité des droits de l'Homme de l'ONU, aff. *Mc Intyre et alii contre Canada*, 31 mars 1993, communications 359/1989 et 385/1989, par. 11.3 et 11.4.

En ce qui concerne le droit d'avoir un prénom et un nom dans sa propre langue, le Comité a estimé⁴³⁹ que ce dernier droit est une composante du droit à la vie privée et familiale protégé à l'article 17 du Pacte relatif aux droits civils et politiques. Sur cette question la Cour européenne des droits de l'Homme est plus réservée⁴⁴⁰, puisqu'elle a estimé, malgré le fait que le prénom d'une personne et son patronyme sont des composantes du droit au respect à la vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la Convention⁴⁴¹, que l'interdiction d'orthographier un prénom selon la graphie catalane ne constitue pas une violation du droit au respect à la vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la Convention⁴⁴².

Un autre droit important dont le volet linguistique a été reconnu se trouve dans le domaine des droits de la défense et du droit à un procès équitable. Ce droit fondamental a été peu sujet à une interprétation en droit international des droits de l'Homme, puisque les points les plus problématiques sont concentrés dans le droit pénal qui reste un droit en grande majorité du ressort des États. Toutefois, la justice pénale internationale a veillé à protéger la dimension linguistique des droits de la défense, dans un souci d'équité. Le statut de Rome instituant la Cour pénale internationale protège spécifiquement un droit linguistique dans le chapitre relatif aux droits de l'accusé. L'accusé a, ainsi, le droit de : « *se faire assister gratuitement d'un interprète compétent et [de] bénéficier des traductions nécessaires pour satisfaire aux exigences de l'équité, si la langue employée dans toute procédure suivie devant la Cour ou dans tout document présenté à la Cour n'est pas une langue qu'il comprend et parle parfaitement* »⁴⁴³. Ce droit constitue bien un corollaire indispensable à l'exigence d'équité du procès, puisque l'article 67 prévoit expressément que le droit à la traduction est octroyé « *pour satisfaire aux exigences de l'équité* ».

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme prévoit également un droit analogue. La Convention précise que tout accusé a droit à : « *se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience* »⁴⁴⁴. Ce droit à disposer d'un interprète est proclamé dans le paragraphe spécifique aux droits de la défense.

⁴³⁹ Comité des droits de l'Homme, *Coeriel et Aurik contre Pays-Bas*, communication 453/1991 du 31 octobre 1994, par. 10.2 à 10.5.

⁴⁴⁰ Cour EDH, 28 septembre 2008, *Baylac-Ferrer et Suarez contre France*, arrêt sur la recevabilité.

⁴⁴¹ Cour EDH, 22 février 1994, *Burgharts contre Suisse*, série A, 280-B, p. 28 par. 24.

Cour EDH, 25 novembre 1994, *Stjerna contre Finlande*, série A, 299-B, p. 60 par. 37.

⁴⁴² La Cour estime qu'il n'y a pas de violation notamment parce que « *d'une part la différence de graphie du prénom de l'enfant est minime, puisqu'elle ne porte que sur l'accent, d'autre part qu'elle ne semble pas présenter un obstacle à l'identification personnelle de l'enfant* ».

⁴⁴³ Statut de Rome relatif à la Cour pénale internationale, article 67 relatif aux droits de l'accusé, 17 juillet 1998, A/Conf 183/9.

⁴⁴⁴ Article 6§3 de la Conv.EDH, *op. cit.*

Le lien avec l'exigence d'équité du procès est ici évident puisqu'un tel droit est intégré dans l'article 6 de la Convention qui est relatif au droit à un procès équitable.

Enfin, la Cour européenne des droits de l'Homme a également consacré le contenu linguistique du droit à l'éducation. Dans son arrêt relatif à l'affaire linguistique belge, la Cour avait, ainsi, estimé que le droit à l'éducation « *serait vide de sens s'il n'impliquait pas, pour ses titulaires, le droit de recevoir un enseignement dans la langue nationale ou dans une des langues nationales, selon le cas* »⁴⁴⁵. Toutefois, le contenu linguistique du droit à l'éducation est fortement limité par le pouvoir discrétionnaire de l'État, puisque le droit à l'instruction prévu au protocole additionnel n°1 de la Convention « *n'a pas pour effet de garantir aux enfants le droit à une instruction dispensée dans la langue de leur choix* »⁴⁴⁶.

Ainsi, si le droit international des droits de l'Homme ne s'est pas engagé dans la voie de la reconnaissance de droits linguistiques comme catégorie autonome de droits, il a eu l'occasion de reconnaître à plusieurs reprises le volet linguistique inhérent à plusieurs droits fondamentaux généraux, au premier rang desquels se trouvent le principe de liberté d'expression, le droit au respect de la vie privée et familiale et le droit à un procès équitable. Cela étant, une reconnaissance plus spécifique des droits linguistiques a bien été effectuée en lien avec le droit des minorités nationales (2).

2- Droits linguistiques et droits des minorités

Aux côtés de l'approche universaliste et individualiste propre aux instruments de protection des droits fondamentaux généraux, le droit international des droits de l'Homme a intégré une approche plus particulariste et a commencé à protéger des personnes appartenant à des groupes spécifiques. Cette approche particulariste est particulièrement prégnante en ce qui concerne le droit des minorités. Malgré la référence faite par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques au terme de « *minorité linguistique* », le droit international des droits de l'Homme a privilégié la notion de « *minorité nationale* » afin d'assurer la protection des minorités.

Si au sein de l'ONU la notion, qui a fait l'objet d'un effort de définition rigoureux⁴⁴⁷, a trouvé un écho sans difficulté notoire, la question a été plus épineuse au sein du Conseil de l'Europe,

⁴⁴⁵ Cour EDH, 23 juillet 1968, *Belgique c. Belgique*, Série A, vol. 6. §3, p. 28.

⁴⁴⁶ Cour EDH, 23 juillet 1968, *Belgique c. Belgique*, Série A, vol. 6. §10, p. 32.

⁴⁴⁷ Plusieurs rapports de juristes ont ainsi défini, sur commande de l'ONU, la notion de minorité nationale sur la base de quatre critères : le fait de présenter des particularités ethniques, linguistiques, religieuses ou culturelles ; le fait d'être en situation numérique suffisante pour constituer un groupe, sans toutefois se trouver en situation

à tel point que la Convention-cadre de protection des minorités nationales adoptée par cette instance a refusé de définir la notion et a laissé le soin aux États-membres de définir la liste des minorités auxquelles la convention s'appliquait.

Dans le cadre des Nations unies, de nombreux instruments ont reconnu plusieurs droits linguistiques aux personnes appartenant aux minorités nationales. Ainsi, la Convention relative aux droits de l'enfant dispose dans son article 30 qu'un enfant appartenant à une minorité nationale ne peut être privé du droit à employer sa propre langue⁴⁴⁸.

L'ONU protège également par une déclaration spécifique les droits des personnes appartenant aux minorités nationales et linguistiques. La déclaration relative aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques⁴⁴⁹ va introduire plusieurs mesures visant à protéger les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités linguistiques. La déclaration introduit, dans un premier temps, une série de droits linguistiques au bénéfice des personnes appartenant à des minorités linguistiques. Elle incite, dans un second temps, les États à prendre des mesures positives afin de rendre effectif ces droits. Dans cette logique, les personnes appartenant à des minorités linguistiques se voient reconnaître le droit d'utiliser leur propre langue⁴⁵⁰. Les États, de leur côté, sont incités à protéger l'existence des minorités linguistiques⁴⁵¹ et de créer les conditions afin que les minorités linguistiques puissent développer leur langue, ainsi que de permettre aux minorités d'apprendre leur langue maternelle⁴⁵².

Bien entendu, l'effectivité de tels droits pose question, compte tenu de la faible portée normative de la déclaration en raison, en premier lieu, de sa nature juridique en tant que déclaration internationale et, en second lieu, de la rédaction très peu contraignante de son contenu. La déclaration constitue, sans contestation possible, un acte de droit souple. Toutefois, elle contient en son sein une série de droits linguistiques clairement envisagés en tant que catégorie spécifique de droits et de libertés.

dominante par rapport au reste de la communauté nationale ; avoir un désir (même implicite) de préserver son identité et sa spécificité ; faire preuve de loyauté par rapport à l'État dans lequel la minorité vit. Secrétaire général des Nations unies, « Definition and classification of minorities », 1949, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/85.

J. Deschênes, F. Caportorti, Rapport relatif à la définition des minorités et à propos de l'article 27 du PIDCP, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31, par. 181.

⁴⁴⁸ Convention relative aux droits de l'enfant, Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU 44/25 du 20 novembre 1989.

⁴⁴⁹ Déclaration relative aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques, Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU 47/135 du 18 décembre 1992.

⁴⁵⁰ Article 2 de la déclaration.

⁴⁵¹ Article 1^{er} de la déclaration.

⁴⁵² Article 4, paragraphe 3 et 4 de la déclaration.

Au niveau du Conseil de l'Europe, une logique analogue a été mise en place. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales⁴⁵³ introduit, ainsi, le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de recevoir des communications dans leur langue minoritaire⁴⁵⁴, le droit de créer et d'utiliser des médias dans sa propre langue⁴⁵⁵, le droit d'utiliser leur langue dans leurs rapports privés ou publics, ainsi que dans leurs rapports avec l'administration et dans les procédures juridictionnelles afin d'assurer leurs droits à la défense⁴⁵⁶. La Convention reconnaît également le droit d'apprendre la langue minoritaire⁴⁵⁷, ainsi que le droit d'utiliser la langue minoritaire dans le prénom et le nom⁴⁵⁸.

Malgré quelques interrogations sur le caractère normatif de la convention-cadre, en raison principalement de la formulation peu contraignante de certains droits, il n'en reste pas moins que le texte du Conseil de l'Europe offre la liste la plus complète de droits linguistiques qui sont proclamés en lien avec la protection des minorités linguistiques.

Toujours dans la proclamation de droits linguistiques en relation avec des instruments internationaux de protection des minorités linguistiques, il convient de citer deux recommandations formulées par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Les recommandations de la Haye de 1996⁴⁵⁹ et d'Oslo de 1998⁴⁶⁰. Si les recommandations de la Haye incitent les États à garantir les droits linguistiques des minorités dans le domaine de l'éducation, les recommandations d'Oslo visent à garantir de manière générale les droits linguistiques de ces minorités en introduisant des mesures dans la sphère publique (justice, état-civil, services publics...).

Enfin, cette logique particulariste a également été mise en œuvre au niveau de l'ONU en ce qui concerne la reconnaissance des droits des peuples autochtones. La déclaration sur les droits des peuples autochtones⁴⁶¹ prévoit, notamment, le droit des peuples autochtones de développer leur propre langue⁴⁶², le droit d'avoir accès à un enseignement dispensé dans leur propre langue⁴⁶³ et le droit d'établir des médias dans leur propre langue⁴⁶⁴.

⁴⁵³ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 1^{er} février 1995, STE 157, Conseil de l'Europe, Strasbourg,

⁴⁵⁴ Article 9§1 de la Convention-cadre.

⁴⁵⁵ Article 9§3 de la Convention-cadre.

⁴⁵⁶ Article 10 de la Convention-cadre.

⁴⁵⁷ Article 14 de la Convention-cadre.

⁴⁵⁸ Article 11 de la Convention-cadre.

⁴⁵⁹ Recommandations de La Haye concernant le droit des minorités nationales à l'éducation, OSCE, octobre 1996.

⁴⁶⁰ Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales, OSCE, février 1998.

⁴⁶¹ La déclaration sur les droits des peuples autochtones, Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU 61/295, 13 septembre 2007.

⁴⁶² Article 13 de la déclaration.

⁴⁶³ Article 14 de la déclaration.

⁴⁶⁴ Article 15 de la déclaration.

La proclamation la plus affirmée des droits linguistiques en droit international des droits de l'Homme a donc été réalisée sous l'aune des instruments visant à protéger les minorités nationales et linguistiques. Cette logique particulariste, qui vise à compléter l'approche plus générale des droits de l'Homme dont le volet linguistique de certains d'entre eux a été également affirmé, présente toutefois une série de réserves quant à sa portée normative. Le caractère peu contraignant des textes reconnaissant et protégeant des droits linguistiques conduit nécessairement à proclamer ces droits au niveau interne des États. L'essentiel de la protection des droits linguistiques est, ainsi, de source interne et constitutionnelle (B).

B/ Les sources constitutionnelles des droits linguistiques

Les États confrontés au pluralisme linguistique et ayant fait le choix de reconnaître à la fois des communautés linguistiques et des droits linguistiques, ont été amenés à procéder à une telle reconnaissance au sein de leurs textes constitutionnels. Au rang constitutionnel, la reconnaissance des droits linguistiques tourne autour du principe d'officialité linguistique (1). Le principe des libertés linguistiques est également mobilisé afin d'assurer une conciliation entre les obligations induites du principe d'officialité linguistique et le respect des droits et des libertés (2).

1- Droits linguistiques et principe d'officialité

La reconnaissance des droits linguistiques n'est pas une solution unanimement partagée par tous les États. En effet, si la grande majorité des États est confrontée à la gestion de son pluralisme linguistique, la reconnaissance de droits linguistiques est une méthode parmi d'autres dans la gestion de ce plurilinguisme. La doctrine a qualifié la relation entre la reconnaissance des droits linguistique et la gestion du plurilinguisme comme une échelle graduelle⁴⁶⁵. Selon le niveau de reconnaissance plus ou moins poussée de ces droits, les États appliquent différents modèles allant de la répression linguistique jusqu'à l'autonomie territoriale, en passant par l'assimilation, la tolérance linguistique et l'autonomie culturelle.

⁴⁶⁵ M. DOUCET, « Concluding report », dans O. ALVAREZ, X. IRUJO, J.P. MASSIAS, I. URRUTIA (Dir.), *Droits culturels et démocratisation*, op. cit. p. 251.

Selon cette approche, la reconnaissance de droits linguistiques est en lien avec les modèles les plus intégrés d'intégration des minorités linguistiques et de citoyenneté multiculturelle. Ainsi, selon la classification doctrinale de Will Kymlicka, la reconnaissance de droits linguistiques est une des composantes des différents droits reconnus aux minorités linguistiques. Ces droits font partie successivement des droits à l'autonomie gouvernementale et des droits polyethniques⁴⁶⁶ en fonction du degré de reconnaissance établi par l'État en question.

Si la reconnaissance des droits linguistiques, qui obéit à une échelle graduée en tant qu'outil du pluralisme linguistique d'un État, n'est pas une pratique universellement partagée par tous les États, elle apparaît souvent en parallèle au principe d'officialité linguistique. Ainsi, de la même manière que le principe d'officialité linguistique bénéficie d'une réalité et d'une affirmation particulièrement marquée lorsque les États choisissent de régler constitutionnellement leur pluralisme linguistique, la reconnaissance de droits linguistiques se développe dans ces mêmes États qui ont choisi de réguler constitutionnellement leur plurilinguisme. À ce titre, la reconnaissance de droits linguistiques constitue, le plus souvent aux côtés du principe d'officialité linguistique, un outil pour gérer par le droit le pluralisme linguistique d'un État.

Les droits linguistiques interviennent en complément de l'approche induite par l'officialité linguistique. Alors que le principe d'officialité linguistique vise à réguler institutionnellement et juridiquement l'utilisation d'une ou plusieurs langues par l'État, au moyen notamment d'obligations juridiques, la reconnaissance des droits linguistiques met l'accent sur les locuteurs des langues officielles. En parallèle au caractère prescriptif et objectif du principe d'officialité intervient le caractère prestationnel et subjectif des droits linguistiques.

Dans cette logique, la reconnaissance constitutionnelle d'une ou plusieurs langues officielles par l'État est accompagnée par la reconnaissance de droits linguistiques pour les locuteurs de ces langues. Les droits linguistiques ont, dans cette approche, la fonction de compléter les conséquences de l'officialité linguistique qui se traduisent en obligations juridiques, par la reconnaissance de droits au bénéfice des locuteurs de ces langues⁴⁶⁷. La reconnaissance des droits linguistiques vient développer les conséquences de l'officialité linguistique en assurant l'effectivité de ce principe pour les locuteurs de la langue officielle.

Le premier droit linguistique lié au principe d'officialité linguistique est le droit de connaître la langue officielle. Ce droit revêt une importance particulière dans les hypothèses où plusieurs langues sont déclarées officielles. Dans les hypothèses de mono-officialité, proclamer un droit

⁴⁶⁶ W. KYMLICKA, *La citoyenneté multiculturelle*, Boréal, 2001, p.47-54.

⁴⁶⁷ Sur le lien entre le statut juridique d'une langue et les droits linguistiques des locuteurs, voir : J. VERNET (Coord.), *Dret lingüístic*, Cossetània, 2003, Barcelone, p. 139-141.

à connaître la langue officielle n'a que peu d'intérêt. À l'inverse, dans les hypothèses de pluri-officialité, le droit de connaître chaque langue officielle est une garantie qui vise à rendre effectif le principe d'officialité linguistique⁴⁶⁸.

Ce droit de connaître la langue revêt un caractère prestationnel évident. En effet, en contrepartie aux obligations juridiques qui sont imposées par la déclaration d'officialité d'une langue, l'État a le devoir de mettre en place un système éducatif qui permette que les citoyens connaissent la langue officielle. Ce droit constitue donc une garantie pour les citoyens qui leur permet de disposer de la maîtrise suffisante de la langue choisie par l'État comme langue de communication. Ce droit a été à la base de la construction d'un système éducatif permettant la maîtrise suffisante de langues nouvellement officielles, ce qui a revêtu une importance majeure dans les processus de récupération linguistique de certaines langues qui étaient précédemment marginalisées et qui ont bénéficié du statut de langue officielle. C'est notamment le cas de la langue basque en Espagne.

Un second droit linguistique qui est la résultante directe du principe d'officialité est le droit d'utiliser la langue officielle devant les pouvoirs publics. Ce droit d'utiliser la langue constitue, ici aussi, le contrepoint du principe d'officialité qui établit, quant à lui, l'obligation d'utiliser la langue déclarée officielle. Comme pour le droit de connaître la langue officielle, le droit de l'utiliser ne bénéficie que d'une utilité très relative dans les cas de mono-officialité. Dans cette hypothèse, en effet, l'obligation d'utiliser la langue officielle épuise le droit à l'utiliser. Une seule langue étant officielle, il n'existe pas d'alternative dans le choix de la langue à employer pour communiquer avec les autorités publiques.

L'utilité du droit à utiliser la langue officielle devient, toutefois, bien plus grande dans les hypothèses de pluri-officialité. Dans cette hypothèse, plusieurs langues bénéficient du statut de langue de communication des pouvoirs publics et le droit à utiliser la langue officielle permet aux particuliers de choisir, parmi les langues officielles, celle dans laquelle ils souhaitent communiquer dans leurs relations avec les autorités publiques. De ce fait, le droit à utiliser la langue se transforme en droit d'option linguistique.

Il faut rappeler que ce droit d'option linguistique peut être aménagé de différentes manières selon les États. Ce droit étant la résultante du principe d'officialité linguistique, son aménagement est conditionné par les principes mis en œuvre afin d'aménager l'officialité

⁴⁶⁸ Voir en ce sens : J. VERNET (Coord.), *Dret lingüístic*, op. cit., p. 148-149.

linguistique. Ainsi, par application du principe de territorialité linguistique⁴⁶⁹, le droit d'option linguistique sera limité et dans chaque territoire le choix d'utiliser la langue officielle sera limité à la seule langue déclarée comme officielle dans ce territoire, indépendamment du fait que l'État ait pu déclarer constitutionnellement plusieurs langues officielles. Autrement dit, même si l'État est officiellement plurilingue, une région peut très bien se déclarer monolingue et une seule des langues officielles ne pourra être utilisée en son sein.

Au contraire, en application du principe de personnalité linguistique, le droit d'option linguistique devient absolu et les particuliers peuvent choisir sur tout le territoire de l'État la langue officielle dans laquelle ils souhaitent communiquer avec les autorités publiques.

Enfin, dans les modèles mixtes, le droit d'option linguistique pourra être limité à certaines parties du territoire, voire à certaines autorités publiques et les particuliers pourront voir ce droit limité selon qu'ils se trouvent dans des régions officiellement bilingues ou plurilingues, ou dans des régions monolingues.

Le deuxième versant du droit d'option linguistique, qui dérive lui-même du droit d'utiliser la langue officielle, est un versant passif. En effet, si le versant actif du droit d'option linguistique garantit le droit d'utiliser la langue officielle de son choix, le versant passif garantit le droit d'être reçu par les pouvoirs publics dans la langue officielle de son choix. Le versant passif du droit d'option linguistique est soumis aux mêmes modalités d'aménagement que le versant actif. Ce droit pourra donc être plus ou moins limité selon l'application des principes de territorialité ou de personnalité linguistique, voire des modèles mixtes.

Ainsi, au niveau interne, les États qui choisissent de réguler leur plurilinguisme en mobilisant le principe d'officialité linguistique proclament également une série de droits linguistiques qui visent à compléter les conséquences de l'officialité. Cette première série de droits linguistiques, souvent de rang constitutionnel, parmi lesquels se trouvent le droit de connaître la langue officielle et le droit d'option linguistique dans son versant actif et passif, vient donc compléter et rendre effectif les conséquences de l'officialité linguistique.

Cependant, des libertés linguistiques peuvent également être mobilisées afin, non plus de compléter les effets de l'officialité linguistique, mais de les concilier et de les atténuer. Cette conciliation vise notamment à garantir les libertés fondamentales des individus au travers la mise en place d'un régime de liberté linguistique.

⁴⁶⁹ Voir le A du II de la section I du Chapitre premier de la présente thèse sur les principes d'aménagement de l'officialité linguistique : le principe de territorialité linguistique, le principe de personnalité linguistique et les modèles mixtes.

2- Libertés linguistiques et principe de conciliation

Le principe d'officialité linguistique, en tant que principe juridique objectif, impose des obligations juridiques à la fois aux pouvoirs publics et aux particuliers qui se voient imposer d'utiliser la langue déclarée officielle. Afin que cette série d'obligations juridiques ne dérive pas dans un régime de répression voire d'assimilation linguistique, le besoin d'opérer une conciliation entre le principe d'officialité linguistique et les libertés fondamentales apparaît de manière fréquente. Ce besoin de conciliation apparaît plus particulièrement dans les États démocratiques plurilingues et se manifeste par un régime qualifié par la doctrine de tolérance linguistique⁴⁷⁰. Ce régime de tolérance linguistique se caractérise par la mise en place d'un régime de libertés linguistiques qui vont venir atténuer les obligations juridiques induites par le principe d'officialité linguistique.

La norme constitutionnelle de référence afin de procéder à une telle conciliation est le principe de liberté d'expression. Ainsi, le principe de liberté linguistique repose sur le principe de liberté d'expression qui lui-même permet d'atténuer les obligations générées par le principe d'officialité linguistique.

Sur la base de cette conciliation, le principe de liberté d'expression permet d'atténuer les obligations d'utiliser la langue officielle dans la sphère privée où c'est la liberté linguistique qui s'applique. Le régime d'officialité produit donc et *a contrario*, pleinement ses effets juridiques dans le domaine de la sphère publique où la communication avec les pouvoirs publics est régulée. Ici, c'est donc le principe d'officialité linguistique qui s'applique.

Cette distinction entre sphère publique, qui impose l'usage de la langue officielle, et sphère privée, où la liberté linguistique s'applique, est entendue de manière large. Ainsi, le principe de liberté d'expression peut venir protéger la liberté linguistique dans des domaines qui sont liés à la vie sociale. C'est dans ce sens que le Comité des droits de l'Homme a entendu protéger le régime de liberté linguistique dans le monde du travail⁴⁷¹. Dans la même logique, s'il est tout à fait loisible à un État d'imposer la mise en place d'un système scolaire public dans une langue donnée, le principe de conciliation offre une protection contre toute tentation d'interdiction l'éducation dans une autre langue au niveau de l'école privée. Ici, la liberté linguistique bénéficie de la protection assurée par le principe général de liberté d'éducation.

⁴⁷⁰ M. DOUCET, « Concluding report », dans O. ALVAREZ, X. IRUJO, J.P. MASSIAS, I. URRUTIA (Dir.), *Droits culturels et démocratisation*, op. cit. p. 252.

⁴⁷¹ Comité des droits de l'Homme de l'ONU, aff. Mc Intyre et alii contre Canada, 31 mars 1993, communications 359/1989 et 385/1989, par. 11.3 et 11.4

De manière plus générale, le même principe de conciliation est appliqué par le Comité des droits de l'Homme et le droit international des droits de l'Homme en ce qui concerne la reconnaissance d'un volet linguistique à des droits fondamentaux plus généraux.

Les volets linguistiques du principe de liberté d'expression et du droit au respect de la vie privée et familiale sont envisagés comme des garanties servant à concilier les effets induits par le principe d'officialité linguistique ou les obligations d'emploi d'une langue. Les garanties ainsi accordées n'ouvrent pas le droit à une prestation de l'État mais préviennent contre des empiètements de l'État dans la liberté linguistique des individus.

La conciliation établie par le droit international des droits de l'Homme met en place, par conséquent, un régime de liberté linguistique visant à protéger la liberté des particuliers dans leur sphère privée. De ce fait, le droit international des droits de l'Homme établit un standard international minimal organisé autour du principe de liberté linguistique dans la sphère privée et qui correspond à des régimes de protection des droits linguistiques conceptualisés autour de la notion de tolérance linguistique⁴⁷². *A fortiori*, tout régime d'assimilation linguistique basé sur la répression linguistique et l'interdiction de l'usage privé d'une langue apparaît incompatible avec le droit international des droits de l'Homme.

Cette même volonté de conciliation apparaît en ce qui concerne le seul droit linguistique qui ouvre droit à une prestation effective de l'État. Il s'agit du droit à bénéficier d'un interprète dans une procédure juridictionnelle. Ce droit est protégé, tant au niveau du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, que de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Il est possible d'affirmer qu'un tel droit est la résultante de la conciliation opérée entre le principe d'unité linguistique ou d'officialité linguistique qui impose l'emploi d'une langue au cours d'une procédure juridictionnelle, et les droits de la défense qui justifient que l'accusé soit en mesure de comprendre les faits qui lui sont reprochés et le déroulé de la procédure.

L'exemple de la France est particulièrement évocateur en ce qui concerne cet exercice de conciliation. En matière de procédure juridictionnelle, la jurisprudence administrative et judiciaire française a tenu à protéger le principe d'unicité linguistique dans le déroulement de la procédure juridictionnelle, allant jusqu'à annuler des actes de procédure présentés devant les juridictions respectives dans des langues autres que le français⁴⁷³. Ce principe d'unité

⁴⁷² M. DOUCET, « Concluding report », dans O. ALVAREZ, X. IRUJO, J.P. MASSIAS, I. URRUTIA (Dir.), *Droits culturels et démocratisation*, *op. cit.* p. 252.

⁴⁷³ C.Cass., 4 août 1859 *Giorgi Massapino*, C. Cass. 15 janvier 1875, *Renucci* et CE 22 novembre 1985, *Quillevère*. Cf. le chapitre premier de la présente thèse sur le principe d'officialité du français en France.

linguistique de l'administration de la justice a, cependant, été concilié avec le respect des droits de la défense. Les juridictions françaises ont, ainsi, accepté de garantir la présence d'interprètes dans des procédures pénales ouvertes contre des personnes ne maîtrisant pas le français. Cette garantie est également accordée aux ressortissants français ne maîtrisant pas le français⁴⁷⁴. Toutefois, l'appréciation du défaut de maîtrise de la langue française s'établit *in concreto*, et le juge peut refuser le recours à un interprète dans les cas où la méconnaissance alléguée du français n'est pas réelle⁴⁷⁵. Cette approche est confirmée par la Cour européenne des droits de l'Homme, qui avait jugé irrecevable une requête pour violation de l'article 6§3 de la Convention, dans un litige où les témoins de nationalité française cités par la défense, avaient vu leur demande de s'exprimer en breton refusée, sans qu'ils aient allégué une méconnaissance du français⁴⁷⁶.

La notion de droits linguistiques bénéficie donc d'une certaine réalité dans le système juridique international et constitutionnel. Si le droit international des droits de l'Homme a défini un régime de liberté linguistique sur la base de certains droits fondamentaux plus généraux, une protection plus affirmée de ces droits est apparue en relation avec les instruments de protection des minorités nationales et linguistiques.

Le caractère peu contraignant de ces instruments juridiques conduit, cependant, à ce que le niveau le plus efficace de protection des droits linguistiques se situe au niveau du droit interne des États et notamment au niveau du droit constitutionnel. Dans ce contexte, la reconnaissance des droits linguistiques va souvent de pair avec le développement normatif du principe d'officialité linguistique. Les droits linguistiques sont, ainsi, proclamés afin de compléter les effets de l'officialité linguistique. Ils peuvent également être mobilisés, dans de telles hypothèses, afin de concilier, en mettant en œuvre un régime de liberté linguistique, les obligations générées par l'officialité linguistiques et les libertés fondamentales.

Ces deux modèles de garanties linguistiques se retrouvent en ce qui concerne la langue basque (II). Si en Espagne le système constitutionnel reconnaît des droits linguistiques corollaires au principe d'officialité, le modèle constitutionnel français se caractérise par une négation des droits linguistiques et par la mise en place d'un régime de liberté linguistique.

⁴⁷⁴ Le Professeur Hughes Moutouh cite, à cet effet, une jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation qui avait rappelé le droit à disposer d'un interprète dans l'examen d'un pourvoi concernant un procès déroulé en Guadeloupe et où les accusés parlaient uniquement le créole. C. Cass., 12 juillet 1974

H. MOUTOUH, « Vers un statut des langues régionales en droit français ? », dans H. GUILLOREL, G. KOUBI (Dir.), *Langues et droits, langues du droit et droits des langues*, op. cit., p. 230.

⁴⁷⁵ C. Cass., 15 décembre 1993 *Bidart* et C. Cass. 8 novembre 1995 *Hirigoyen*.

⁴⁷⁶ Comm. EDH, 6 octobre 1986, *Bideault contre France*, D.R. 48, p. 232.

Dans le même sens, voir Cour EDH 14 janvier 2003, *Langerblom contre Suède*, §62.

II- Les droits linguistiques des locuteurs bascophones

Les locuteurs bascophones ne bénéficient pas des mêmes droits selon qu'ils soient ressortissants français et espagnols. Les locuteurs bascophones espagnols verront également des régimes différents s'appliquer selon qu'ils se trouvent dans la Communauté forale de Navarre ou dans la Communauté autonome basque. Le modèle espagnol est caractérisé par un régime de droits linguistiques en lien avec le principe de co-officialité de la langue basque (A). En France, les droits linguistiques des locuteurs bascophones ne sont pas reconnus, même si la mise en place d'un régime de liberté linguistique permette d'atténuer les obligations juridiques découlant du statut juridique du français (B).

A/ La reconnaissance de droits linguistiques des locuteurs bascophones en Espagne

À l'image du principe d'officialité linguistique, les droits linguistiques des locuteurs bascophones bénéficient d'un régime constitutionnel commun (1). Toutefois, l'aménagement de ces droits linguistiques étant du ressort statutaire, des différentes approches ont été consacrées dans la Communauté autonome basque et dans la Communauté forale de Navarre (2).

1- La source constitutionnelle des droits linguistiques

Contrairement au principe d'officialité linguistique, la Constitution espagnole ne prévoit pas expressément de droits linguistiques au profit des locuteurs bascophones. Ainsi, si l'article 3 qui proclame le principe de l'officialité linguistique consacre un droit pour tous les Espagnols à utiliser le castillan, pareille disposition ne figure pas dans l'alinéa relatif au principe de co-officialité des autres langues espagnoles et donc de la langue basque.

Cette absence de reconnaissance explicite d'un droit à utiliser la langue basque ne signifie pas que le bloc de constitutionnalité espagnol ne reconnaisse aucun droit linguistique pour les locuteurs bascophones. Toutefois, pareille absence a été à l'origine d'un débat doctrinal concernant la nature constitutionnelle, statutaire ou fondamentale des droits linguistiques des locuteurs bascophones. Le débat s'est porté sur le contenu linguistique des droits fondamentaux

reconnus par la Constitution espagnole (a) et sur la nature juridique des droits linguistiques reconnus en lien avec le principe d'officialité linguistique (b).

a) Les droits linguistiques des bascophones et les droits fondamentaux

La question de la nature fondamentale des droits linguistiques des bascophones s'est posée en relation avec la consécration constitutionnelle espagnole des droits fondamentaux. Le texte constitutionnel espagnol comporte un catalogue de droits fondamentaux qui sont proclamés entre les articles 15 et 29 de la Constitution. Ce catalogue de droits fondamentaux ne fait pas de référence à la dimension linguistique, ce qui a posé la question de savoir si ces droits fondamentaux pouvaient protéger en leur sein des droits linguistiques. Plus précisément, il s'est agi de vérifier si plusieurs droits fondamentaux contenaient en leur sein des garanties d'ordre linguistique. La réponse est affirmative pour toute une série de droits fondamentaux et contribue à identifier le volet linguistique des droits fondamentaux généraux reconnus par la Constitution espagnole.

Le droit à l'éducation

L'article 27 de la Constitution espagnole qui consacre le droit à l'éducation ne fait aucune mention à la langue tout au long de ses dix paragraphes. Le Tribunal constitutionnel espagnol a eu, par conséquent, l'occasion de rejeter le contenu linguistique de l'article 27 en ce qui concerne le droit des parents d'exiger l'enseignement de la langue de leur choix dans le centre de leur choix. Le Tribunal avait, ainsi, précisé, qu': *« aucun des multiples paragraphes de l'article 27 de la Constitution (...) inclut, comme partie ou élément du droit constitutionnellement garanti, le droit des parents à ce que leurs enfants reçoivent une éducation dans la langue de préférence de leurs parents dans le centre d'enseignement public de leur choix »*⁴⁷⁷. Si, en vertu du principe d'officialité, les élèves ou leurs parents ont le droit de choisir la langue d'enseignement de leur choix, ils ne peuvent imposer sur la base du droit à l'éducation que le centre d'enseignement qu'ils ont choisi dispense un tel enseignement. Sur

⁴⁷⁷ STC 195/1989 du 27 novembre 1989, BOE n°5 du 5 janvier 1990, FJ 3.

STC 19/1990 du 12 février 1990, BOE n°52 du 1^{er} mars 1990, FJ 4. *« Ninguno de los múltiples apartados del artículo 27 de la Constitución -ni el primero, al reconocer a todos el derecho a la educación, ni el segundo o el séptimo, en los que aparecen expresamente mencionados los padres de los alumnos (...) incluye, como parte o elemento del derecho constitucionalmente garantizado, el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua de preferencia de sus progenitores en el Centro docente público de su elección ».*

cette base, deux recours d'*amparo* pour violation de droits fondamentaux ont été jugés irrecevables par le Tribunal.

Le Tribunal a également nié, sur la base de l'article 27 de la Constitution, l'existence d'un droit linguistique à percevoir un enseignement uniquement en castillan ou dans une autre langue officielle⁴⁷⁸. De la sorte, le Tribunal n'a pas validé la prétention de certains locuteurs à recevoir un enseignement exclusivement en langue basque ou exclusivement en castillan, indépendamment du régime linguistique qui s'applique à l'éducation et qui est défini par chaque Communauté autonome.

En sens inverse, le Tribunal a eu l'occasion d'affirmer un contenu linguistique à l'article 27, en protégeant le droit des élèves à avoir accès à une éducation dans une langue qu'ils comprennent. Ce droit est conçu par le Tribunal comme permettant de concilier la compétence des Communautés autonomes pour fixer une langue autre que le castillan comme la langue de l'éducation d'une part, et les droits des élèves ne comprenant pas cette langue à recevoir une éducation dans cette Communauté autonome, d'autre part⁴⁷⁹. Ainsi, face à de telles situations, les élèves qui s'incorporent à un modèle éducatif bilingue ont le droit à recevoir un enseignement dans la langue qu'ils comprennent, jusqu'à intégrer progressivement les enseignements dans la seconde langue au fur et à mesure de leur maîtrise de cette dernière. Le droit à l'éducation institue ici une garantie linguistique permettant de garantir l'accès à un enseignement compréhensible pour les élèves. Cette garantie avait également été consacrée par le Tribunal suprême dans une jurisprudence antérieure⁴⁸⁰.

Le contenu linguistique du droit à l'éducation est donc, dans le modèle constitutionnel espagnol, particulièrement limité et l'article 27 de la Constitution n'offre qu'une protection temporaire relative à l'accès à un enseignement compréhensible dans le cadre d'un modèle éducatif bilingue⁴⁸¹. Toute prétention à recevoir un enseignement exclusivement dans la langue officielle de son choix est, par contre, écarté par le Tribunal constitutionnel sur son fondement.

Le droit à un procès équitable-protection judiciaire des droits

Le Tribunal constitutionnel a eu l'occasion de reconnaître le contenu linguistique de l'article 24.1 de la Constitution qui garantit la protection judiciaire de ses droits. Dans le cadre de ce

⁴⁷⁸ STC 337/1994, *op. cit.*, FJ 9.

⁴⁷⁹ STC 337/1994, *op. cit.*, FJ 11.

⁴⁸⁰ STS du 21 avril 1980 Ar. 1392 et STS du 12 juin 1987 Ar. 4038.

⁴⁸¹ C'est l'opinion qui est partagée par le Professeur Milian i Massana.

A. MILIAN i MASSANA, « Derechos lingüísticos y derechos fundamentales en España », RVAP, n°30, 1991, p.69-103. Pour une opinion contraire : A. GUAITA MARTORELL, *Lenguas de España y artículo 3° de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1989, p.81-85.

droit fondamental, le Tribunal a estimé que le droit à disposer d'un interprète lors d'une procédure juridictionnelle, qui n'était reconnu qu'aux ressortissants étrangers par la loi de procédure criminelle⁴⁸², devait également être reconnu aux ressortissants Espagnols qui ne maîtriseraient pas le castillan⁴⁸³. Un bascohone de nationalité espagnole ne maîtrisant pas le castillan a donc droit à bénéficier de l'assistance d'un interprète.

Le Tribunal procède afin de reconnaître un tel droit à l'interprétariat, à un contrôle *in concreto* de la méconnaissance du castillan, refusant au besoin l'assistance d'un interprète lorsque les écrits d'un détenu prouvent sa maîtrise du castillan⁴⁸⁴.

La liberté d'expression et de communication

Le principe de liberté d'expression et de communication est protégé par l'article 20 de la Constitution espagnole. L'article ne contient aucune précision sur le contenu linguistique de ce principe. Toutefois, une partie de la doctrine défend l'idée selon laquelle cet article inclut en son sein un régime de protection des libertés linguistiques, en défendant le contenu linguistique du premier paragraphe de l'article 20⁴⁸⁵ relatif à la libre expression des pensées, idées et des opinions⁴⁸⁶. Une autre partie de la doctrine insiste de manière plus importante sur le contenu linguistique de la liberté de communication qui est protégée également par l'article 20 de la Constitution. En effet, le paragraphe troisième de l'article 20 relatif à la mise en place de médias publics dispose que leur organisation et leur contrôle s'effectue : « *dans le respect du pluralisme de la société et des différentes langues de l'Espagne* »⁴⁸⁷.

Sur cette base, et au moyen d'une lecture combinée du principe de libre communication des idées, informations et opinion protégé à l'article 20 et du principe d'officialité linguistique proclamé à l'article 3, le Professeur Francesch soutient que « *la langue qui sert de support à*

⁴⁸² Loi organique 14/1983 relative à la procédure criminelle, article 520.2.e)

⁴⁸³ STC 74/1987 du 25 mai 1987, BOE n°137 du 9 juin 1987, FJ 3.

⁴⁸⁴ STC 2/1987 du 21 janvier 1987, BOE n°35 du 10 février 1987, FJ 6.

⁴⁸⁵ A. MILIAN i MASSANA, « Derechos lingüísticos y derechos fundamentales en España », RVAP, n°30, 1991, p.97-98.

⁴⁸⁶ Article 20.1 de la Constitution espagnole. « *Se reconocen y protegen los derechos:*

a) *A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.*

b) *A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.*

c) *A la libertad de cátedra.*

d) *A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades ».*

⁴⁸⁷ Article 20.3 de la Constitution espagnole. « *La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España* ».

l'information doit respecter les droits linguistiques des citoyens »⁴⁸⁸. Conséquence de cette vision, ce droit induit l'obligation de veiller à l'existence de médias dans les langues co-officielles espagnoles.

Dans le même ordre d'idée, le Professeur Desantes Guanter insiste sur le contenu linguistique du droit à l'information qui est une condition de la bonne compréhension du pluralisme d'idées et d'opinion et, par conséquent, de la démocratie⁴⁸⁹.

Ces prises de position doctrinales n'ont pas eu de traduction concrète dans la jurisprudence du Tribunal constitutionnel. Le contentieux en la matière n'a pas permis au Tribunal de trancher la question et de préciser si le droit à disposer de médias dans les langues co-officielles entrait dans le champ d'application de l'article 20 de la Constitution et de la protection assurée par la liberté de communication et le principe de pluralisme des idées et des opinions⁴⁹⁰.

Le droit à l'intimité familiale

Le droit à l'intimité familiale est protégé par l'article 18.1 de la Constitution espagnole. Dans un contentieux relatif à un prisonnier auquel il avait été interdit de s'exprimer en langue basque lors des communications téléphoniques avec ses proches, le Tribunal constitutionnel a admis le recours d'*amparo* du requérant, estimant que son droit à l'intimité familiale avait été violé. Dans sa décision STC 201/1997, le Tribunal a estimé que le droit d'un détenu à utiliser sa langue propre avec ses proches, que celle-ci soit nationale ou étrangère, était une composante du droit à l'intimité familiale. Si la limitation de ce droit est concevable, une telle restriction ne peut être justifiée que par la méconnaissance par les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire de la langue utilisée et par le degré du risque pour la sécurité causé par cette situation. Ainsi, le risque doit être d'un degré tel qu'il puisse porter atteinte à un intérêt constitutionnellement protégé pour justifier la restriction de ce droit fondamental⁴⁹¹. Le contrôle

⁴⁸⁸ J.L. PÉREZ FRANCESCH, «El marco constitucional del pluralismo. Especial consideración del plurilingüismo», Cuadernos constitucionales, 1993, n°3, p.33.

⁴⁸⁹ J.M. DESANTES GUANTER, « El derecho a la información en diversas lenguas españolas », dans *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, Vol. II, Ministerio de Justicia, 1988, Madrid, p. 1117.

⁴⁹⁰ Malgré ce silence, il existe en Espagne plusieurs médias de rang régional qui diffusent dans les langues co-officielles espagnoles. Ces médias ont été créés suite à l'adoption des lois de normalisation linguistique par plusieurs Communautés autonomes et trouvent leur fondement juridique dans la compétence de ces Communautés pour réguler la co-officialité de leur langue propre et assurer sa normalisation linguistique. De plus, des obligations de conception et de diffusion de programmes radiophoniques ou télévisuels dans ces langues sont imposées au service public audiovisuel d'État en Espagne, le réseau RTVE.

⁴⁹¹ STC 201/1997 du 25 novembre 1997, BOE 312 du 30 décembre 1997, FJ 6. « *las restricciones "impuestas por razones de seguridad, de interés de tratamiento y del buen orden del establecimiento" no son aplicables a las comunicaciones telefónicas de un interno con su familia, en la lengua propia, nacional o extranjera, salvo que se rzone, al conceder la autorización condicionada, que el uso de una lengua desconocida por los funcionarios del Establecimiento puede atentar a algún interés constitucionalmente protegido* ».

de proportionnalité effectué par le tribunal constitutionnel sur la restriction de ce droit est ici particulièrement poussé, et en l'espèce, la demande d'*amparo* du détenu a été octroyée par le juge⁴⁹².

Il ressort de cette analyse du catalogue des droits fondamentaux de la Constitution espagnole que leur volet linguistique apparaît relativement limité. Ce catalogue offre donc une protection limitée des droits linguistiques des bascophones. Toutefois, la grande majorité de ces droits trouve sa source dans le principe d'officialité linguistique proclamé à l'article 3 de la Constitution et qui constitue le fondement principal des droits linguistiques des locuteurs bascophones.

b) Les droits linguistiques issus du principe d'officialité linguistique

Le modèle constitutionnel espagnol, tel qu'interprété par le Tribunal constitutionnel, accorde un contenu symétrique au principe d'officialité linguistique du castillan et des autres langues officielles. En matière de droits linguistiques, le paragraphe premier de l'article 3 de la Constitution consacre un droit à utiliser le castillan. Toutefois, ce droit n'est pas reconnu explicitement pour les locuteurs des langues co-officielles. La question s'est donc posée de savoir si le principe de symétrie du régime constitutionnel de l'officialité des langues dégagé par le Tribunal pouvait s'appliquer aux droits linguistiques des locuteurs du castillan et des langues co-officielles.

Le Tribunal constitutionnel a eu l'occasion d'affirmer que, malgré la non-reconnaissance explicite par le texte constitutionnel d'un droit à utiliser les autres langues officielles, que le « *droit des personnes à utiliser une langue officielle est un droit qui trouve son fondement dans la Constitution* »⁴⁹³. De ce fait, le Tribunal étend le principe du droit à utiliser le castillan qui est consacré par l'article 3 de la Constitution, à l'ensemble des langues co-officielles. Ce droit devient générique à toutes les langues officielles et trouve sa source dans la Constitution, et plus précisément dans l'article 3.

Le Tribunal estime, par conséquent, que ce droit découle du principe d'officialité régi par l'article 3 de la Constitution qui a pour conséquence d'ériger une langue en tant que moyen de communication des pouvoirs publics avec les particuliers. Dès lors, le droit à utiliser la langue

⁴⁹² Le tribunal effectue le contrôle de proportionnalité dans son FJ 7.

⁴⁹³ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 3. « *el derecho de las personas al uso de una lengua oficial [es] un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía* ».

basque devant les autorités publiques devient un droit linguistique de valeur constitutionnelle qui est directement relié au principe d'officialité linguistique.

Le droit à utiliser la langue co-officielle trouvant sa source constitutionnelle dans le principe d'officialité linguistique, son application est conditionnée par le champ d'application géographique de l'officialité de cette langue. Ainsi, le Tribunal constitutionnel a eu l'occasion de rappeler que le droit à utiliser une langue co-officielle n'était pas applicable dans les relations entre les particuliers et les administrations centrales situées hors du territoire où la co-officialité est déclarée. Dans ce cas-là, l'utilisation du castillan est la règle⁴⁹⁴.

Par ailleurs, ce droit à l'utilisation d'une langue officielle doit être combiné avec le droit à utiliser le castillan qui est également reconnu par la Constitution sur tout le territoire espagnol. Par conséquent, les Communautés autonomes ayant fait le choix de reconnaître plusieurs langues officielles doivent aménager la coexistence des droits à utiliser le castillan et une autre langue officielle. Elles ne peuvent exclure les droits des castillanophones, par exemple.

Cet aménagement est effectué par la mise en place d'un droit d'option linguistique qui trouve sa source directement dans le principe d'officialité. Les particuliers disposent donc par application de ce droit d'option linguistique, du droit de choisir la langue officielle dans laquelle ils souhaitent communiquer avec les autorités publiques. La source constitutionnelle du droit d'option linguistique a été reconnue par le Tribunal suprême qui a eu l'occasion d'affirmer que ce droit trouve sa source directement dans l'article 3.2 de la Constitution⁴⁹⁵.

La question de la source constitutionnelle du droit de connaître la langue basque est plus délicate. Un tel droit a une incidence évidente en ce qui concerne l'éducation. La question de la connaissance du castillan a été traitée constitutionnellement par le Tribunal constitutionnel sous l'aune du devoir de connaissance proclamé à l'article 3 de la Constitution et non en lien avec le principe d'officialité. Or, pareil devoir n'existe pas pour les langues co-officielles.

Malgré cette ambiguïté constitutionnelle, certains auteurs estiment que l'article 3.2 de la Constitution consacre un droit à connaître la langue co-officielle qui est la résultante directe du principe d'officialité linguistique⁴⁹⁶. Pour justifier cette position, ils font référence à la

⁴⁹⁴ Le législateur a prévu une exception à ce principe en ce qui concerne les relations avec le Sénat espagnol. Ainsi, la loi organique 4/2001 du 12 novembre 2001 prévoit la possibilité de s'adresser au Sénat et d'exercer le droit de pétition devant lui dans une langue co-officielle.

⁴⁹⁵ STS 6723/2000 du 25 septembre 2000, FJ 6 : « *De esta manera los derechos básicos en materia lingüística indisponibles para el legislador ordinario son: a) el derecho de uso de dichas lenguas para realizar validamente y con plena eficacia actuaciones de relevancia jurídica en el ámbito territorial gallego (...) y c) el derecho de elección de lengua oficial, como derecho que asiste a los ciudadanos derivado directamente del artículo 3.2 CE* » (souligné par nous).

⁴⁹⁶ J. VERNET (Dir.), *Dret lingüístic*, op. cit., p. 148-149.

I. AGIRREAZKUENAGA, J.M. CASTELLS, « La cooficialidad lingüística en la jurisprudencia constitucional », RVAP, 1991, n°31, p. 223.

jurisprudence du Tribunal constitutionnel qui a reconnu l'existence d'un devoir constitutionnel à la charge de l'État dans son ensemble « *d'assurer la connaissance du castillan et des langues propres dans les communautés qui les ont déclarées officielles* »⁴⁹⁷.

Par le biais d'un raisonnement symétrique, ces auteurs déduisent que le devoir d'assurer la connaissance des langues co-officielles induit conséquemment le droit pour les particuliers de connaître une telle langue. Or, le Tribunal constitutionnel n'a jamais explicitement reconnu un tel droit et a plutôt préféré connecter le devoir d'assurer la connaissance des langues co-officielles avec le droit à utiliser celles-ci qui trouve son origine dans l'article 3.2 de la Constitution et non avec le droit de les connaître⁴⁹⁸.

Cela étant, la jurisprudence de la Haute cour n'est pas exempte d'ambiguïté en la matière, puisque cette dernière a bien reconnu, sur la base de l'article 3 de la Constitution, le droit à recevoir un enseignement en castillan et dans les langues co-officielles⁴⁹⁹. Or, si un droit à recevoir un enseignement en co-officielle est constitutionnellement reconnu, cela ne revient-il pas à reconnaître de manière implicite un droit à connaître une telle langue ? En effet, le droit à recevoir un enseignement en langue co-officielle n'a pas d'intérêt en tant que tel, et sa reconnaissance ne fait sens que s'il est admis en corollaire à un second droit plus général : celui de connaître la langue co-officielle. L'enseignement étant le moyen essentiel d'arriver à la maîtrise de la langue, admettre un droit à recevoir un enseignement en langue co-officielle revient à admettre l'instrument permettant de rendre effectif la finalité : connaître la langue.

Les garanties constitutionnelles dérivant de la Constitution et du principe d'officialité linguistique concernent donc bien un droit à utiliser la langue basque et un droit à le connaître qui est notamment développé par un droit à recevoir des enseignements en langue basque.

Ce fondement constitutionnel n'épuise pas le nombre de droits linguistiques reconnus aux bascophones. En effet, le principe d'officialité linguistique n'est pas épuisé par l'article 3 de la Constitution et cet article donne le mandat aux statuts d'autonomie de déclarer une langue co-officielle, mais également de déterminer la portée de cette officialité⁵⁰⁰. En définissant cette portée, les statuts d'autonomie pourront moduler la reconnaissance de ces droits linguistiques,

⁴⁹⁷ STC 87/1983 du 27 octobre 1983, BOE n°288 du 2 décembre 1983, FJ 5. « *el Estado en su conjunto (incluidas las Comunidades Autónomas) tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de las lenguas propias de aquellas comunidades que tengan otra lengua como oficial* ».

⁴⁹⁸ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 10.

⁴⁹⁹ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 10 qui parle du droit à recevoir un enseignement en castillan et en catalan. Le droit à recevoir un enseignement en castillan est, quant à lui, fondé par le Tribunal sur le devoir de connaissance du castillan.

⁵⁰⁰ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.*, FJ 5.

en reconnaissant de nouveaux droits et en précisant les droits constitutionnels ou, au contraire, en limitant l'effectivité de ces droits (2).

2- Le développement statutaire des droits linguistiques

Le développement statutaire des droits linguistiques des bascophones s'est fait sur la base de deux modèles. Là où la Communauté autonome basque a fait le choix d'un développement symétrique des droits linguistiques sur tout le territoire (a), la Communauté forale de Navarre a opté pour une modulation de l'effectivité des droits linguistiques reconnus (b).

a) *La reconnaissance des droits linguistiques dans la Communauté autonome basque*

La reconnaissance statutaire des droits linguistiques

La reconnaissance des droits linguistiques des bascophones est la résultante à la fois du Statut d'autonomie de la Communauté autonome basque et de la loi de normalisation linguistique votée par le Parlement régional basque. Les premières lignes du modèle basque sont dressées par l'article 6 du Statut d'autonomie de Gernika qui dispose que : « *l'euskera, langue propre du peuple basque, aura comme le castillan caractère de langue officielle d'Euskadi et tous les habitants ont le droit de connaître et d'utiliser les deux langues* »⁵⁰¹.

Cette disposition souligne deux volontés de la part du pouvoir statutaire. Premièrement, le Statut vise à appliquer un modèle d'égalité entre les droits reconnus aux castillanophones et aux bascophones. Cette égalité s'inscrit dans la droite ligne du principe de symétrie appliqué pour le statut d'officialité linguistique des deux langues. En effet, alors que le droit de connaître et d'utiliser le castillan étaient déjà protégés par le truchement du devoir constitutionnel de connaissance et du droit constitutionnel de l'utiliser prévu à l'article 3.1, le pouvoir statutaire a jugé bon de reprendre ces deux droits des castillanophones afin de souligner leur symétrie avec les mêmes droits reconnus aux bascophones.

Deuxièmement, cette volonté d'égaliser les droits des castillanophones et des bascophones se traduit par une protection plus importante en faveur de la langue basque. En effet, le pouvoir statutaire a décidé d'explicitier un droit à connaître la langue basque à côté du droit à l'utiliser. Or, si le droit à l'utilisation bénéficie d'une protection constitutionnelle reconnue par le

⁵⁰¹ Article 6 du Statut d'autonomie de Gernika, *op. cit.* « *El euskera, lengua propia del Pueblo Vasco, tendrá, como el castellano, carácter de lengua oficial en Euskadi, y todos sus habitantes tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas* ».

Tribunal constitutionnel, le droit à connaître la langue basque ne bénéficiait pas explicitement de cette protection constitutionnelle. Faisant usage du mandat constitutionnel en ce sens, le pouvoir statutaire a donc décidé de définir une portée importante à la notion d'officialité de la langue basque permettant d'aboutir à un régime d'égalité juridique du statut du castillan et de la langue basque et des droits reconnus aux locuteurs des deux langues.

Enfin, la reconnaissance des droits linguistiques n'est pas limitée géographiquement par le statut d'autonomie. Ces droits sont reconnus à « tous les habitants », quelle que soit la réalité sociolinguistique dans laquelle se trouve leur territoire d'origine. Les droits linguistiques des bascophones sont donc effectifs partout dans la Communauté autonome. Toutefois, une certaine modulation de ces droits est prévue par le Statut d'autonomie. En effet, si les pouvoirs publics se voient assigner la mission « *de garantir l'utilisation des deux langues en arbitrant et régulant les moyens nécessaires afin d'assurer leur connaissance* »⁵⁰², ces mesures seront prises « *en prenant en compte la réalité sociolinguistique du Pays basque* »⁵⁰³.

La question s'est donc posée concernant le sens de cette prise en compte. Cela signifie-t-il que dans les zones où la langue basque est peu usitée, les droits des locuteurs bascophones seront moins effectifs ? S'agit-il, au contraire, d'assurer une effectivité progressive dans le temps de ces droits ? La volonté du pouvoir statutaire a été explicitée par les développements législatifs et les politiques publiques ultérieures. Il ne s'agit pas ici de moduler l'effectivité du droit à connaître et à utiliser la langue basque. Il s'agit plutôt de mettre en place une régulation visant à arriver de manière progressive à la situation où tous les habitants soient en mesure de connaître la langue basque. Autrement dit, ce ne sont pas les droits linguistiques qui sont appliqués en fonction de la réalité sociolinguistique, ce sont les moyens nécessaires à la connaissance des deux langues qui prennent compte de cette réalité.

Cette approche large et égalitaire des droits linguistiques des locuteurs des deux langues officielles sera confirmée par la loi de normalisation linguistique de l'euskara de 1982 qui va venir préciser le catalogue des droits linguistiques reconnus aux bascophones.

La reconnaissance des droits linguistiques par la loi de normalisation linguistique

L'article 5 de la loi vient compléter le droit à connaître et à utiliser la langue basque en disposant que ce droit s'applique tant à l'oral qu'à l'écrit. La loi applique également le principe d'égalité

⁵⁰² Article 6 du Statut d'autonomie de Gernika, *op. cit.*, « *Las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial, y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento* ».

⁵⁰³ *Ibid.*

des droits linguistiques, puisque les mêmes droits sont reconnus systématiquement aux locuteurs bascophones et castillanophones.

Ces droits statutaires sont complétés par une série de droits qualifiés de « *droits linguistiques fondamentaux* »⁵⁰⁴. Le choix de l'adjectif fondamental souligne ici l'importance accordée par la loi aux droits linguistiques. Ces droits concernent plusieurs éléments de la vie publique et sociale et viennent préciser la portée des droits à connaître et utiliser la langue basque. Ainsi, en ce qui concerne le droit à utiliser la langue, la loi reconnaît le droit à entrer en relations oralement ou par écrit avec n'importe quel organisme ou entité situé dans la Communauté autonome dans les deux langues officielles. Ce droit à utiliser la langue est précisé dans l'article 6 de la loi qui reconnaît le versant actif et passif de ce droit en reconnaissant le droit de s'adresser en langue basque et en castillan ainsi que le droit d'être reçu dans l'une de ces deux langues. Ce droit est également affirmé de manière plus spécifique en ce qui concerne le domaine de la justice⁵⁰⁵.

En ce qui concerne le droit à connaître la langue, l'article 5 reconnaît un droit à recevoir un enseignement dans les deux langues officielles, s'inscrivant en cohérence avec le dispositif constitutionnel qui reconnaît de manière analogue un tel droit.

À côté de cette première série de droits qui vient compléter le droit à connaître et à utiliser les deux langues officielles, la loi de normalisation de la langue basque reconnaît une série de droits linguistiques fondamentaux qui sont spécifiques aux locuteurs bascophones. Le domaine de ces droits spécifiques transcende le champ d'application stricte du principe d'officialité linguistique et concerne autant la vie publique que la vie sociale. Ainsi, l'article 5 de la loi consacre le droit à recevoir en euskara des publications périodiques, programmations radiophoniques et de télévision ou d'autres médias. Il consacre également le droit à développer des activités professionnelles, politiques et syndicales en langue basque. Enfin, l'article 5 proclame le droit à s'exprimer en langue basque dans toutes les réunions.

De ce fait, la loi de normalisation de la langue basque fait le choix de donner une portée large à la notion de droits linguistiques en reconnaissant largement le droit à utiliser les langues officielles dans son versant actif et passif et en consacrant un droit à connaître les langues officielles précisé par le droit à recevoir un enseignement dans les deux langues. Elle consacre également une série de droits spécifiques aux locuteurs bascophones qui transcendent le principe d'officialité et qui s'appliquent à différents domaines de la vie sociale.

⁵⁰⁴ Article 5 de la loi de normalisation de l'usage de la langue basque, *op. cit.*

⁵⁰⁵ Article 9 de la loi de normalisation de la langue basque, *op. cit.*

Le souci de l'effectivité de ces droits apparaît également, puisque l'article 5 donne mandat aux pouvoirs publics de garantir l'exercice des droits ainsi reconnus afin de les rendre « *effectifs et réels* »⁵⁰⁶. Cette exigence d'effectivité est rappelée à plusieurs reprises par la loi⁵⁰⁷.

Le système de la Communauté autonome basque se traduit donc par un catalogue fourni de droits linguistiques visant à préciser les droits à utiliser et connaître les deux langues officielles et à garantir des droits spécifiques aux locuteurs bascophones dans plusieurs domaines de la vie sociale. Cette approche, accompagnée d'une exigence d'effectivité, n'a pas été adoptée de la même manière dans la Communauté forale de Navarre.

b) La reconnaissance des droits linguistiques dans la Communauté forale de Navarre

Les droits linguistiques reconnus par la Communauté forale

Contrairement au Statut d'autonomie de la Communauté autonome basque, le statut navarrais de la LORAFNA⁵⁰⁸ ne proclame aucun droit linguistique. L'article 9 de la LORAFNA se borne à reconnaître au castillan, pour tout le territoire foral, et à la langue basque, pour les zones bascophones, le caractère de langue officielle. L'article effectue également un renvoi à une loi forale afin de définir les zones bascophones et réguler le principe d'officialité et l'enseignement de la langue basque.

C'est donc la loi de 1986 relative à la langue basque⁵⁰⁹ qui a à la fois régulé le principe d'officialité linguistique et d'enseignement des langues officielles, ainsi que proclamé les droits linguistiques des locuteurs bascophones.

Le premier principe reconnu par la loi relative à la langue basque concerne l'égalité des droits linguistiques reconnus aux locuteurs bascophones et castillanophones. Ainsi, alors que la loi fait le choix d'un modèle asymétrique en ce qui concerne le principe d'officialité linguistique, qui est complète en ce qui concerne le castillan, et restreinte aux zones bascophones en ce qui concerne la langue basque, les mêmes droits linguistiques sont reconnus aux locuteurs des deux langues quelle que soit la zone linguistique où ils se trouvent.

L'article premier de la loi se fixe, ainsi, comme objectif de « *protéger le droit des citoyens à connaître et à utiliser la langue basque* »⁵¹⁰. L'article 2 de la loi s'inscrit dans le principe

⁵⁰⁶ Article 5 de la loi de normalisation de la langue basque, *op. cit.*

⁵⁰⁷ Notamment aux articles 6, 9, 14 et 19 de la loi.

⁵⁰⁸ Loi organique 13/1982 du 10 août 1982 relative à l'amélioration du for de Navarre, *op. cit.*

⁵⁰⁹ Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 de la langue basque, *op. cit.*

⁵¹⁰ Article 1^{er} de la loi forale. « *Son objetivos esenciales de la misma: a) Amparar el derecho de los ciudadanos a conocer y usar el euskera y definir los instrumentos para hacerlo efectivo* ».

d'égalité des droits linguistiques des locuteurs des deux langues, puisqu'il dispose que : « *le castillan et la langue basque sont les langues propres de la Navarre et, par conséquent, tous les citoyens ont le droit de les connaître et de les utiliser* »⁵¹¹.

Cet article s'inscrit dans le sens de l'égalité des droits reconnus, puisque tous les citoyens ont le droit de connaître et d'utiliser le castillan et la langue basque. De plus, à l'image du choix réalisé par le Statut d'autonomie de Gernika, la loi relative à la langue basque fait le choix de reconnaître le droit à utiliser la langue basque, mais également le droit à la connaître. Ce choix confirme la portée large des droits linguistiques reconnus aux bascophones en Navarre. Une originalité du texte navarrais est que les deux droits suscités trouvent leur source dans la notion de langue propre, et non dans la notion de langue officielle.

La loi forale précise également le contour du droit à utiliser la langue basque. L'article 6 de la loi dispose ainsi que tous les citoyens ont le droit d'utiliser la langue basque et le castillan dans leurs relations avec les administrations publiques. Il s'agit ici de protéger le versant actif du droit à utiliser la langue. Cet article étant intégré dans les dispositions générales de la loi, il faut donc en conclure que tous les citoyens ont le droit de s'adresser aux administrations publiques en langue basque, indépendamment de la zone linguistique dans laquelle ils se trouvent.

En ce qui concerne le droit à connaître la langue basque, la loi forale reconnaît son corollaire qui est le droit à recevoir un enseignement en langue basque et en castillan dans les différents niveaux éducatifs⁵¹². Ce droit est reconnu à tous les citoyens navarrais, indépendamment de la zone linguistique où ils se trouvent et du conséquent régime d'officialité de la langue basque qui y est appliqué. La loi forale articule, donc, le droit à connaître la langue basque au travers du droit à recevoir un enseignement en langue basque.

Un autre principe proclamé par la loi forale concerne la justiciabilité des droits ainsi reconnus. En effet, l'article 4 de la loi rappelle la faculté des citoyens d'avoir recours aux juges et aux tribunaux afin de bénéficier de la protection des droits linguistiques reconnus par la loi forale. Ce rappel du principe de justiciabilité des droits peut paraître superfétatoire, puisqu'il va de soi que les citoyens qui s'estiment lésés de leurs droits doivent avoir accès au juge. Toutefois, il marque le souci de rendre effectif le respect des droits linguistiques reconnus par la loi forale relative à la langue basque.

⁵¹¹ Article 2 de la loi forale : « *El castellano y el euskera son lenguas propias de Navarra y, en consecuencia, todos los ciudadanos tienen derecho a conocerlas y a usarlas* ».

⁵¹² Article 19 de la loi forale : « *Todos los ciudadanos tienen derecho a recibir la enseñanza en euskera y en castellano en los diversos niveles educativos, en los términos establecidos en los capítulos siguientes* ».

Toutefois, si le principe d'égalité a guidé la reconnaissance du droit à utiliser la langue basque, pour son versant actif, et le droit à le connaître, cela ne signifie pas que l'exercice de ces droits ne fasse pas l'objet de modulation afin de s'adapter à la modulation du principe d'officialité linguistique.

La modulation des droits linguistiques des bascophones

Malgré l'application restreinte du principe d'officialité de la langue basque, qui est limitée à la zone bascophone de Navarre, la loi forale sur la langue basque a reconnu indistinctement le droit à utiliser et à connaître la langue basque à tous les citoyens. Toutefois, le zonage linguistique relatif au caractère officiel de la langue basque effectué par la loi forale a des conséquences sur l'effectivité de ces deux droits linguistiques. Ce principe de modulation de l'effectivité des droits reconnus est affirmé par l'article premier de la loi qui se fixe l'objectif de : « *garantir l'utilisation et l'enseignement de la langue basque en accord avec les principes de volontariat, gradualité et respect, et en accord avec la réalité sociolinguistique de Navarre* »⁵¹³. Sur cette base, la loi forale fixe les bases d'une modulation des mesures à prendre par les autorités publiques afin de rendre effectif les droits reconnus, afin de s'adapter au zonage linguistique défini par la loi forale⁵¹⁴.

Le droit à utiliser la langue basque

En ce qui concerne le droit à utiliser la langue basque, une première modulation concerne la portée du droit lui-même. Dans la zone bascophone, le versant actif et passif du droit à utiliser est reconnu, puisque les citoyens, dans cette zone, ont le droit de s'adresser aux administrations publiques en langue basque et d'être reçus dans cette langue⁵¹⁵. Dans les zones mixte et non-bascophone, seul le droit à s'adresser aux administrations publiques est reconnu⁵¹⁶.

Le degré d'effectivité de ce droit varie également en fonction de la zone linguistique. Ainsi, dans la zone bascophone la loi impose l'obligation de rendre effectif le droit à utiliser et à être reçu en langue basque, en imposant notamment l'obligation de définir les emplois publics pour lesquels la maîtrise de la langue basque est requise et en promouvant la formation à la langue

⁵¹³ Article 1 c) de la loi forale : « *Garantizar el uso y la enseñanza del euskera con arreglo a principios de voluntariedad, gradualidad y respeto, de acuerdo con la realidad sociolingüística de Navarra* ».

⁵¹⁴ La loi forale définit trois zones linguistiques : la zone bascophone, la zone mixte et la zone non-bascophone. La langue basque ne bénéficie du statut d'officialité que dans la première zone. Cf. Chapitre I de la partie 1 de la présente thèse.

⁵¹⁵ Article 10 de la loi forale. « *Todos los ciudadanos tienen derecho a usar tanto el euskera como el castellano en sus relaciones con las Administraciones Públicas y a ser atendidos en la lengua oficial que elijan* ».

⁵¹⁶ Article 17 et 18 de la loi forale.

basque des agents publics⁵¹⁷. Toutefois, afin de s'adapter à la réalité sociolinguistique de la Communauté forale, la loi met en œuvre l'application progressive de ces obligations⁵¹⁸. Ce principe de progressivité constitue une première entorse à l'effectivité du droit à utiliser et à être reçu en langue basque dans la zone bascophone. Le défenseur des droits de Navarre a eu l'occasion de critiquer les retards dans l'application effective de ce droit, en raison d'une application trop souple du principe de progressivité⁵¹⁹.

L'effectivité du droit à utiliser la langue basque, qui n'est reconnu que dans son versant actif, est encore plus limitée dans les zones mixte et non-bascophone. En effet, dans la zone mixte, la loi forale prévoit uniquement la possibilité pour les autorités publiques de spécifier les emplois publics où la connaissance de la langue basque est obligatoire et de définir la proportion dans laquelle cette maîtrise constitue un mérite dans l'accès aux autres postes⁵²⁰. De la sorte, la planification linguistique de l'administration, indispensable afin de disposer d'agents bascophones suffisants et de rendre effectif le droit à utiliser la langue basque, conserve un caractère purement facultatif et devient tributaire de l'appréciation discrétionnaire de chaque autorité publique.

Dans le même sens, en ce qui concerne la zone non-bascophone, cette possibilité n'est pas évoquée par la loi forale et, si le droit à s'adresser en langue basque est reconnu aux citoyens, la loi dispose que dans de tels cas les administrations publiques pourront demander aux intéressés la traduction au castillan⁵²¹.

Le droit à recevoir un enseignement en langue basque

La loi forale sur la langue basque aborde le droit à connaître la langue basque au travers du droit à recevoir un enseignement en langue basque. L'effectivité de ce dernier droit varie également en fonction de la zone linguistique. Ainsi, pour la zone bascophone, le droit à recevoir un enseignement en langue basque est pleinement effectif, puisque la loi forale dispose que les élèves recevront un enseignement dans la langue choisie par eux-mêmes ou leur

⁵¹⁷ Article 15 de la loi forale. « 1. Las Administraciones Públicas y las empresas de carácter público promoverán la progresiva capacitación en el uso del euskera del personal que preste servicio en la zona vascofona.

2. En el ámbito de sus respectivas competencias, cada Administración especificará las plazas para las que sea preceptivo el conocimiento del euskera y para las demás se considerará como mérito cualificado entre otros ».

⁵¹⁸ Article 10.

⁵¹⁹ Defensor del Pueblo de Navarra, Résolution Q15/403 du 15 août 2015 relative à l'effectivité du droit à communiquer en langue basque avec le personnel sanitaire de la zone bascophone.

⁵²⁰ Article 17 de la loi forale : « Para garantizar el ejercicio de este derecho, dichas Administraciones podrán:

a) Especificar en la oferta pública de empleo de cada año, las plazas para acceder a las cuales sea preceptivo el conocimiento del euskera.

b) Valorar como mérito el conocimiento del euskera en las convocatorias para el acceso a las de-más plazas ».

⁵²¹ Article 18 de la loi forale.

représentant légal⁵²². Aucune mention du principe de progressivité n'est faite, et le droit d'option linguistique en ce qui concerne l'enseignement devient donc un droit immédiatement exigible.

La situation dans la zone mixte et dans la zone non-bascophone est différente. Dans ces deux zones, deux principes viennent atténuer l'effectivité du droit à recevoir un enseignement en langue basque. Le premier est le principe de progressivité. Ainsi, pour les deux zones, la loi précise que l'incorporation de la langue basque dans l'enseignement s'effectuera de manière graduée, progressive et suffisante⁵²³.

Le deuxième principe de modulation appliqué dans ces deux zones correspond au principe de la demande. Ainsi, dans la zone mixte, l'enseignement en langue basque n'est organisé que pour les élèves qui le sollicitent⁵²⁴. Ainsi, un tel enseignement est organisé en fonction de la demande des élèves ou de leurs représentants légaux et le principe reste celui d'un enseignement en castillan. En ce qui concerne la zone non-bascophone, ce principe de la demande est apprécié avec une plus grande sévérité, puisque l'ouverture d'enseignements en langue basque dans la filière publique est conditionnée à l'existence d'un nombre minimal d'élèves apprécié par l'administration⁵²⁵. Toutefois, ce nouveau principe, issu de la modification de la loi effectuée le 24 février 2015, est moins restrictif que ce qui était prévu antérieurement, puisqu'avant 2015 les autorités publiques n'avaient aucune obligation d'intégrer dans l'école publique des enseignements en langue basque malgré l'existence d'une demande. Leur obligation se limitait à une obligation de promotion d'un tel enseignement, et le financement public restait purement facultatif.

Les droits linguistiques des locuteurs bascophones bénéficient de multiples sources en droit espagnol. La protection constitutionnelle reste étroitement liée au principe d'officialité linguistique, et le développement statutaire de ces droits fait apparaître deux modèles. Si, dans la Communauté autonome basque, le choix d'une égalité de droits linguistiques entre bascophones et castillanophones est effectué, cette égalité est moins évidente dans la Communauté forale de Navarre. En effet, le principe d'égalité de droits est fortement limité par

⁵²² Article 24 de la loi forale. « *Todos los alumnos recibirán la enseñanza en la lengua oficial que elija la persona que tenga atribuida la patria potestad o tutela o, en su caso, el propio alumno* ».

⁵²³ Articles 25 et 26 de la loi forale. « *La incorporación del euskera a la enseñanza, se llevará a cabo de forma gradual, progresiva y suficiente* ».

⁵²⁴ Article 25 de la loi forale.

⁵²⁵ Article 26 de la loi forale. « *A efectos de atender la demanda en la red pública se tendrá en cuenta el número mínimo de alumnos que, respondiendo a criterios objetivos, utilice la Administración educativa en cualquiera de los modelos de enseñanza para la configuración de una unidad escolar* ».

les modulations de l'effectivité des droits linguistiques des bascophones établies en fonction des zones linguistiques de Navarre.

La situation est radicalement différente en France, où le principe est celui de la négation des droits linguistiques des locuteurs bascophones (B).

B/ La négation des droits linguistiques des locuteurs bascophones en France

La situation juridique des locuteurs bascophones se traduit par un principe de négation de leurs droits linguistiques (1). Toutefois, la France se caractérise par un régime de libertés linguistiques qui sont reconnues et protégées et qui servent à concilier les effets du statut juridique du français (2).

1- La négation constitutionnelle des droits linguistiques

La question des droits linguistiques a été abordée à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel. Cela s'est traduit par un veto à la reconnaissance d'un quelconque droit linguistique sur la base communautaire (a) et individuelle (b).

a) *La négation des droits des communautés linguistiques*

Le débat sur la reconnaissance de communautés linguistiques et de droits subjectifs dont seraient titulaires ces derniers s'est accentué lors de la procédure de ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires⁵²⁶. Afin de trancher le débat, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de mobiliser les principes juridiques qui constituent le fondement du « pacte républicain » : le principe d'indivisibilité de la République, le principe d'unicité du peuple français et le principe d'égalité⁵²⁷.

En effet, le Conseil constitutionnel a précisé que : « *ces principes fondamentaux s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance* »⁵²⁸. Ce considérant de principe ferme la porte à la reconnaissance de tout droit linguistique collectif.

⁵²⁶ Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, 5 novembre 1992, Conseil de l'Europe, série n° 148.

⁵²⁷ Cons. Const., 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 5.

⁵²⁸ Cons. Const., 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 6.

Pour arriver à cette conclusion, le Conseil s'est fondé sur la lecture combinée des articles premier et 3 de la Constitution fondant le lien entre le principe d'égalité entre les citoyens et celui de l'indivisibilité de la souveraineté nationale. Le Conseil avait déjà eu l'occasion de consacrer la valeur constitutionnelle du principe d'unicité du peuple français en 1991⁵²⁹. En effet, dans cette décision le Conseil avait censuré toute référence à un peuple corse, composante du peuple français en se basant sur le principe d'unicité du peuple français. La constitutionnalisation du principe d'unicité du peuple français s'inscrit en cohérence avec le principe d'indivisibilité de la République. Admettre l'existence d'un groupe se situant entre l'individu et la nation reviendrait à remettre en cause l'indivisibilité du peuple. Or, cela reviendrait à remettre en cause l'indivisibilité de la souveraineté proclamée par l'article 3 de la Constitution, et donc l'indivisibilité de la République.

En effet, l'identification faite entre la notion de peuple et de nation dans l'article 3 de la Constitution conduit à identifier le concept de souveraineté et le concept de peuple. C'est d'ailleurs bien pour cela que l'article 3 de la Constitution précise qu' « aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ». L'affirmation d'un peuple juridiquement unique revient, donc, pour le Conseil à protéger l'unicité de la souveraineté et, par conséquent, l'indivisibilité de la République.

Dans cette approche, le principe d'unité constitue le fondement de l'égalité entre les citoyens. En effet, puisque cette égalité s'applique « sans distinction de race, d'origine ou de religion »⁵³⁰, qui constituent des marqueurs d'appartenance collective dont le fondement pour des traitements différents est proscrit, la reconnaissance juridique qu'une seule communauté sujet de droit, le peuple, constitue une garantie, non seulement de l'indivisibilité de la République, mais également de l'égalité entre citoyens. C'est dans ce sens que le Conseil constitutionnel a pu affirmer que la Constitution : « ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion »⁵³¹.

Poursuivant dans cette logique, le Conseil constitutionnel a censuré dans sa décision de 1999 la reconnaissance de droits collectifs à des groupes. Ainsi, si les principes fondamentaux de l'article premier de la Constitution s'opposent à la reconnaissance de groupes autre que celui de la communauté nationale, ces groupes qui n'existent pas juridiquement ne peuvent se voir reconnaître de droits subjectifs.

⁵²⁹ Cons. Const., 91-290 DC du 9 mai 1991, JORF du 14 mai 1991, p. 6350.

⁵³⁰ Article premier de la Constitution. « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ».

⁵³¹ Cons. Const., 91-290 DC du 9 mai 1991, *op. cit.*, Cons. 13.

Ce refus de reconnaître des droits collectifs aux communautés linguistiques s'est accompagné par un refus de reconnaître des droits individuels aux locuteurs bascophones (b).

b) La négation des droits linguistiques des individus

Si le Conseil constitutionnel a censuré la reconnaissance de droits collectifs sur le fondement des principes fondamentaux du « pacte républicain », il en a été autrement en ce qui concerne la reconnaissance d'un droit linguistique individuel. Cette approche individualiste des droits des locuteurs bascophones est celle qui est privilégiée en Espagne. Elle a, toutefois, également été censurée par le Conseil constitutionnel.

Afin de censurer toute reconnaissance d'un droit linguistique individuel, le Conseil constitutionnel a mobilisé l'article 2 de la Constitution qui dispose que : « *la langue de la République est le français* ». Par une interprétation stricte de l'alinéa constitutionnel, le Conseil a estimé que l'article 2, en plus d'imposer l'usage du français aux personnes publiques et aux personnes privées exerçant une mission de service public, a pour conséquence que : « *les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français* »⁵³².

Par cette interprétation, le Conseil vient parachever l'ensemble de règles relatives à l'usage du français dans la sphère publique. Ainsi, dans ladite sphère, le principe de l'usage obligatoire du français est la règle, et aucun particulier ne peut revendiquer un droit à utiliser une autre langue. La référence faite à la notion de service public contribue également à préciser la portée donnée par le Conseil à la sphère publique. Alors que la formulation de l'article 2 laissait penser que le pouvoir constituant privilégiait une approche organique en faisant référence à la notion de République dans son sens organique, le Conseil privilégie une approche matérielle de la sphère publique. La participation au service public suffit à rendre applicable les règles d'usage du français à des personnes de droit privé.

L'interprétation dégagée par le Conseil constitutionnel vient confirmer l'analyse prémonitoire donnée par le Professeur Guy Carcassonne sur la portée de l'article 2. En effet, la décision du Conseil constitutionnel de 1996 relative au statut d'autonomie de la Polynésie avait semé une certaine confusion. À l'époque, le Conseil avait estimé que l'usage du français s'imposait, outre aux personnes publiques et aux personnes privées exerçant une mission de service public, aux usagers du service public et de l'administration. Devait-on y déduire une interdiction d'usage

⁵³² Cons. Const., 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

des autres langues dans les relations avec l'administration ? Le Professeur Carcassonne n'était pas de cet avis. Le souci du Conseil, en 1996, était davantage de s'opposer à ce que les usagers revendiquent un droit à utiliser le tahitien, plutôt que d'interdire sèchement un tel usage. Là était l'objet réel de l'obligation d'utiliser le français pour les usagers⁵³³.

Force est de constater que l'interprétation de l'article 2 réalisée par le Conseil en 1999 donne raison au Professeur Carcassonne. Ainsi, toute référence à un usage obligatoire du français par les usagers disparaît du considérant de principe qui, par ailleurs, explicite le veto à tout droit des individus à l'usage d'une autre langue que le français.

Ce souci de ne pas reconnaître de droit à l'usage d'une langue apparaît également dans la jurisprudence du Conseil relative à l'enseignement en langue régionale. Le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion de poser la règle du caractère facultatif d'un tel enseignement⁵³⁴. Or, le principe constitutionnel mobilisé pour censurer tout enseignement obligatoire d'une langue autre que le français n'était pas l'article 2 de la Constitution, mais le principe d'égalité devant la loi⁵³⁵. Afin de respecter ledit principe, il ne pouvait être admis d'insérer toute différence d'enseignement rompant l'unité de l'école publique sur la base d'un enseignement linguistique. Par cette interprétation, le Conseil confirmait son interprétation unitaire du principe d'égalité et la protection du caractère universaliste de ce dernier.

Si le raisonnement a été construit par le Conseil constitutionnel sous l'aune d'un enseignement obligatoire⁵³⁶, il est tout à fait extrapolable à la question de reconnaître un droit à l'enseignement en langue basque. Ainsi, la jurisprudence des juges de la rue de Montpensier visait à prévenir, outre un enseignement obligatoire, la reconnaissance d'un droit à recevoir un enseignement dans une langue autre que le français. Le refus de tout droit linguistique à utiliser la langue basque a, ensuite, été proclamé en se fondant sur l'article 2 de la Constitution. Or, en pratique, la référence au principe d'égalité permettait d'arriver à la même solution : puisque l'enseignement ne peut être obligatoire, et qu'aucun droit à utiliser la langue dans la sphère publique ne peut être reconnu, un tel enseignement ou un tel usage seront forcément facultatifs. Cette référence au principe d'égalité, combinée à l'article 2 de la Constitution vient donc fonder le refus du Conseil à la reconnaissance d'un droit individuel linguistique. Il n'est donc pas

⁵³³ G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre, op. cit.* p. 37-40. §58-62.

⁵³⁴ Cons. Const., 91-290 DC du 9 mai 1991, *op. cit.*, Cons. 37. Cons. Const., 96-373 DC du 9 avril 1996, *op. cit.*, Cons. 92. Cons. Const., 2001-457 DC du 17 janvier 2002, JORF du 23 janvier 2002, p. 1526, Cons. 22. Cons. Const., 2004-490 du 12 février 2004, JORF du 2 mars 2004, p. 4220, Cons. 70.

⁵³⁵ L'alinéa constitutionnel relatif au français n'existait, d'ailleurs, pas lors de la décision de 1991 du Conseil constitutionnel sur la Corse.

⁵³⁶ Cf. jurisprudence citée en note 534.

fortuit que le même Conseil ait ajouté sur le fondement de l'article 2 de la Constitution au veto à tout droit linguistique individuel, le principe selon lequel les particuliers ne peuvent être contraints à l'usage d'une autre langue que le français⁵³⁷. Ce faisant, le Conseil déduit d'une norme différente – l'article 2 de la Constitution – la même règle relative à l'usage des autres langues que le français dans la sphère publique : cet usage ne doit jamais être obligatoire, que ce soit au niveau de l'enseignement sur la base du principe d'égalité, ou au niveau des relations avec l'administration et le service public sur la base de l'article 2.

Cette analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel est confirmée par la conciliation à laquelle procèdera la Haute juridiction française entre les règles issues de l'article 2 de la Constitution et le principe de liberté linguistique. En effet, le principe de liberté linguistique permet l'utilisation de la langue basque dans la sphère privée, mais également dans la sphère publique (2).

2- La reconnaissance prétorienne des libertés linguistiques

Les règles relatives à l'usage du français et des autres langues dans la sphère publique sont relativement claires. Le français s'impose, d'une part, et il ne saurait être reconnu de droit à l'usage ni d'usage obligatoire d'une autre langue, d'autre part. Cela ne signifie pas que la langue basque est définitivement bannie de la sphère publique. En effet, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de concilier cet ensemble de règle avec le principe de liberté de communication (a). Le même dessein de conciliation apparaît dans l'application d'un régime de tolérance constitutionnelle (b).

a) La conciliation avec le principe de liberté de communication

La question du volet linguistique du principe de liberté de communication a suscité débat en France. Ce principe est proclamé par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, et fait donc partie du bloc de constitutionnalité français⁵³⁸. Or, l'article ne comprend

⁵³⁷ Cons. Const., 99-452 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

⁵³⁸ Le Conseil constitutionnel a intégré dans les normes de référence de son contrôle de constitutionnalité le préambule de la Constitution, et par renvoi, les normes auxquelles celui-ci fait référence dans sa décision Cons. Const., 71-44 DC du 16 juillet 1971, JORF du 18 juillet 1971, p. 7114.

Il a intégré de manière expresse la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen à ses normes de contrôle dans sa décision Cons. Const., 73-51 DC du 27 décembre 1973, JORF du 28 décembre 1973, p. 14004.

aucune mention relative à l'usage d'une langue, ce qui a posé la question de savoir si la protection de la liberté linguistique était assurée par l'article 11⁵³⁹.

Le Conseil constitutionnel a tranché le débat en faveur du volet linguistique du principe de liberté de communication dans sa décision de 1994 relative au contrôle de constitutionnalité de la loi relative à l'usage de la langue française. Ainsi, le Conseil a eu l'occasion de préciser que l'article 11 de la Déclaration : « *implique le droit pour chacun de choisir les termes jugés par lui les mieux appropriés à l'expression de sa pensée* »⁵⁴⁰ avant de préciser que ce choix terminologique peut consister dans des « *expressions issues de langues régionales, de vocables dits populaires, ou de mots étrangers* »⁵⁴¹.

Cette première reconnaissance du volet linguistique du principe de liberté de communication est assez timide, puisque le Conseil vérifiait à l'époque la constitutionnalité des obligations d'utiliser une terminologie officielle imposée par la loi aux agents publics. Le contexte était donc celui de l'utilisation du français, et la liberté consistait dans la liberté d'utiliser un français plutôt qu'un autre.

La reconnaissance du volet linguistique de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen a été accueillie de manière mitigée par la doctrine. Alors que certains auteurs penchaient pour une exclusion d'un tel volet⁵⁴², d'autres ont souligné l'interprétation constructive faite par le Conseil en reconnaissant le véhicule linguistique de la liberté de communication⁵⁴³ ce qui conduit à retenir « *le caractère indissociable du contenu d'un message et de la manière dont il est exprimé* »⁵⁴⁴.

Dans sa décision de 1994, le Conseil constitutionnel a mobilisé le principe de liberté de communication dans un double objet. Premièrement, il lui a reconnu un volet linguistique et,

⁵³⁹ L'article 11 de la DDHC dispose que : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi* ».

⁵⁴⁰ Cons. Const., 94-345 DC du 29 juillet 1994, *op. cit.*, Cons. 6.

⁵⁴¹ *Ibid.*

⁵⁴² Le Professeur Jean-Marie Pontier défend l'idée selon laquelle la liberté d'expression « *porte sur le contenu des idées, le style adopté, le ton employé, l'obligation de parler français n'affectant évidemment en rien cette liberté* ». J.M. PONTIER, *Droit de la langue française*, Dalloz, coll. Connaissance du droit, Paris, 1997, p. 13.

Le Professeur Michel Clapié soutient que « *ce qui relève de la "libre communication", au sens de l'article 11, ce sont les seules pensées et opinions, non pas la langue dans laquelle celles-ci sont exprimées ou celles-là émises, ce qui relève de la "libre communication" c'est le contenu et non le support* ». M. CLAPIÉ, « Le Conseil constitutionnel, le libéralisme et la liberté d'expression », *Revue administrative*, 1994, p. 475.

Références citées par : V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution, France, Espagne, Italie, op. cit.*, p. 391.

⁵⁴³ M. VERPEAUX, « La langue française et la liberté de communication », dans A.M. LE POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s), op. cit.*, p. 85. Cité par : V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution, France, Espagne, Italie, op. cit.*, p. 392.

⁵⁴⁴ J.P. CAMBY, « Le Conseil constitutionnel et la langue française », *RDP*, 1994, p. 1668. Cité par : V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution, France, Espagne, Italie, op. cit.*, p. 392.

deuxièmement il l'a utilisé afin de procéder à la conciliation avec la portée normative de l'article 2 de la Constitution⁵⁴⁵. Ce faisant, les juges de la rue de Montpensier ont procédé à construire la première étape d'un régime de liberté linguistique permettant de concilier les effets du principe d'officialité du français issu de l'article 2 de la Constitution.

Cette première conciliation est l'occasion pour le Conseil de censurer l'imposition d'une terminologie officielle aux personnes de droit privé et aux organismes et services de radiodiffusion sonore et télévisuelle qu'ils soient publics ou privés⁵⁴⁶. À l'inverse, l'imposition d'une telle terminologie est validée en ce qui concerne les personnes publiques et les personnes privées exerçant une mission de service public⁵⁴⁷.

Malgré cette première étape de 1994, c'est dans sa décision de 1999 relative à la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires que le Conseil constitutionnel va définir de manière plus précise le régime de liberté linguistique qui sert à atténuer les obligations issues de l'article 2 de la Constitution. En effet, dans sa décision de 1999, le Conseil constitutionnel fait de nouveau référence à l'exigence de conciliation entre les dispositions de l'article 2 de la Constitutions et celles issues de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen⁵⁴⁸.

Il ressort de cette conciliation que, si l'usage du français s'impose pour les personnes publiques et les personnes privées exerçant un service public, le principe de liberté d'expression et de communication protège la sphère privée d'une part, et certains domaines de la sphère publique, d'autre part : l'enseignement, la recherche et la communication audiovisuelle⁵⁴⁹. Enfin, le Conseil précise également que « *l'article 2 n'interdit pas l'utilisation de traductions* »⁵⁵⁰.

Ainsi donc, la conciliation effectuée par le Conseil constitutionnel permet d'aboutir à une double conclusion. Tout d'abord, le principe d'exclusivité de la langue française est atténué par le régime de liberté linguistique dans la sphère publique dans trois domaines spécifiques (l'enseignement, la recherche et la communication audiovisuelle) et dans une dimension plus générale par l'utilisation de traductions. Ensuite, c'est le régime de liberté linguistique qui

⁵⁴⁵ Cons. Const., 94-345 DC du 29 juillet 1994, *op. cit.*, Cons. 6 à 11.

⁵⁴⁶ Cons. Const., 94-345 DC du 29 juillet 1994, *op. cit.*, Cons. 9 et 10.

⁵⁴⁷ Cons. Const., 94-345 DC du 29 juillet 1994, *op. cit.*, Cons. 8.

⁵⁴⁸ Cons. Const., 99-452 DC 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 7.

⁵⁴⁹ Cons. Const., 99-452 DC 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

⁵⁵⁰ Cons. Const., 94-345 DC du 29 juillet 1994, *op. cit.*, Cons. 7, Cons. Const., 99-452 DC 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

s'applique pour toute relation de droit privé, nonobstant les obligations découlant de la loi du 4 août 1994 relative à l'usage de la langue française⁵⁵¹.

Toutefois, une interprétation plus attentive de la conciliation effectuée par le Conseil constitutionnel a permis d'affirmer que cette dernière met en place une tolérance générale qui admet l'usage d'autres langues aux côtés du français dans toute la sphère publique.

b) *La tolérance constitutionnelle à l'égard des langues régionales*

En se limitant à la lecture de la conciliation effectuée par le Conseil constitutionnel, il serait possible de penser que l'utilisation de la langue basque dans la sphère publique n'est permise que pour l'enseignement, la recherche et la communication audiovisuelle ou en ayant recours à des traductions. Or, certains auteurs ont défendu l'idée selon laquelle le Conseil constitutionnel a validé implicitement une pratique administrative qui consistait à tolérer l'usage des langues régionales dans la sphère publique à la condition que cet usage soit purement facultatif.

Cette interprétation a été retenue pour la première fois par le Secrétaire général du Conseil constitutionnel Jean-Éric Schoettl lors de sa note de commentaire de la décision de 1999 relative à la compatibilité de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires⁵⁵². Ainsi, selon le conseiller d'État, la jurisprudence du Conseil constitutionnel reconnaît implicitement la possibilité à ce que « *dans la pratique administrative (...) une autre langue que le français soit utilisée lorsque des circonstances particulières ou l'intérêt général le justifient et par accord des personnes concernées* »⁵⁵³. Le conseiller d'État donne même l'exemple de l'emploi d'une langue régionale au guichet lorsque l'agent et l'usager sont familiers de cette langue.

Cette validation implicite a été qualifiée par le Professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien de « tolérance constitutionnelle »⁵⁵⁴ afin de décrire la situation française vis-à-vis des langues régionales. Ainsi, le Professeur Mélin-Soucramanien souligne le caractère dérogatoire et discrétionnaire de cette tolérance qu'il définit comme « *la manière d'agir d'une autorité qui*

⁵⁵¹ Cette analyse a été confirmée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a validé l'emploi de l'anglais en matière d'opération par appel public à épargne en raison de la relation de droit privé entre les opérateurs en question. Cons. Const., 2001-452 DC du 6 décembre 2001, JORF du 12 décembre 2001, P. 19712.

De même, la possibilité de déposer des brevets en anglais devant l'office européen des brevets a également été validée pour la même raison, et sur le fondement selon lequel ledit office qui a l'autorité pour reconnaître la validité juridique du brevet déposé est un organisme ne relevant par de l'ordre juridique interne mais de l'ordre juridique de l'Union européenne. Cons. Const., 2006-541 DC du 28 septembre 2006, JORF du 3 octobre 2006, p. 14365.

⁵⁵² J.E. SCHOETTL, « Langue française », AJDA, *op. cit.*, p.576.

⁵⁵³ *Ibid.*

⁵⁵⁴ F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « Le statut des langues régionales ou minoritaires : la "tolérance constitutionnelle" française », dans A.M. LE POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, *op. cit.*, p. 225. Sur l'idée de tolérance, voir aussi. F. BENOIT-ROHMER, « Les langues officielles de la France », RFDC, 2001-1, n°45, p. 17.

accepte ouvertement, en vertu d'une sorte de coutume, telle ou telle dérogation aux lois et règlements qu'elle est chargée d'appliquer »⁵⁵⁵. De la sorte, l'emploi des langues régionales dans les domaines autres que ceux cités par le Conseil constitutionnel relèverait de la pratique administrative qui accepterait une pratique *contra legem*.

Une telle interprétation est aujourd'hui dépassée. Il paraît plus opportun de parler d'un régime de liberté linguistique dans toute la sphère publique qui est issue d'une application extensive du principe de liberté d'expression et de communication. Ainsi, la Constitution permet implicitement une interprétation libérale de l'usage d'une langue autre que le français dans la sphère publique qui s'assoit sur une interprétation large de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen.

En effet, toute la politique publique en faveur de la langue basque s'est notamment construite autour du principe de liberté linguistique⁵⁵⁶. Cette dernière a vocation à s'appliquer à toute la sphère publique. Le caractère public, formel et partenarial de cette politique transcende la notion de tolérance qui suppose une dérogation à une règle forcément exceptionnelle et appliquée au cas par cas. L'assise sur le principe de liberté linguistique permet, quant à elle, de transcender ce caractère dérogatoire et de mettre en place une politique générale et d'application large.

La divergence entre l'approche française et espagnole concernant la reconnaissance des droits linguistiques des locuteurs bascophones est entière. Alors que le droit constitutionnel espagnol offre un fondement juridique aux droits reconnus aux bascophones par les divers instruments statutaires et législatifs de la Communauté autonome basque et de la Communauté forale de Navarre, la Constitution française interdit toute reconnaissance d'un droit à la langue basque en France.

Cette divergence d'approche s'explique, bien sûr, par les différents choix opérés par les pouvoirs constituants français et espagnol. Toutefois, la polysémie du concept de droits linguistiques rend possible dans son essence une telle divergence. Empruntant à la fois aux notions de droits culturels et de droits catégoriels, les droits linguistiques ne bénéficient pas en droit international d'un standard commun fixant une protection minimale homogène. Par

⁵⁵⁵ F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « Le statut des langues régionales ou minoritaires : la "tolérance constitutionnelle" française », dans A.M. LE POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, op. cit., p. 225. La définition est empruntée au philosophe Lalande, A. LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, PUF, 1988, Paris, p. 1133.

⁵⁵⁶ Cf. Chapitre II de la partie 2 de la présente thèse relatif à la politique linguistique en faveur de la langue basque appliquée en France.

conséquent, dans une variété de solutions sont envisageables dans une échelle graduée en ce qui concerne la protection des droits des communautés linguistiques. Ces solutions peuvent donc aller d'un simple libéralisme linguistique tolérant le pluralisme dans la sphère privée mais imposant un monolinguisme institutionnel, jusqu'à une approche de pluralisme égalitaire fixant les mêmes droits à la langue aux différentes communautés linguistiques d'un État donné.

Dès lors, il appartient aux États de choisir la solution la plus satisfaisante au regard de leur tradition juridique et politique. En l'espèce, l'opposition sur les droits linguistiques des bascophones observée en France et en Espagne trouve sa racine conceptuelle dans une approche qui s'oppose lors de la réception du principe d'égalité. Si l'Espagne, au nom d'une conception équitable et différentialiste du principe d'égalité peut accepter d'instaurer des traitements distincts entre citoyens espagnols sur le fondement du critère de la langue, la France applique en la matière une approche plus stricte et assimile tout traitement spécifique fondé sur ce critère à une discrimination en raison de la langue. L'opposition en termes de droits linguistiques devient ici une opposition sur la conception du principe d'égalité et de l'égalité entre communautés linguistiques (Section 2).

Section 2- La divergence en termes d'égalité linguistique

La question de la gestion du pluralisme linguistique connaît des enjeux spécifiques vis-à-vis du principe d'égalité tel qu'il est appréhendé en France et en Espagne. Cette question renvoie à la dialectique classique entre la vision universaliste du principe d'égalité, qui est par définition hostile aux différences, et la vision différentialiste de ce principe qui prône une application de l'égalité permettant de gérer les différences de situation (I). Cette dialectique trouve un écho spécifique en ce qui concerne la gestion du pluralisme linguistique. Cette spécificité s'est construite autour du principe de non-discrimination en raison de la langue. La France et l'Espagne ont privilégié une approche différente de ce dernier principe (II).

I- Le principe d'égalité formelle et réelle

Principe cardinal des systèmes juridiques modernes, le principe d'égalité irrigue les droits espagnol et français. Élément central de la devise républicaine de « *liberté, égalité, fraternité* », le principe d'égalité est cité à quinze reprises au sein du bloc de constitutionnalité français⁵⁵⁷. Il est également présent parmi les valeurs supérieures de l'ordre juridique espagnol citées par l'article premier de la Constitution espagnole aux côtés de la liberté, de la justice et du pluralisme politique⁵⁵⁸.

Si le principe s'énonce clairement, son application révèle une complexité profonde. Cette complexité se mesure notamment sur la question de la gestion des différences. Un des fondements contemporains du principe d'égalité, assis sur une vision abstraite de l'individu, tend à effacer la différence dans un objectif d'égalité juridique. C'est le principe d'égalité devant la loi (A). Une vision plus matérielle de l'égalité tend, au contraire, à gérer la différence afin d'arriver à une situation d'égalité de fait ou d'égalité réelle (B).

A/ La vision formelle de l'égalité : le principe d'égalité devant la loi

Héritage du processus révolutionnaire, le principe d'égalité devant la loi découle de la philosophie universaliste de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen (1). Cette vision

⁵⁵⁷ L. FAVOREU et alii, *Droit constitutionnel*, 16^{ème} édition, 2014, Dalloz, Paris, p. 994.

⁵⁵⁸ Article premier de la Constitution espagnole du 6 décembre 1978. « *L'Espagne se constitue en un État de droit social et démocratique qui défend comme valeurs supérieures de son ordre juridique la liberté, la justice, l'égalité et le pluralisme politique* ». « *España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político* ».

universaliste du principe d'égalité, assise sur une conception abstraite de l'individu, occupe de nos jours une place extrêmement importante dans le droit public français. Elle est également présente parmi les principes fondamentaux du droit public espagnol (2).

1- L'apparition du principe d'égalité devant la loi

Le principe d'égalité devant la loi tire son origine de l'héritage révolutionnaire français. Proclamé et consacré lors de l'élaboration de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (a), ce principe figure aujourd'hui dans la Constitution française et espagnole (b).

a) *L'égalité devant la loi et la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen*

La recherche d'égalité a été un fondement des régimes politiques modernes et a toujours été au cœur de l'idée de démocratie sous-jacente à la philosophie libérale qui a influencé la mise en place de ces régimes politiques. Ainsi, si « *les peuples démocratiques ont un goût naturel pour la liberté. (...) ils ont pour l'égalité une passion ardente, insatiable, éternelle et invincible* »⁵⁵⁹. Cette passion pour l'égalité décrite par Tocqueville s'est traduite juridiquement dans l'œuvre des révolutionnaires par les articles premier et 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen. L'article premier de la déclaration de 1789 affirme le principe d'une égalité juridique en disposant que « *les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits* ». De ce fait, il ne s'agit nullement dans l'esprit des révolutionnaires d'établir une égalité en faits, mais bien de protéger juridiquement une égalité de droits. Dans ce sens, la déclaration des droits de l'Homme vise à instituer bien plus qu'un « *droit à l'égalité* », un véritable « *droit à l'égalité des droits* »⁵⁶⁰.

Cette égalité juridique constitue une garantie fondamentale de l'idée démocratique libérale. En effet, le postulat démocratique libéral se base sur « *l'opinion selon laquelle, dans une société, le degré de liberté est proportionnel au nombre d'individus libres* », ce qui implique que « *tous les individus ont une égale valeur politique* »⁵⁶¹. Cette égale valeur politique est garantie juridiquement par le principe d'égalité juridique matérialisée par l'égalité de droits. Cette égalité de droits s'applique, par conséquent, avec une particulière acuité en ce qui concerne les

⁵⁵⁹ A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Tome 2, Folio histoire, p. 144.

⁵⁶⁰ L. FAVOREU et alii, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 993.

⁵⁶¹ H. KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État*, Bruylant et LGDJ, Bruxelles et Paris, 1997, p. 336.

droits politiques des individus et elle constitue le fondement juridique et politique de tout système démocratique libéral moderne.

En raison de la nature jusnaturaliste de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, la consécration de l'égalité des droits a nécessité le recours à la règle de droit positif afin de la rendre effective. L'article 6 de la Déclaration confie cette mission à la loi en disposant que : « *la loi est l'expression de la volonté générale (...) elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* » avant d'affirmer que « *tous les citoyens [sont] égaux à ses yeux* ». Ainsi est consacré le principe d'égalité devant la loi qui est le corollaire de l'égalité des droits proclamé à l'article premier de la Constitution française. La loi devient, aux termes de la déclaration, l'instrument permettant de rendre effectif l'égalité de droits des individus.

Cette association du principe d'égalité et de la loi a eu des conséquences sur la manière dont les révolutionnaires ont eu d'envisager la norme législative. En effet, la Déclaration privilégie une conception universaliste de la loi, en s'inspirant dans ce sens de la pensée de Jean-Jacques Rousseau⁵⁶². Or, si la loi est l'expression de la volonté générale, cette dernière se doit d'être générale et abstraite. Cette universalité de la loi devient condition de l'égalité des droits⁵⁶³.

Par ailleurs, le principe d'égalité devant la loi est envisagé par l'article 6 de la Déclaration comme un droit du citoyen, et non un droit naturel et imprescriptible de l'Homme⁵⁶⁴ comme la liberté⁵⁶⁵. Cette liaison avec le concept de citoyenneté confirme le caractère général et abstrait donné à la loi par les révolutionnaires. En effet, le citoyen se doit lui-même, au sens de la pensée de Renan, d'être une fiction juridique dépassant les particularismes des individus. Cette fiction juridique fait donc du citoyen un être désincarné, détaché dans son lien politique à la nation toute particularité. Ce principe d'universalité de la citoyenneté se recoupe dans la vision universaliste de la loi, qui se doit d'exprimer la volonté générale par sa généralité et son abstraction. De ce fait, le caractère général et abstrait de la loi devient un corollaire de la conception abstraite et désincarnée du Citoyen ainsi qu'une garantie de son égalité juridique. C'est en effet cette universalité de la loi qui garantit, dans l'esprit des révolutionnaires, l'égalité de droits entre les citoyens.

⁵⁶² J.J ROUSSEAU, *Du contrat social*, 1762, Amsterdam, Livre II, Chapitre VI, p. 228. Consultable en ligne : <https://www.rousseauonline.ch/pdf/rousseauonline-0004.pdf>.

⁵⁶³ O. JOUANJAN, « Égalité », dans D. ALLAND et S. RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, Puf, 4^{ème} éd., 2012, Paris, p. 585-586.

⁵⁶⁴ L'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen dresse la liste des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme : la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.

⁵⁶⁵ Cette absence du principe d'égalité parmi les droits naturels et imprescriptibles de l'Homme s'explique, selon la doctrine, dans le sens matriciel de ce principe. En effet, l'égalité, aux yeux des révolutionnaires, constitue le fondement même du droit naturel, et sans égalité il n'y a point de droits naturels et imprescriptibles. En ce sens, voir : A. LEVADE, « Discrimination positive et principe d'égalité en droit français », *Pouvoirs*, 2004, n°111, p. 56-58.

Cette conception révolutionnaire d'une égalité juridique entre citoyens abstraits et désincarnés qui s'applique de manière uniforme et universels à l'ensemble des citoyens figure aujourd'hui dans le cœur des systèmes constitutionnels français et espagnol (b).

b) La réception du principe d'égalité devant la loi en France et en Espagne

Fidèle à son héritage révolutionnaire, la Constitution française proclame dès son premier article le principe d'égalité devant la loi en disposant que : « *[la France] assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens* »⁵⁶⁶. Cette disposition constitutionnelle est d'une importance significative dans le droit constitutionnel français, constituant même pour certains « *l'un des réacteurs nucléaires* »⁵⁶⁷ de la Cinquième République.

La Constitution espagnole consacre également le même principe dans son article 14 qui dispose que : « *les Espagnols sont égaux devant la loi* »⁵⁶⁸ confirmant toute l'actualité et le rayonnement en droit comparé du principe d'égalité devant la loi issu de la philosophie des Lumières et de l'héritage révolutionnaire.

La difficulté particulière du modèle espagnol est de concilier cette exigence d'égalité devant la loi avec le partage du pouvoir législatif issu du modèle territorial de la Constitution. En effet, si la France a traditionnellement estimé que le principal moyen d'assurer l'égalité des citoyens devant la loi était d'assurer le caractère général, indivisible et universel de la loi – la loi étant la même pour tous et partout – ce principe doit forcément être concilié en Espagne avec les exigences de l'autonomie territoriale et du partage du pouvoir législatif.

Cela étant, il est incontestable que le principe d'égalité devant la loi demeure un principe cardinal des systèmes constitutionnels français et espagnols. Or, cette conception universaliste du principe d'égalité n'est pas sans poser des difficultés en ce qui concerne le traitement juridique des différences de situation (2).

2- Le principe d'égalité devant la loi et le traitement des différences

Le principe d'égalité devant la loi induit nécessairement une vision uniformisatrice de la société. En étant assis sur un citoyen abstrait et désincarné, il fait du caractère général et

⁵⁶⁶ Article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁵⁶⁷ J.E. GICQUEL dans J.J. URVOAS, *Rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, 12 décembre 2012, Assemblée nationale, quatorzième législature, n°489.

⁵⁶⁸ Article 14 de la Constitution du 6 décembre 1978. « *Los españoles son iguales ante la ley* ».

universel de la loi une des conditions de son respect. Cet impératif de généralité induit nécessairement une ignorance, voire une négation, de toute particularité. C'est donc, dans ce sens, qu'« *il n'y a point de volonté générale sur un objet particulier* »⁵⁶⁹.

Cette négation des particularités se vérifie de manière significative en ce qui concerne les particularités linguistiques. En effet, si la conception universaliste du principe d'égalité devant la loi pose le postulat d'une unité juridique et politique des citoyens, la tentation a été forte de mettre en place une unité sociale et culturelle au nom de cette unité juridique et politique, d'autant plus que cette même unité a été interprétée comme condition de l'égalité juridique entre les citoyens. Selon cette conception, « *l'uniformité, dans tous les objets de l'ordre public, est un lien de plus entre les hommes ; toute différence est une semence de discorde* »⁵⁷⁰.

Cette conception uniformisatrice de l'égalité induit une assimilation entre les principes d'égalité et d'identité entre les individus, l'exigence d'égalité justifiant la recherche d'individus socialement et culturellement identiques. Cet objectif d'uniformité du corps social justifiée par l'exigence d'égalité a conduit à la mise en place de politiques d'assimilation visant la conversion linguistique des communautés ne parlant pas le français ou le castillan. C'est, ainsi, que la recherche « *d'élimination graduelle des caractéristiques divergentes* »⁵⁷¹ a conduit en matière linguistique à la mise en place de politiques visant à « *universaliser la langue française* »⁵⁷².

L'exigence d'égalité demeure bien au centre des objectifs de ces politiques d'assimilation linguistique pour qui « *le prix de l'égalité politique et juridique est la perte de son identité culturelle* »⁵⁷³. Ainsi, l'objectif d'uniformité culturelle est légitimé par l'uniformité politique et juridique des citoyens qui est elle-même garantie par le principe d'égalité devant la loi.

Une telle vision formelle et abstraite de l'égalité des citoyens a fait l'objet de critiques virulentes. C'est notamment le cas de la critique marxiste des droits de l'Homme proclamés par la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen qui dénonce le caractère purement formel et abstrait de ces droits qui masquerait, en réalité, la domination de classe que la bourgeoisie exerce sur le prolétariat⁵⁷⁴. Plus spécifiquement, Marx dénonce également le caractère abstrait

⁵⁶⁹ J.J ROUSSEAU, *Du contrat social*, 1762, *op. cit.*, p. 229.

⁵⁷⁰ N. DE CONDORCET, *Œuvres complètes*, VIII, 1847, p. 658.

⁵⁷¹ B. DE WITTE, « Minorités nationales : reconnaissance et protection », *Pouvoirs*, n°57, 1991, p. 114.

⁵⁷² H.B. GRÉGOIRE, *Rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française*, dans M. DE CERTEAU, J. REVEL, D. JULIA, *Une politique de la langue : la Révolution française et les patois, l'enquête Grégoire*, *op. cit.*, 472 p.

⁵⁷³ J. MARKO, « Equality and difference : political and legal aspects of ethnic group relations », dans F. MATSCHER, *Vienna international encounter on some current issues regarding the situation of national minorities*, Diplomatic Academy, Vienne, 1997, vol. 7, p. 83.

⁵⁷⁴ C. LECLERC, *Libertés publiques*, Litec, Paris, 1997, p. 17.

du principe d'égalité qui masque en réalité le primat de la liberté sur l'égalité qui est lui-même vecteur de la domination bourgeoise sur le prolétariat : « *Avant tout, nous constatons que les droits dits de l'homme, les droits de l'homme par opposition aux droits du citoyen, ne sont rien d'autre que les droits du membre de la société bourgeoise, c'est-à-dire de l'homme égoïste, de l'homme séparé de l'homme et de la collectivité. (...) L'égalité, prise ici dans sa signification apolitique, n'est que l'égalité de la liberté décrite plus haut, à savoir que chaque homme est considéré de façon équivalente comme une telle monade reposant sur elle-même* »⁵⁷⁵.

En parallèle à cette critique marxiste, d'autres courants vont également remettre en cause l'uniformité et la généralité induite par le principe d'égalité devant la loi. Les doutes sur l'inefficacité du principe à remédier aux différences de situation, voire la dénonciation de la tendance uniformisatrice du principe vont conduire à une lecture nouvelle du principe d'égalité assise non plus sur une égalité juridique abstraite, mais sur une égalité matérielle concrète entre les individus (B).

B/ La vision matérielle de l'égalité : le principe d'égalité réelle

Si l'État libéral s'est construit sur le primat de l'individu par rapport au collectif et sur le caractère abstrait et juridique de l'égalité des droits, l'évolution des exigences autour de l'État et la multiplication de ses domaines d'interventions ont conduit à une évolution des attentes en rapport avec le principe d'égalité. L'apparition de la notion de démocratie sociale, en complément avec la notion classique de démocratie libérale a engendré une exigence d'égalité plus concrète que celle induite par le principe d'égalité devant la loi. Cette exigence de concrétude s'est traduite par une lecture plus matérielle du principe d'égalité, notamment dans l'appréhension et la gestion des différences de situation (1). De la négation des différences, le principe d'égalité doit maintenant assurer une gestion de celles-ci. L'impératif de justice inhérent à la notion d'égalité a donc conduit à une transformation du principe classique d'égalité. L'abandon progressif de la généralité comme garantie de l'égalité a introduit une nécessaire gestion des différences et a érigé comme nouveau garde-fou l'interdiction de discrimination comme garantie nouvelle de l'égalité (2).

⁵⁷⁵ K. MARX, *La question juive*, trad. J.F. POIRIER, La Fabrique, Paris, 2006, p. 109.

1- Le principe d'égalité réelle et les traitements différenciés

L'avènement du principe d'égalité matérielle traduit l'évolution de l'exigence sociale quant à l'égalité. Si la philosophie libérale avait entendu consacrer une égalité de droits, l'exigence des sociétés actuelles correspond davantage à une égalité de résultats. Or, afin d'arriver à cette égalité de résultats, le traitement général et uniforme ne suffit pas. Le principe d'égalité matérielle commande une sophistication du droit afin de mettre en adéquation le traitement juridique d'une situation et la différence entre les situations des individus. Ainsi, le principe d'égalité matérielle répond à la maxime suivante : « *à situation identique, traitement identique ; à situation différente, traitement différent* »⁵⁷⁶.

Cette sophistication des traitements juridiques à donner pour répondre à l'exigence d'égalité implique nécessairement de chercher à identifier l'essence de l'égalité, d'appréhender dans les faits cette exigence d'égalité et de mettre en œuvre, par conséquent, une approche substantielle ou matérielle de l'égalité. Là où le principe d'égalité en droits privilégie une approche formelle de l'égalité assurée par l'uniformité des traitements juridiques, le principe d'égalité matérielle commande une approche substantielle qui peut nécessiter une différenciation des traitements juridiques.

S'il est entendu que l'approche matérielle du principe d'égalité nécessite forcément une approche plus différentialiste des traitements à donner face aux différences de situation, plusieurs interrogations se sont développées concernant le rapport d'automatisme entre la différence de situation et la différence de traitement. Autrement dit, est-ce qu'une différence de situation implique toujours et obligatoirement une différence de traitement ? La réponse par l'affirmative à cette question conduit à reconnaître, sous l'aune de l'égalité matérielle, un droit à la différence (b). Au contraire, une autre vision de l'égalité matérielle nie tout droit à la différence, préférant privilégier une simple possibilité de traitement différent de situations différentes. Au lieu d'un droit à la différence, cette approche privilégie une simple prise en compte de la différence (b).

a) *Le principe d'égalité réelle et le droit à la différence*

La question de la reconnaissance d'un droit à la différence apparaît, pour certains auteurs de doctrine, consubstantiellement liée au principe d'égalité matérielle. De la sorte, Hans Kelsen a

⁵⁷⁶ H. KELSEN, « Justice et droit naturel », dans H. KELSEN et alii, *Le droit naturel, annales de philosophie politique*, vol. III, PUF, Paris, 1959, p. 51.

privilegié une approche favorable au principe d'un droit à la différence en posant le postulat d'un traitement obligatoirement différent face à des situations différentes : « *si des individus et les circonstances extérieures sont égaux, ils doivent recevoir un traitement égal, si des individus et les circonstances extérieures sont inégaux, ils doivent recevoir un traitement différent* »⁵⁷⁷.

Ce rapport impératif entre situation et différence et traitement différent se retrouve également dans la jurisprudence des deux juridictions européennes. La Cour de justice de l'Union européenne a eu l'occasion d'adopter une telle interprétation du principe d'égalité dans une affaire de 1984, en estimant que le principe de non-discrimination fondée sur la nationalité consacré à l'ex article 7 du Traité⁵⁷⁸ « *veut que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié* »⁵⁷⁹. Le principe est bien ici celui du traitement différent des situations différentes, et c'est le traitement égal de telles situations qui est expressément proscrit.

La Cour européenne des droits de l'Homme a adopté une position similaire dans une jurisprudence du 6 avril 2000 en estimant que l'article 14 de la Convention était violé « *lorsque, sans justification objective et raisonnable, les Etats n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes* »⁵⁸⁰. Ce faisant, la Cour instaure bien une obligation de traiter différemment des situations différentes. À l'instar de la jurisprudence de la Cour de justice, c'est bien le traitement semblable de situations différentes qui est proscrit, sauf si une justification objective et raisonnable est donnée à ce traitement.

Le droit espagnol s'est également positionné en faveur d'une interprétation du principe d'égalité matérielle allant dans le sens de la reconnaissance d'un droit à la différence. Cette position bénéficie d'une base constitutionnelle solides puisque l'article 9.2 de la Constitution espagnole reconnaît ce principe d'égalité matérielle en disposant que : « *Les pouvoirs publics sont tenus de promouvoir les conditions nécessaires pour que la liberté et l'égalité de l'individu et des groupes auxquels il s'intègre soient réelles et effectives* »⁵⁸¹.

⁵⁷⁷ H. KELSEN, « Justice et droit naturel », dans H. KELSEN et alii, *Le droit naturel, annales de philosophie politique, op. cit.*, p. 50.

⁵⁷⁸ Actuel article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁵⁷⁹ CJCE 106/83 du 13 décembre 1984, *Sermide*, Recueil p. 4209, §28.

⁵⁸⁰ Cour EDH, 6 avril 2000, *Thlimmenos c. Grèce*, Recueil 200-IV, p. 307, §44. Voir sur l'arrêt : J.P. MARGUÉNAUD, « Chronique », *Revue trimestrielle de droit civil*, 2000, p. 434. F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'Homme*, Puf, 14^{ème} éd., 2019, p. 439-441.

⁵⁸¹ Article 9.2 de la Constitution espagnole du 6 décembre 1978. « *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas* ».

Cette exigence de réalité et d'effectivité traduit une conception substantielle et matérielle du principe d'égalité que les pouvoirs publics doivent rechercher. Son interprétation par le Tribunal constitutionnel espagnol a donné lieu à une lecture en faveur d'un droit à la différence et d'une conciliation avec les exigences du principe d'égalité devant la loi consacré à l'article 14 de la Constitution. Le Tribunal constitutionnel espagnol a eu l'occasion d'affirmer que : « *le principe d'égalité juridique consacré à l'article 14 (...) n'interdit pas que le législateur apprécie la nécessité ou l'utilité de différencier des situations différentes et de leur donner un traitement différent, ce qui peut même être une exigence (...) pour l'effectivité des valeurs (...) que sont la justice et l'égalité pour laquelle les pouvoirs publics doivent promouvoir les conditions pour qu'elle soit réelle et effective (art. 9.2)* »⁵⁸².

Le Tribunal a eu l'occasion de préciser sa jurisprudence en affirmant qu' : « *une norme qui apporte des solutions différentes à des situations qui sont objectivement différentes ne peut, en aucune façon, être qualifiée d' attentatoire au principe d'égalité, mais plutôt conforme aux exigences substantielles appréciées par le législateur* »⁵⁸³. Le résultat de la conciliation du principe d'égalité matérielle et du principe d'égalité devant la loi peut même conduire à ce que : « *l'article 9.2 exige un minimum d'inégalité formelle pour progresser vers la réalisation de l'égalité substantielle* »⁵⁸⁴.

Si une telle lecture du principe d'égalité matérielle a conduit la jurisprudence européenne et espagnole à reconnaître un véritable droit à un traitement différent, la position française est plus nuancée. Si la France, longtemps attachée à l'égalité formelle symbolisée par le principe d'égalité devant la loi, a été réticente à l'idée d'une égalité matérielle, elle a progressivement accepté une telle conception assise, non pas sur un droit à la différence mais sur la prise en compte facultative de la différence (b).

⁵⁸² STC 34/1981 du 10 novembre 1981, BOE n°277 du 19 novembre 1981, p. 277, FJ 3. « *el principio de igualdad jurídica consagrado en el art. 14 hace referencia inicialmente a la universalidad de la Ley, pero no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de derecho, para la efectividad de los valores que la Constitución consagra con el carácter de superiores del Ordenamiento, como son la justicia y la igualdad (art. 1), a cuyo efecto atribuye además a los poderes públicos el que promuevan las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (art. 9.2)* ».

⁵⁸³ STC 8/1982 du 4 mars 1982, BOE n°69, du 22 mars 1982, FJ 6. « *Una norma que da soluciones diferentes para situaciones que son objetivamente distintas no puede calificarse, en modo alguno, de atentatoria al principio de igualdad, sino más bien conforme a sustanciales exigencias valoradas por el legislador* ».

⁵⁸⁴ STC 14/1983 du 6 décembre 1983, BOE n°9 du 11 janvier 1984, FJ 2. « *el art. 9.2 de la C. E. exige en este campo un mínimo de desigualdad formal para progresar hacia la consecución de la igualdad sustancial* ».

b) *Le principe d'égalité réelle et la prise en compte de la différence*

Face à une interprétation privilégiant l'égalité matérielle par un traitement différent obligatoire des situations différentes, la France a privilégié une approche plus prudente. Progressivement, le principe d'une vision matérielle de l'égalité a été accepté et la jurisprudence a eu l'occasion de valider le principe des traitements différenciés. Le Conseil d'État a, d'abord, eu l'occasion de moduler les exigences de l'égalité devant le service public⁵⁸⁵ en acceptant des différentes tarifications à la double condition que celles-ci soient justifiées par une différence de situation ou par un motif d'intérêt général⁵⁸⁶.

Le Conseil constitutionnel s'est inscrit dans la continuité de cette prise en compte de l'égalité matérielle par l'adoption d'un considérant de principe en la matière : « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* »⁵⁸⁷.

Le Conseil a même admis que ces différences de traitement pouvaient avoir une visée corrective, que ce soit en matière fiscale⁵⁸⁸, ou plus généralement puisqu' « *aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prendre des mesures propres à venir en aide à des catégories de personnes rencontrant des difficultés* »⁵⁸⁹.

Si la question des traitements différenciés a donc progressivement pénétré le droit français, un tel principe ne saurait être interprété comme faisant naître un droit à la différence en France. En effet, le Conseil constitutionnel a censuré une telle approche en disposant, dans une décision de 2003, que : « *si en règle générale, le principe d'égalité impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes* »⁵⁹⁰.

Par cette approche, le Conseil constitutionnel ferme la porte à tout droit subjectif à un traitement différencié. Il rejoint, par sa jurisprudence, le Conseil d'État qui avait eu l'occasion dès 1997 de

⁵⁸⁵ Le principe d'égalité devant le service public a été érigé en principe général du droit par le Conseil d'État dans sa décision Cons. État 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*, Rec. p. 151.

⁵⁸⁶ Cons. État 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, Rec. p. 91, Cons. 3.

⁵⁸⁷ Cons. Const. 87-232 DC du 7 janvier 1988, JORF du 10 janvier 1988, p. 482, Cons. 10. Dans sa décision 96-375 DC du 9 avril 1996 (JORF du 13 avril 1996, p. 5730), le Conseil rajoutera l'adjectif « direct » en ce qui concerne le rapport entre la différence de traitement et l'objet de la loi qui l'établit.

Précédemment, le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion d'accepter le principe d'un traitement différent d'une situation différente, sans poser les conditions susvisées : Cons. Const., 76-107 DC du 12 juillet 1979, JORF du 13 juillet 1979, p. 31, Cons. 4.

⁵⁸⁸ Cons. Const. 84-184 DC du 29 décembre 1984, JORF du 30 décembre 1984, p. 4171, Cons. 26.

⁵⁸⁹ Cons. Const. 86-207 DC du 26 juin 1986, JORF du 27 juin 1986, p. 7978, Cons. 31.

⁵⁹⁰ Cons. Const. 2003-489 DC du 29 décembre 2003, JORF du 31 décembre 2003, p. 22636, Cons. 37.

proclamer que : « *le principe d'égalité n'implique pas que des entreprises se trouvant dans des situations différentes doivent être soumises à des régimes différents* »⁵⁹¹. La position française vis-à-vis de l'égalité matérielle est donc plus nuancée : le principe d'un traitement différent est admis, mais en aucun cas il ne peut constituer un droit subjectif et reste toujours à la discrétion du pouvoir législatif.

Cette prudence de la position française peut s'expliquer par l'attachement très fort à l'héritage révolutionnaire et au principe d'égalité devant la loi qui en découle. Elle s'explique également par le manque d'un fondement constitutionnel solide à la reconnaissance d'un droit à la différence. En effet, alors que la Constitution espagnole a introduit un article 9.2 introduisant de manière expresse l'exigence de réalité et d'effectivité du principe d'égalité, ouvrant ainsi la porte à la reconnaissance d'un droit au traitement différencié, ce n'est pas le cas de la Constitution française. La jurisprudence a donc été amenée à admettre le principe des traitements différenciés sur l'unique tempérament du principe d'égalité devant la loi consacré par la Constitution. Le principe restant celui de l'égalité formelle, les juges ont fait le choix d'apporter des atténuations limitées à ce principe, en acceptant la simple faculté à traiter différemment des situations différentes, sans aller jusqu'à créer un droit à la différence contraire dans son essence au principe formel d'égalité devant la loi.

Cela étant, force est de constater que le législateur s'est saisi de manière large de cette faculté à traiter différemment des situations différentes⁵⁹². Les droits français et espagnols sont donc aujourd'hui pénétrés de manière importante par la logique différentialiste propre au principe d'égalité matérielle. Ce phénomène a conduit à s'interroger sur les conditions d'exercice de ces traitements différents et des limites à y imposer. Tous les traitements différents sont-ils admissibles ? Certains domaines doivent-ils être exonérés de cette logique différentialiste ?

Afin de répondre à ces difficultés, le principe d'égalité a vécu une mutation. Alors que dans la conception formelle l'égalité juridique était assurée par une uniformité normative, dans sa conception matérielle l'égalité juridique s'oppose comme limite et garantie face à l'abus de la logique différentialiste. Par cette transformation, l'égalité devient une garantie contre tout traitement discriminatoire et le principe d'égalité juridique est réinterprété dans son approche moderne du principe de non-discrimination. Ce qui importe n'est plus d'assurer une égalité uniformisatrice, mais de prévenir les discriminations dans le fait différentialiste (2).

⁵⁹¹ Cons. État 28 mars 1997, *Société Baxter*, Rec. p. 450. Cons. 10.

⁵⁹² C'est notamment le cas des traitements différents basés sur l'âge, le sexe, les conditions sociales ou le handicap.

2- Le principe d'égalité réelle et le principe de non-discrimination

La question du différencialisme en droit pose la condition d'une nouvelle lecture du principe d'égalité. Désormais, si le traitement différent de situations différentes est de plus en plus admis, il convient de s'interroger sur les limites à poser à ces traitements différents. De l'appréciation de ces limites naît une nouvelle conception du principe d'égalité. La question n'étant plus de savoir si les traitements différents sont admissibles, mais bien plutôt d'identifier si une différence de situation « *justifie ou même impose des règles différentes* »⁵⁹³. En cas de différence de traitement non justifiée, le principe d'égalité agit comme garantie constitutionnelle et la différence de traitement est interprétée comme un traitement discriminatoire (a). Le principe d'égalité formel, qui induit une uniformité normative, se transforme en principe de non-discrimination qui encadre le fait différencialiste et lui impose des limites. Outre ce critère de la justification du traitement différencié, le droit international et les droits constitutionnel français et espagnols ont introduit des critères sur la base desquels toute différence est proscrite (b).

a) *La justification du traitement différencié et la prévention de la discrimination*

Le principe de justification d'un traitement différent d'une situation différente est un principe qui se retrouve constamment dans l'encadrement de la conception matérielle de l'égalité. La Cour de justice de l'Union européenne a eu l'occasion de rappeler que la différenciation doit être « *objectivement justifiée* »⁵⁹⁴. Les autorités de l'État voient ainsi limitée leur faculté à introduire des différences de traitement sur la base d'une justification objective. La Cour européenne des droits de l'Homme a également introduit une telle exigence en affirmant qu'une différence de traitement devient discriminatoire « *si elle manque de justification objective et raisonnable* »⁵⁹⁵.

Cette même exigence de justification apparaît dans la jurisprudence espagnole et française en ce qui concerne les traitements différenciés. La jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel encadre la faculté de mettre en place des traitements différenciés par un double critère alternatif : la différenciation doit être fondée sur un critère objectif permettant de justifier

⁵⁹³ F. LUCHAIRE, « Un Janus constitutionnel : l'égalité », RDP, 1986, p. 1242.

⁵⁹⁴ CJCE 106/83 du 13 décembre 1984, *Sermide*, *op. cit.*, §28.

⁵⁹⁵ Cour EDH du 8 juillet 1986 *Lithgow*, Rec. A102, p. 66-67, § 177 et Cour EDH du 28 octobre 1987, *Inze c. Autriche*, Rec. A126, §41.

le lien entre la différence de situation et la différence de traitement⁵⁹⁶, voire le lien entre la différence de traitement et l'objet de la loi qui l'établit⁵⁹⁷. De plus, la différence de traitement peut également être justifiée par un motif d'intérêt général.

Enfin, le Tribunal constitutionnel espagnol exige également une justification raisonnable et objective⁵⁹⁸ à la mise en place d'un traitement différencié, sous faute d'y apprécier un traitement discriminatoire.

Le contrôle juridictionnel du caractère raisonnable et objectif du traitement différencié fait naître un rapport de proportionnalité entre l'objectif visé par ledit traitement et les ruptures d'égalité induites par la différence de traitement. Ce rapport de proportionnalité se traduit par un contrôle restreint des juridictions sur la justification des différences de traitement.

Le premier élément du contrôle effectué par le juge concerne l'appréciation de la différence de situation elle-même. Dans ce domaine, le Tribunal constitutionnel espagnol est soucieux de préserver une latitude large au législateur, et limite son pouvoir d'appréciation de la différence de situation dans le but de ne pas procéder à un contrôle d'opportunité de la différence de situation justifiant un traitement différencié. Si le Tribunal ne s'immisce pas dans le contrôle du bien-fondé de la situation différente, il exige néanmoins que le législateur prenne en compte le caractère raisonnable de la différence de situation avant de procéder à une différence de traitement⁵⁹⁹.

Le Conseil constitutionnel contrôle, quant à lui, la pertinence de la différence de situation dans son contrôle du motif d'intérêt général justifiant une différence de traitement. Le Conseil a eu le souci de ne pas exercer un contrôle trop strict de la pertinence des différences de situation en validant un ensemble large de motifs justifiant une différence de traitement⁶⁰⁰ : que cela soit concernant des différences de situation de droit (nationalité, personnalité morale ou physique) ou des différences de situation de fait (démographie, profession, localisation géographique, lieu de travail...). Le Conseil d'État procède également à un contrôle de la pertinence de la différence de situation justifiant une différence de traitement. Toutefois, la juridiction du Palais Royal laisse ici également une marge d'appréciation large à l'administration en ne censurant

⁵⁹⁶ Cons. État 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, *op. cit.*, Cons. 3.

⁵⁹⁷ Cons. Const. 87-232 DC du 7 janvier 1988, *op. cit.*, Cons. 10

⁵⁹⁸ STC 93/184 du 16 octobre 1984, BOE n°261 du 31 octobre 1984, FJ 3. « *la igualdad sólo se viola si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable* ».

⁵⁹⁹ STC 75/1983 du 3 août 1983, BOE n°197 du 18 août 1983, FJ 2. « *dejando en definitiva al legislador con carácter general la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su acuerdo no vaya contra derechos y libertades protegidos en los arts. 53.1 y 9.3 de la Constitución, ni sea irrazonada* ».

⁶⁰⁰ F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica, Paris, 1997, p. 167.

que les appréciations « *manifestement disproportionnées (...) des différences de situations* »⁶⁰¹ et en limitant son contrôle en la matière à l'erreur manifeste d'appréciation.

Le second élément du contrôle juridictionnel concerne, non pas l'appréciation de la différence de situation, mais bien la justification de la différence de traitement. Dans le cadre de ce contrôle, les différentes juridictions rappellent l'exigence de proportionnalité de ce traitement. Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne précise les implications du fondement objectif de toute différence de traitement en introduisant une exigence de proportionnalité. Ce fondement objectif doit, ainsi, assurer « *une répartition proportionnée des avantages et désavantages pour les intéressés* »⁶⁰².

La Cour européenne des droits de l'Homme introduit également un rapport de proportionnalité dans le contrôle de la justification objective et raisonnable de la différence de traitement. Ainsi, la Cour contrôle, tout d'abord, si la différence de traitement poursuit un « *but légitime* » et si ensuite il existe un « *rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* »⁶⁰³. Le contrôle d'un rapport raisonnable de proportionnalité, et non d'un rapport simple voire strict de proportionnalité souligne le caractère restreint du contrôle de la Cour en la matière. Ce contrôle restreint est confirmé par la Cour elle-même qui affirme que : « *les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement juridique* »⁶⁰⁴.

Le Tribunal constitutionnel espagnol s'inscrit dans la même logique en introduisant un contrôle de proportionnalité de la justification du traitement différencié basé sur le caractère raisonnable. Ainsi, à l'instar de la Cour européenne des droits de l'Homme, le Tribunal constitutionnel espagnol met en œuvre un contrôle raisonnable de la proportionnalité du but et des effets de la différence de traitement⁶⁰⁵ afin de contrôler l'adéquation entre l'objectif de la mesure et les moyens mis en œuvre par la mesure instaurant une différence de traitement. Ce faisant, le Tribunal constitutionnel espagnol procède à un contrôle restreint de la proportionnalité de la différence de traitement.

Cette même exigence raisonnable de proportionnalité se découle de la jurisprudence française. Le considérant de principe de Conseil constitutionnel relatif aux différences de traitement introduit de

⁶⁰¹ Cons. État 10 janvier 2005, *M. Hardy et Le Cornec*, Cons. 6.

⁶⁰² CJCE 106/83 du 13 décembre 1984, *Sermide*, *op. cit.*, §28.

⁶⁰³ Cour EDH du 8 juillet 1986 *Lithgow*, *op. cit.*, § 177 et Cour EDH du 28 octobre 1987, *Inze c. Autriche*, *op. cit.*, §41.

⁶⁰⁴ *Ibid.*

⁶⁰⁵ STC 93/1984 du 16 octobre 1984, *op. cit.*, FJ 3. « *la igualdad sólo se viola si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida* ».

manière implicite une exigence d'adéquation entre la différence de traitement et le but correctif recherché par cette différence. C'est là tout le sens de l'exigence par le Conseil d'un « *rapport direct* » entre la différence de traitement et « *l'objet de la loi qui l'établit* »⁶⁰⁶. Cette exigence de proportionnalité est formulée de manière plus explicite par le Conseil d'État qui censure les différences de traitement « *manifestement disproportionnées* » au regard « *des motifs susceptibles de la justifier* »⁶⁰⁷. Ici aussi, la Haute Cour administrative française effectue un contrôle restreint de proportionnalité basé sur l'erreur manifeste d'appréciation.

Il ressort de toutes ces différentes jurisprudences que les différentes juridictions ont accepté d'intégrer, aux côtés de la conception formelle du principe d'égalité devant la loi, une conception différentialiste de ce dernier, à la double condition que les différences de traitement ainsi instituées bénéficient d'un fondement objectif et d'une mise en œuvre raisonnablement proportionnée. Toutefois, le pouvoir normatif a également eu le souci de ménager une conciliation plus sévère entre ces deux visages – uniformisateur et différentialiste – de l'égalité, en introduisant des critères où toute discrimination est interdite. Le contrôle juridictionnel va, dans ces domaines, bénéficier d'une sévérité accrue (b).

b) Les critères interdisant toute distinction

Si le droit français et espagnol a accueilli et encadré progressivement une logique différentialiste inhérente à la conception matérielle du principe d'égalité, il a également manifesté le souci de consacrer certains critères où toute différence de traitement est proscrite. Ces domaines constituent les critères de discriminations interdites. L'article premier de la Constitution française dresse la liste des critères sur la base desquels aucun traitement différencié n'est admis sous peine de discrimination, en disposant que : « *Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances* ». Aucune distinction n'étant admise sur la base de l'origine, de la race ou de la religion, ces trois critères constituent les critères de discriminations interdites.

La Constitution espagnole prévoit également une clause interdisant de telles discriminations. L'article 14 de la Constitution espagnole introduit une conception plus large des critères interdits en disposant que : « *Les Espagnols sont égaux devant la loi ; ils ne peuvent faire l'objet d'aucune discrimination pour des raisons de naissance, de race, de sexe, de religion, d'opinion*

⁶⁰⁶ Alors que précédemment, le Conseil n'exigeait que l'existence d'un simple rapport entre la différence de traitement et l'objet de la loi qui l'établit, à partir de la décision 96-375 DC du 9 avril 1996, le Conseil exige un rapport direct entre les deux.

⁶⁰⁷ Cons. État 10 janvier 2005, *M. Hardy et Le Cornec*, Cons. 6

ou pour n'importe quelle autre condition ou circonstance personnelle ou sociale ». De la sorte, la Constitution espagnole rajoute aux trois critères français – la race, la religion et l'origine qui peut être rapproché au critère de la naissance – les critères du sexe et de l'opinion, ainsi que le critère des conditions ou circonstances personnelles ou sociales. Ainsi, l'Espagne fait le choix d'une vision extensive des critères où toute discrimination est interdite.

Sur la base de ceux-ci, que ce soit en France ou en Espagne, la conciliation évoquée précédemment entre principe d'égalité devant la loi et le principe d'égalité matérielle s'efface, ou du moins s'atténue, et c'est bien l'exigence d'un traitement uniforme garant de l'égalité formelle qui prévaut.

Une telle prévalence de l'exigence d'un traitement uniforme face à un traitement différencié s'est aussi imposée en France sur la base d'autres critères que ceux présents à l'article premier de la Constitution. C'est notamment le cas du critère du sexe.

En effet, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de censurer tout traitement différencié basé sur le sexe pour l'élaboration des listes de candidats se présentant à des élections politiques en 1982. Cette censure du principe de parité, qui traduit bien l'exigence d'un traitement différencié des individus favorable à une catégorie donnée dans l'objectif d'atteindre une égalité réelle, a trouvé son fondement sur le principe d'indivisibilité de la souveraineté et de la citoyenneté proclamé à l'article 3 de la Constitution et des principes d'égalité devant la loi et d'égalité du droit à l'éligibilité proclamés par l'article premier de la Constitution et l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen⁶⁰⁸. Ainsi, les distinctions sur la base du sexe sont proscrites en France en ce qui concerne l'accès aux mandats politiques.

Cette interdiction constitutionnelle a été interprétée de manière large par le Conseil constitutionnel, puisqu'elle s'applique aux mandats électifs politiques, mais également aux « *dignités, places et emplois publics autres que ceux ayant un caractère politique* »⁶⁰⁹, comme par exemple les mandats électifs professionnels concernant les agents publics⁶¹⁰, ou encore la composition de jurys de validation des acquis de l'expérience⁶¹¹.

Par conséquent, et afin de faire échec à cette interdiction de discrimination à l'accès aux dignités, places et emplois publics sur la base du sexe, le pouvoir constituant dérivé a procédé à la révision de la Constitution à deux reprises, afin d'insérer dans un premier temps l'alinéa suivant à l'article premier de la Constitution : « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des*

⁶⁰⁸ Cons. Const., 82-146 DC du 18 novembre 1982, JORF du 19 novembre 1982, p. 3475, Cons. 6 et 7.

⁶⁰⁹ Cons. Const., 2001-445 DC du 19 juin 2001, JORF du 26 juin 2001, p. 10525, Cons. 58.

⁶¹⁰ L'article de loi censuré par le Conseil prétendait instaurer une parité entre hommes et femmes dans l'élaboration des listes électorales au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

⁶¹¹ Cons. Const., 2001-455 DC du 12 janvier 2002, JORF du 18 janvier 2002, p. 1053, Cons. 115.

hommes aux mandats électoraux et fonctions électives »⁶¹², puis de compléter dans un second temps cet alinéa avec la mention suivante : « *ainsi qu’aux responsabilités professionnelles et sociales* »⁶¹³. C’est donc par le biais d’une double révision de la constitution que le pouvoir constituant dérivé a renversé la conciliation favorable à la conception d’une égalité formelle dans le domaine des dignités, places et emplois publics, en ouvrant la porte à des politiques de différenciation sur la base du sexe poursuivant l’objectif d’instaurer une égalité matérielle entre les hommes et les femmes par le biais des politiques de parité.

L’appréhension par le droit positif de la revendication d’une égalité plus effective et l’encadrement du fait différencialiste instaurée par cette exigence nouvelle a contribué à construire un nouveau rapport entre l’égalité devant la loi vecteur de généralité et d’uniformité dans le traitement juridique des individus, et l’égalité matérielle vecteur de traitements différenciés des individus. Ce nouveau rapport s’est construit sur le fondement de la relecture de l’égalité par le prisme du principe de non-discrimination. Ainsi, le principe de non-discrimination assure toujours une garantie d’égalité en construisant un rapport d’interdiction pour certains critères (origine, race, religion, sexe...) et en établissant un rapport de proportionnalité et d’objectivité pour les autres domaines. De ce fait, le principe de non-discrimination « *fait office de ‘médiateur’ entre le principe général d’égalité et des situations empiriques* »⁶¹⁴ et offre « *des solutions opératoires auxquelles l’égalité seule ne pourrait parvenir* »⁶¹⁵ en constituant une « *technique de qualification des ruptures d’égalité* »⁶¹⁶.

La question qui reste à se poser est celle de savoir si la langue peut constituer un fondement à des politiques de traitement différenciés par le droit des individus, ou si ce critère est envisagé comme partie intégrante des discriminations interdites. Il s’agit, donc, de s’interroger sur la médiation réalisée entre égalité et différencialisme par le biais du principe de non-discrimination en raison de la langue (II).

⁶¹² Loi constitutionnelle 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l’égalité entre les femmes et les hommes, JORF du 9 juillet 1999 p. 10175.

⁶¹³ Loi constitutionnelle 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Cinquième République, JORF du 24 juillet 2008 p.11890.

⁶¹⁴ G. CALVES, « Non-discrimination et égalité : de la fusion à la séparation ? », dans F. FINES, C. GAUTHIER et M. GAUTIER, *La non-discrimination entre les européens*, Pedone, 2012, Paris, p. 10.

⁶¹⁵ R. HERNU, *Principe d’égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, Paris, p. 18.

⁶¹⁶ G. CALVES, « Non-discrimination et égalité : de la fusion à la séparation ? », dans F. FINES, C. GAUTHIER et M. GAUTIER, *La non-discrimination entre les européens*, Pedone, 2012, Paris, p. 9.

II- Le principe de non-discrimination en raison de la langue

Le critère linguistique est abordé de différente manière par le droit applicable à la langue basque. Ainsi, si certaines sources tendent à intégrer la langue explicitement ou implicitement parmi les critères de discriminations interdites (A), au contraire d'autres sources adoptent une approche opposée validant la langue comme critère de discrimination autorisée (B) démontrant le caractère relatif du principe de non-discrimination en raison de la langue.

A/ La langue critère interdisant la discrimination

Une première approche du principe de non-discrimination en raison de la langue tend à intégrer la langue parmi les critères qui interdisent toute discrimination. Cette approche, présente dans plusieurs sources de droit international ou de droit interne (1) ne bénéficie que d'une portée normative relative (2), rendant possible des approches diamétralement opposées en ce qui concerne les discriminations fondées sur la langue.

1- Les sources du principe de non-discrimination en raison de la langue

L'analyse de la langue comme critère de discrimination interdit apparaît de deux manières. D'une part, cette interdiction de discrimination linguistique est formulée expressément dans plusieurs textes de droit international (a). Le droit constitutionnel français et espagnol apparaissent plus ambigus sur la question, même si certains auteurs s'accordent à intégrer la langue parmi les critères constitutionnels où toute discrimination reste interdite (b).

a) *L'interdiction explicite des discriminations fondées sur la langue*

L'analyse de la langue comme critère de discrimination interdite et la formulation conséquente et expresse du principe de non-discrimination en raison de la langue est généralisée en droit international et européen. Ainsi, la Déclaration universelle des droits de l'Homme édicte le principe dans son article 2 qui dispose que : « *Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, **de langue**⁶¹⁷, de religion, d'opinion politique ou de toute autre*

⁶¹⁷ Surligné par nous.

opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ». Une disposition analogue se trouve dans l'article 2.2 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU. Cette interdiction des discriminations linguistiques est consacrée de manière restrictive, puisque bien plus qu'un droit à l'égalité par la loi, il s'agit ici de reconnaître un droit au bénéfice égal des droits reconnus par la Déclaration et le Pacte sans discrimination aucune. Le principe de non-discrimination vient donc ici garantir le droit à l'égalité des droits, bien plus que le simple droit à l'égalité.

Le principe de non-discrimination en raison de la langue est consacré de manière plus large par le Pacte relatif aux droits civils et politiques de l'ONU. Ainsi, l'article 26 du pacte consacré au principe d'égalité devant la loi précise que : « *la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, **de langue**⁶¹⁸, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation* ». La portée de l'article 26 du Pacte est bien plus importante que celle de l'article 2 de la Déclaration universelle. En effet, l'article 26 protège des discriminations linguistiques les individus face à toute l'activité législative des États, puisque la loi doit à la fois éviter de discriminer, mais également garantir les individus qu'ils ne subiront pas de discrimination linguistique.

Le droit européen intègre également la langue parmi les critères de discriminations interdites. C'est le cas de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui dispose que : « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, **la langue**⁶¹⁹, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ». La protection contre les discriminations linguistiques mise en place par la Convention n'est pas une protection autonome, puisqu'il s'agit ici aussi de garantir un droit à l'égalité des droits reconnus par la Convention. L'article 14 ne pourra donc être mobilisé qu'en appui à une violation ou privation alléguée d'un autre droit fondamental protégé par la Convention européenne.

Le droit de l'Union européenne s'est aussi saisi du principe de non-discrimination en raison de la langue. Alors qu'à l'origine les traités ne prévoyaient qu'une protection contre les discriminations fondées sur la nationalité, les discriminations linguistiques sont également

⁶¹⁸ *Ibid.*

⁶¹⁹ Souligné par nous.

prohibées depuis l'adoption la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui, dans son article 21 pose le principe de la prohibition des discriminations linguistiques : « *Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue⁶²⁰, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ».

Le principe de non-discrimination en raison de la langue bénéficie donc d'une formulation expresse en droit international et en droit européen. La question demeure plus complexe lorsqu'il s'agit de savoir si les constitutions française et espagnole intègrent un tel principe dans leur sein (b).

b) L'interdiction implicite des discriminations fondées sur la langue

Contrairement aux instruments juridiques européens et internationaux, ni la Constitution française, ni la Constitution espagnole n'interdisent formellement de procéder à des distinctions sur la base du critère linguistique. Les constitutions française et espagnole ne sont, d'ailleurs, pas des exemples isolés et plusieurs constitutions n'intègrent pas la langue parmi les critères de discriminations interdites⁶²¹. Cela signifie-t-il que le principe de non-discrimination en raison de la langue est absent des blocs de constitutionnalité français et espagnol ? Afin de répondre à cette question, il faut tout d'abord vérifier si les critères de discriminations interdites en France et en Espagne – race, origine, religion en France et naissance, race, sexe, religion, opinion et condition ou circonstance personnelle en Espagne – sont limitatifs ou ouverts. De plus, il convient aussi de se demander si le critère de la langue pourrait être embrassé par l'un des critères prohibés expressément formulés par les deux textes constitutionnels.

La Constitution espagnole

La question du caractère ouvert ou fermé de la liste des critères de discriminations prohibées a mobilisé de manière importante la doctrine en Espagne. En effet, la formulation large de l'article 14 de la Constitution invite à retenir une interprétation ouverte, puisque cet article qui interdit les discriminations sur la base d'une série de critères s'achève par l'insertion d'un critère particulièrement vague : « *ou pour n'importe quelle autre condition ou circonstance personnelle ou sociale* ».

⁶²⁰ *Ibid.*

⁶²¹ B. DE WITTE, « Linguistic equality. A study in comparative constitutional law », RLD, n°6, 1985, p.84.

Prenant acte de cette formulation vague, le Professeur Javier Jiménez Campo retient une interprétation ouverte de l'article en précisant que celui-ci formule : « *un énoncé ouvert, un 'numerus apertus' en ce qui concerne les causes possibles de discrimination* »⁶²². Cette position a été acceptée par une grande partie de la doctrine⁶²³. Le Tribunal constitutionnel a eu l'occasion de rappeler le caractère ouvert de la liste de l'article 14 de la Constitution espagnole en faisant référence aux « *causes de discrimination explicites ou génériquement incluses dans l'article 14* »⁶²⁴ ou en rappelant que ledit article « *ne doit pas être interprété comme une intention de qualification juridique fermée qui exclurait n'importe quelle autre [circonstance] non précisées dans le texte* »⁶²⁵.

Partant de cette base-là, le Professeur Jiménez Campo conclut donc que la langue peut tout à fait être intégrée parmi les circonstances personnelles interdisant toute discrimination. Un autre argument soulevé par les auteurs défendant cette position se base sur l'article 10.2 de la Constitution espagnole qui proclame le principe de l'interprétation conforme des droits fondamentaux constitutionnels au regard de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par l'Espagne⁶²⁶. Or, il se trouve que plusieurs de ces instruments introduisent une interdiction de discrimination fondée sur la langue. L'obligation d'interpréter l'article 14 conformément à ces instruments internationaux entraîne donc la nécessaire prise en compte de la langue comme critère de discrimination interdite.

Cette interprétation majoritaire de l'article 14 de la Constitution a été nuancée par certains auteurs qui insistent sur l'exclusion de la langue des critères prohibant toute discrimination. Le Professeur Sánchez Agesta insiste notamment sur les amendements qu'il avait lui-même introduits lorsqu'il était sénateur membre de l'Assemblée constituante afin d'introduire la

⁶²² J. JIMÉNEZ CAMPO, « La igualdad jurídica como límite frente al legislador », REDC, n°9, 1983, p. 84. « *Resulta así que estamos ante un enunciado abierto, ante un 'numerus apertus' en cuanto a las causas posibles de discriminación* ».

⁶²³ A. MILIAN i MASSANA, « Derechos lingüísticos y derechos fundamentales en España », RVAP, *op. cit.*, p. 77. A. GUAITA MARTORELL, *Lenguas de España y artículo 3° de la Constitución*, *op. cit.*, p.48. J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, « El régimen constitucional del bilingüismo : la cooficialidad lingüística como garantía institucional », dans *Nación y Constitución, soberanía y autonomía en la forma política española*, Biblioteca nueva, 2004, Madrid, p. 90.

⁶²⁴ STC 8/1981 du 30 mars 1981, BOE n°89 du 14 avril 1981, FJ 6. « *con apoyo en alguna de las causas de discriminación explícita o genéricamente incluidas en el art. 14 de la Constitución* ».

⁶²⁵ STC 75/1983 du 3 août 1983, BOE n°197 du 18 août 1983, FJ 3. « *La edad no es de las circunstancias enunciadas normativamente en el art. 14, pero no ha de verse aquí una intención tipificadora cerrada que excluya cualquiera otra de las precisadas en el texto legal, pues en la fórmula del indicado precepto se alude a cualquier otra condición o circunstancia personal o social* ».

⁶²⁶ L'article 10.2 de la Constitution espagnole dispose que : « *Les normes relatives aux droits fondamentaux et aux libertés que reconnaît la Constitution seront interprétées conformément à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et aux traités et accords internationaux portant sur les mêmes matières ratifiés par l'Espagne* ».

langue parmi les critères prohibés de l'article 14⁶²⁷. Ces amendements ayant été rejetés, le Professeur conclut que le pouvoir constituant n'a pas souhaité interdire les discriminations linguistiques et que ces dernières sont donc constitutionnellement permises.

Le Professeur Prieto de Pedro adopte une vision plus nuancée de ce refus du pouvoir constituant et estime qu'en agissant de la sorte le pouvoir constituant avait voulu éclaircir « *qu'il ne voulait pas d'obstacles à des traitements éventuels d'affirmation positive, d'affirmation substantielle de l'égalité pour les langues* »⁶²⁸. Cette controverse pose la question de la portée normative du principe de non-discrimination en raison de la langue⁶²⁹.

Le développement statutaire du principe constitutionnel de non-discrimination en raison de la langue a conduit les statuts d'autonomie à confirmer la vision majoritaire de la doctrine espagnole. En effet, le Statut d'autonomie de Gernika prévoit que « *personne ne pourra être discriminé en raison de la langue* »⁶³⁰ et la loi de normalisation de l'euskara reprend ce principe en disposant que : « *les pouvoirs publics adopteront les mesures opportunes afin que personne ne soit discriminé en raison de la langue dans la Communauté autonome du Pays Basque* »⁶³¹. De même, l'article 3.1 de la loi forale navarraise relative à l'euskera inclut un tel principe en proclamant que : « *les pouvoirs publics adopteront toutes les mesures nécessaires pour empêcher la discrimination des citoyens en raison de la langue* »⁶³². Cette consécration régionale conduit donc à apprécier l'existence d'un droit à la non-discrimination en raison de la langue dont bénéficient les locuteurs bascophones et castillanophones de la Communauté autonome basque et de la Communauté forale de Navarre.

La Constitution française

Comme c'est le cas de la Constitution espagnole, l'article premier de la Constitution française ne fait pas mention de la langue parmi les critères où les discriminations sont interdites⁶³³. Cela signifie-t-il que la langue ne fait pas partie des critères de discriminations interdites ? Au contraire, l'un des trois critères prohibés peut-il inclure la langue comme critère corollaire

⁶²⁷ V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, op. cit., p. 351.

⁶²⁸ J. PRIETO DE PEDRO, *Lenguas, lenguaje y derecho*, Civitas, Madrid, 1991, p. 55.

⁶²⁹ Cf. 2 de la présente sous-partie A.

⁶³⁰ Article 6.3 du Statut d'autonomie de la Communauté autonome d'Euskadi, op. cit., « *Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua* ».

⁶³¹ Article 4 de la loi de normalisation de l'euskara, op. cit., « *Los poderes públicos velarán y adoptarán las medidas oportunas para que nadie sea discriminado por razón de la lengua en la Comunidad Autónoma del País Vasco* ».

⁶³² Article 3.1 de la loi forale navarraise relative à l'euskera op. cit., « *Los poderes públicos adoptarán cuantas medidas sean necesarias para impedir la discriminación de los ciudadanos por razones de lengua* ».

⁶³³ L'article premier de la Constitution française interdit les distinctions sur la base de la race, de l'origine et de la religion.

interdisant toute discrimination sur son fondement ? La question a mobilisé la doctrine notamment en ce qui concerne le critère de l'origine.

Si certains auteurs estiment que la langue ne peut être interprétée comme faisant partie intégrante des critères interdisant toute discrimination⁶³⁴, ou comme corollaire du critère de l'origine⁶³⁵, d'autres soutiennent la position inverse. C'est notamment le cas du Professeur Mélin-Soucramanien qui défend l'existence d'un principe de non-discrimination en raison de la langue en France induit par l'interdiction des discriminations fondées sur l'origine.

L'ambiguïté du Conseil constitutionnel sur la question peut expliquer cette controverse doctrinale. En effet, dans sa décision 91-290 DC relative au statut de la Corse, le Conseil a, par une interprétation neutralisante, fermé la porte à la mise en place d'un enseignement obligatoire de la langue et de la culture corse en édictant le principe de son caractère facultatif afin d'être compatible avec le principe d'égalité⁶³⁶. La référence à la notion de « peuple corse » a également été censurée car jugée contraire au principe d'égalité qui interdit les distinctions « *d'origine, de race ou de religion* »⁶³⁷. Le Conseil préfère donc faire une référence générique au principe d'égalité, sans préciser si l'enseignement de la langue et de la culture corse ou la notion de peuple corse opèrent une distinction entre citoyens fondés sur l'origine, la race ou la religion.

Face à cette ambiguïté du Conseil constitutionnel, le Professeur Mélin-Soucramanien estime que l'interprétation neutralisante de la décision 91-290 DC et la censure de tout droit linguistique collectif dans la décision 99-412 DC sont fondées sur le critère de l'origine⁶³⁸. Deux arguments sont mobilisés en ce sens : la censure de la notion de « peuple corse » d'une part, doit bien être interprétée comme étant fondée sur l'origine⁶³⁹, la distinction entre le peuple français et corse se fondant bien sur le fondement géographique de l'origine, voire sur le fondement ethnique⁶⁴⁰ de ce dernier. Par analogie à ce raisonnement implicite du Conseil, il est donc possible d'estimer que le Conseil a vu un traitement différent sur la base de l'origine dans la mise en place d'un enseignement obligatoire de langue et de culture corse.

⁶³⁴ R. ROUQUETTE, *Le régime juridique des langues en France*, Thèse de doctorat, Université Paris X Nanterre, 1987, p. 103.

⁶³⁵ V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.*, p. 355.

⁶³⁶ Cons. Const., 91-290 DC du 5 mai 1991, *op. cit.*, Cons. 37.

⁶³⁷ Cons. Const., 91-290 DC du 5 mai 1991, *op. cit.*, Cons. 13.

⁶³⁸ F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 81. L. FAVOREU et alii, *Droit des libertés fondamentales*, *op. cit.*, §423.

⁶³⁹ Voir en ce sens : V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.*, p. 354.

⁶⁴⁰ Comme le défend Véronique Bertile, il est possible d'affirmer que le Conseil constitutionnel a admis un fondement ethnique au critère de l'origine. Cons. Const. 85-196 DC du 8 août 1985, JORF du 8 août 1985, p. 9125.

Le deuxième argument soutenant cette hypothèse se fonde sur le raisonnement suivi par le Conseil dans sa décision 99-412 DC. En effet, le Conseil a estimé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires contraire à la Constitution et au principe d'égalité car il confère : « *des droits spécifiques à des 'groupes' de locuteurs (...) à l'intérieur de 'territoires' dans lesquels ces langues sont pratiquées* »⁶⁴¹. La référence par le Conseil au territoire comme fondement des droits particuliers semble bien aller dans le sens d'une distinction établie par la Charte sur la base de l'origine géographique ayant motivé la censure du Conseil constitutionnel. Si une telle interprétation de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne peut être écartée de manière absolue en raison d'une motivation brève du Conseil, il ne semble pas qu'une telle mobilisation du critère de l'origine afin de sanctionner des discriminations linguistiques soit totalement justifiée⁶⁴². En effet, le lien entre territoire et langue n'est pas du tout absolu. D'une part, tous les individus originaires de régions où des langues régionales sont parlées sont loin d'être des locuteurs de ces langues, ce qui affaiblit le lien entre origine géographique et langue. D'autre part, certaines langues sont également enseignées, certes de manière marginale, dans d'autres parties du territoire français que celui dans lequel la langue en question trouve son assise territoriale, contribuant également à atténuer le lien entre langue et origine.

Si les distinctions linguistiques ne peuvent donc pas être intégrées comme corollaire du critère de l'origine, cela signifie-t-il que le Conseil constitutionnel ne peut invoquer la langue comme critère autonome de discrimination interdite ? Il convient de répondre à cette question en rappelant que le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de dégager d'autres critères où toute distinction est interdite que ceux présents à l'article premier de la Constitution. C'est notamment le cas du critère du sexe qui ne peut justifier de discrimination, sur la base notamment de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, à moins que le pouvoir constituant autorise de manière expresse de telles distinctions dans un objectif de parité⁶⁴³. Ce faisant, le Conseil constitutionnel a tranché de manière implicite sur le caractère ouvert de la liste se trouvant dans l'article premier, lui donnant donc la portée d'une formule-balai⁶⁴⁴.

Puisque le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rajouter aux critères de l'article premier d'autres critères qui n'admettent pas de discriminations, il pourrait tout à fait appliquer le même

⁶⁴¹ Cons. Const., 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 10.

⁶⁴² Voir une opinion en ce sens : V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.*, p. 355.

⁶⁴³ Voir en ce sens, le 2 de la sous partie B du paragraphe I de la présente section sur le principe général de non-discrimination.

⁶⁴⁴ La formule est utilisée par Véronique Bertile : V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.*, p. 356.

procédé et inclure la langue parmi ces critères de discriminations interdites. D'ailleurs, le Conseil a déjà eu l'occasion d'analyser la langue comme un critère autonome interdisant la reconnaissance de droits collectifs sur son fondement. Dans la décision 99-412 DC, il précisait notamment que l'article premier de la Constitution « *s'oppose 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* »⁶⁴⁵.

Le raisonnement suivi pour la négation de droits collectifs linguistiques est-il extrapolable aux traitements différenciés fondés sur le critère de la langue ? Pour l'instant, le Conseil constitutionnel n'a pas franchi expressément le pas, mais il paraît raisonnable d'estimer qu'il existe une forte présomption d'inconstitutionnalité de tels traitements en l'état actuel de la jurisprudence constitutionnelle. Le principe de non-discrimination en raison de la langue bénéficie donc bien d'une réalité, du moins implicite, en droit constitutionnel français.

Si les droits constitutionnels espagnol et français introduisent de manière implicite le principe de non-discrimination en raison de la langue, encore reste-t-il à s'interroger sur la portée normative réelle de ce principe. Autrement dit, le principe interdit-il toute distinction en raison de la langue ou, au contraire, n'interdit-il que les traitements irraisonnables qui en étant insuffisamment fondées dépasseraient le simple traitement différencié et constituerait donc une discrimination ? (2).

2- La portée du principe de non-discrimination en raison de la langue

La question de la portée du principe de non-discrimination en raison de la langue doit être abordée de manière différente en ce qu'il s'agit de la France et de l'Espagne. En effet, l'article premier de la Constitution interdit toute « *distinction d'origine, de race ou de religion* ». Cette formulation semble instaurer une interdiction absolue de tout traitement différencié fondé sur ces critères. En effet, c'est bien la distinction qui est ici proscrite et non la discrimination. La formulation est donc plus sévère, puisque la distinction est assimilée à la discrimination. Dans un tel modèle il n'existerait pas de marge de manœuvre concernant une différence de traitement, aussi infime ou raisonnable soit-elle, fondée sur les critères prohibés.

Une telle analyse du principe de non-discrimination est compatible avec la tradition universaliste française qui a longtemps prévalu en France. Si le droit public français s'est ouvert

⁶⁴⁵ Cons. Const., 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 6.

progressivement à des traitements différenciés basés sur des critères objectifs et raisonnables, une telle ouverture s'efface dès lors que des critères de discriminations interdites sont en jeu. Dans cette optique, toute différence de traitement est censurée, malgré le fait que cette différence ait pour objet de rétablir une égalité réelle ou d'agir selon des logiques d'action positive. Une telle analyse du principe de non-discrimination est confirmée par l'interprétation restrictive faite par le Conseil constitutionnel en ce qui concerne les différences de traitement visant à instaurer une parité entre les hommes et les femmes⁶⁴⁶.

En effet, le Conseil constitutionnel a censuré le principe même de la différence de traitement entre citoyens instaurée par les mesures visant à instaurer la parité. Dans sa décision 82-146 DC, c'est bien le principe même de la distinction qui est censurée par le Conseil. Aucune différence de traitement ne peut être admis sur la base du sexe et le Conseil constitutionnel ne procède pas à contrôler l'éventuelle proportionnalité de la distinction établie par la loi de 1982, puisque le principe même de la différence de traitement est jugée contraire à la Constitution.

Un autre argument allant dans le sens d'une interprétation restrictive de l'interdiction des différences de situation constitutionnellement consacrées réside dans l'absence de fondement constitutionnel écrit à une aspiration d'égalité matérielle. Ainsi, si le Conseil constitutionnel a reconnu les possibilités d'instaurer des différences de situation, cette possibilité n'est reconnue que par exception au principe d'égalité devant la loi qui induit un traitement uniforme des individus. Cette exception, permise sur la base de critères objectifs et raisonnables, s'efface devant les critères constitutionnels prohibant expressément toute distinction.

Dans une telle vision des critères de discrimination prohibés, le principe de non-discrimination en raison de la langue bénéficierait d'une portée absolue. Par conséquent, admettre son existence en droit constitutionnel français reviendrait à admettre l'interdiction de toute différence de traitement entre les individus fondée sur la langue. Or, telle n'est pas la solution retenue par le droit constitutionnel espagnol.

Contrairement à la Constitution française, la Constitution espagnole n'interdit pas toute distinction en raison des critères constitutionnels ; il interdit les discriminations et non les distinctions. Cette différence de vocabulaire est fondamentale, puisque la notion de discrimination inclut en son sein un rapport de médiation entre le traitement uniforme induit par l'égalité formelle et la nécessité de différenciation induite par l'égalité matérielle. De la sorte, la notion de discrimination n'est pas hermétiquement fermée à toute distinction. Elle ne censurera que les distinctions jugées déraisonnables et donc discriminatoires.

⁶⁴⁶ Voir en ce sens, le 2 de la sous partie B du paragraphe I de la présente section sur le principe général de non-discrimination.

Ainsi, alors que le principe d'égalité matérielle est reconnu par l'article 9.2 de la Constitution espagnole, y compris quand les critères constitutionnellement protégés sont en jeu, un nécessaire rapport de proportionnalité doit s'établir entre l'interdiction de discrimination et l'aspiration à l'égalité matérielle. Dans ce sens, le principe de non-discrimination en raison de la langue offre une protection relative face aux distinctions fondées sur la langue. Son objet est de reconnaître « l'égale dignité des langues et de ceux qui les emploient »⁶⁴⁷ et non d'instaurer une uniformité linguistique. Cette notion d'égale dignité des langues induit donc une médiation entre le principe de non-discrimination en raison de la langue et les différences de traitement fondées sur le critère linguistique.

Si les différences de traitement instaurant une discrimination négative, c'est-à-dire instaurant ou perpétuant une situation d'infériorité juridique entre locuteurs de différentes langues, seront censurées sur la base de l'interdiction des discriminations linguistiques, les mesures d'équité linguistique visant à rétablir cette égale dignité entre langues et communautés linguistiques pourront être validées et donc ne constitueront pas de discriminations fondées sur la langue (B).

B/ La langue, critère autorisant la discrimination

La question de la discrimination linguistique amène à se poser la question de la notion de discrimination positive. En effet, ce type de discrimination implique une différence de traitement à visée corrective. La situation initiale qui justifie une telle différence de traitement doit trouver son fondement sur une inégalité de fait qui est le résultat des désavantages voire discriminations négatives qu'ont souffert certaines catégories défavorisées⁶⁴⁸. La mise en place d'une différence juridique de traitement a pour objet de renverser cette inégalité de fait et de réparer les discriminations passées. Les discriminations positives visent donc, en dérogeant à l'égalité de traitement propre à la conception formelle de l'égalité, à restaurer une égalité matérielle entre les individus. La question à se poser est de savoir si de telles discriminations positives sont admises sur la base d'un critère linguistique (1) et, dans l'affirmative, de définir

⁶⁴⁷ A. PIZZORUSSO, « Libertad de lengua y derechos lingüísticos : un estudio comparado », RVAP, 16, 1986, p. 21.

⁶⁴⁸ Pour plus d'éléments sur la notion de discrimination positive : G. CALVÈS, *L'affirmative action dans la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis, le problème de la discrimination 'positive'*, LGDJ, 1998, Paris, 380 p. G. PELLISSIER, *Le principe d'égalité en droit public*, LGDJ, 1996, Paris, 143 p. D. LOCHAK, « Réflexions sur la notion de discrimination », *Droit social*, 1987, p. 778-790. S. VEIL (Dir.), *Redécouvrir le préambule de la Constitution, Rapport du Comité de réflexion sur le préambule de la Constitution*, La documentation française, 2008, p. 64-83. J. RIVERO, « Rapport sur les notions d'égalité et de discrimination en droit public français », dans *Travaux de l'association Henri Capitant, T. XIV, 1961-1962*, Dalloz 1965, Paris, 841 p.

le niveau d'encadrement des discriminations ainsi établies, notamment au regard du principe de proportionnalité (2).

1- Les différences de traitement à visée corrective

Afin de reconnaître la pertinence des mesures tendant à favoriser la langue basque au détriment du castillan, il convient de soulever un préalable. Puisque l'objet même de telles distinctions est d'introduire un traitement correctif, les distinctions réalisées sur la base d'un critère linguistique supposent l'existence d'une inégalité de fait entre communautés linguistiques issue d'une politique historique de discrimination à l'égard d'une des deux communautés.

Le premier préalable pour un juge, afin d'accepter des distinctions de traitement correctifs est donc d'admettre l'inégalité de fait entre deux communautés linguistiques engendrée par des politiques de discrimination envers l'une des communautés. Á ce titre, les mesures d'interdiction et d'exclusion de la vie publique à l'encontre des locuteurs bascophones dans un but d'homogénéisation linguistiques mises en place historiquement dès le XIX^{ème} Siècle en France et en Espagne⁶⁴⁹ pourraient constituer des fondements sérieux de cette inégalité de fait et pourraient donc être validées par le juge comme motifs légitimes de traitements correctifs favorables aux communautés bascophones.

Le tribunal constitutionnel espagnol a eu l'occasion de valider une telle approche en acceptant la constitutionnalité de mesures tendant à favoriser l'usage des langues co-officielles, au prix des ruptures d'égalité vis-à-vis du castillan. Ces politiques visant à favoriser l'usage des langues co-officielles ont été qualifiées de politiques de normalisation linguistique⁶⁵⁰. Dans sa décision STC 337/1994 relative à la Catalogne, le Tribunal constitutionnel a validé ces politiques en précisant que leurs dispositions *« ont pour objectif général d'assurer le respect et de promouvoir l'usage de la langue propre de la Communauté autonome et co-officielle dans celle-ci et, à cette fin, corriger positivement une situation historique d'inégalité vis-à-vis du castillan »*⁶⁵¹. La visée corrective est rappelée ultérieurement par le Tribunal, toujours dans la

⁶⁴⁹ Afin d'avoir plus d'éléments sur les mesures juridiques et administratives à l'encontre de la langue basque en France et en Espagne voir notamment :

J.M. TORREALDAI, *El libro negro del euskera*, Ttartalo, 1998, Donostia, 222 p. X. IRUJO, I. URRUTIA, *A legal history of Basque language (1789-2009)*, Eusko Ikaskuntza, 2009, Donostia, 383 p.

⁶⁵⁰ Ainsi, la loi 10-1982 du 24 novembre 1982 de la Communauté autonome basque s'intitule Loi de normalisation de l'euskera. Pour plus d'éléments sur la notion de normalisation linguistique, voir Chapitre 4 de la présente thèse.

⁶⁵¹ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 7 (souligné par nous). *« Disposiciones cuyo objetivo general no es otro que la de asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y cooficial en ésta y, a este fin, corregir positivamente una situación histórica de desigualdad respecto al castellano, permitiendo alcanzar, de forma progresiva y dentro de las exigencias que la Constitución impone, el más amplio conocimiento y utilización de dicha lengua en su territorio ».*

même décision : « *nous nous trouvons, donc, face à une loi dont l'objet est de corriger et dépasser les déséquilibres existants entre les deux langues co-officielles de la Communauté autonome* »⁶⁵².

Afin d'arriver à dépasser ce déséquilibre, le Tribunal constitutionnel a notamment validé la mise en place d'un modèle d'éducation primaire dit de « *conjonction linguistique* » fondé sur un « *bilinguisme intégral* »⁶⁵³, dans lequel une seule modalité d'enseignement est proposée et où le catalan constitue « *le centre de gravité de ce modèle de bilinguisme* »⁶⁵⁴, en étant langue d'enseignement véhiculaire mais également langue d'usage dans les activités externes du centre d'enseignement.

Ce modèle de conjonction linguistique met bien en place un déséquilibre en faveur du catalan dans le système éducatif public, puisque le catalan est la langue véhiculaire et langue d'usage de l'établissement au détriment du castillan, et constitue ainsi le centre de gravité du modèle éducatif catalan. Ce déséquilibre est validé en raison de l'objectif de normalisation linguistique qui a motivé sa mise en place, le but étant de corriger l'inégalité de fait entre catalan et castillan par l'introduction d'un système éducatif majoritairement dispensé en catalan et qui a pour objectif de rendre effectif le droit de tous individus à connaître le catalan.

Toutefois, si de telles différences de traitement sur la base linguistique sont admises par le Tribunal constitutionnel, celles-ci ne sont pas exemptes de tout encadrement. Ainsi, le Tribunal constitutionnel soumet à l'exigence de proportionnalité les inégalités de traitement à visée corrective (2).

2- Le principe de proportionnalité

En appliquant la même logique qui guide le contrôle de la 'raisonnabilité' des différences de traitement instaurées sur des bases autres que les critères constitutionnellement interdits, le Tribunal constitutionnel espagnol soumet au respect de l'exigence de proportionnalité les

⁶⁵² STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 8. « *Nos encontramos, pues, ante una Ley cuya finalidad es la de corregir y llegar a superar los desequilibrios existentes entre las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma* ».

⁶⁵³ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 7. « *ello obedece al modelo de bilingüismo integral o de conjunción lingüística que ha inspirado la Ley catalana (...). Con la particularidad de que, pese a ser el catalán lengua de enseñanza "en todos los niveles educativos" (art. 14.1 de la Ley, no cuestionado por el Tribunal Supremo), son los niveles no universitarios posteriores al inicial de la "primera enseñanza" los que constituyen el ámbito central de la normalización lingüística; y ésta se proyecta no sólo sobre el conocimiento de la lengua catalana como materia docente (arts. 14.3, 14.4, 14.5 y 15 de la Ley) sino también sobre su empleo como lengua vehicular de la enseñanza (art. 14.2); regulándose también (...) el uso del catalán en las actividades internas y externas de los Centros (art. 20)* ».

⁶⁵⁴ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 10. « *es legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo* ».

distinctions de traitement fondées sur la langue. Le contrôle de proportionnalité effectué par le Tribunal se fonde sur deux critères, puisque le tribunal va vérifier si « *les dispositions en question sont ou non proportionnées avec leur finalité constitutionnelle et si le résultat obtenu est ou non excessif en rapport avec sa finalité* »⁶⁵⁵.

Le premier critère revient à mettre en place un contrôle sur le bien-fondé ou la légitimité de la mise en place d'un système de conjonction linguistique. Le deuxième critère revient à mettre en place un contrôle de la proportionnalité au sens strict basé sur l'adéquation du degré d'utilisation du catalan dans l'enseignement primaire avec la finalité de sa mise en place.

Dans ce double contrôle de proportionnalité, le Tribunal constitutionnel a estimé que la mise en place d'un modèle de conjonction linguistique était « *constitutionnellement légitime en tant qu'il répond à un objectif d'intégration et de cohésion sociale dans la Communauté autonome* »⁶⁵⁶. Le degré d'utilisation du catalan, basé sur le principe que le catalan soit le centre de gravité de l'éducation primaire, n'a quant à lui pas été jugé excessif au regard du degré d'enseignement du castillan, dans la limite où la conjonction linguistique « *ne détermine pas l'exclusion du castillan comme langue d'enseignement* »⁶⁵⁷.

Dans le contrôle *in concreto* du caractère excessif de la mesure effectué par le Tribunal, la matière linguistique introduit des spécificités en ce qui concerne la prise en compte par le juge de la balance des intérêts. En effet, le contrôle de la proportionnalité de la mesure d'équité linguistique doit forcément prendre en compte les effets juridiques induits par le principe d'officialité afin de pondérer correctement les intérêts des locuteurs du catalan et du castillan. En l'espèce, le Tribunal constitutionnel a intégré à son examen de la pondération des intérêts en présence les exigences issues du droit à recevoir un enseignement en castillan et du devoir constitutionnel de connaître le castillan. C'est notamment sur cette base que le Tribunal a estimé que le modèle de conjonction linguistique n'était pas excessif, dès lors qu'il n'impliquait pas une exclusion du castillan comme langue d'enseignement. En effet, exclure le castillan du modèle éducatif catalan serait excessif au regard de l'exigence constitutionnelle de connaître le castillan qui rend nécessaire son enseignement afin d'être effectif.

⁶⁵⁵ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 8. « *Por lo que cabe ponderar en esta sede si dichos preceptos legales son o no proporcionadas con su finalidad constitucional y si el resultado alcanzado es o no excesivo en atención a esa finalidad* ».

⁶⁵⁶ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 10. « *Este modelo de conjunción lingüística que inspira la Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña es constitucionalmente legítimo en cuanto responde a un propósito de integración y cohesión social en la Comunidad Autónoma* ».

⁶⁵⁷ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 10. « *Al igual que es legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo, siempre que ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma* ».

Les spécificités inhérentes au principe de double officialité du castillan et du catalan ont également été prises en compte par le Tribunal constitutionnel dans sa décision 31/2010 relative au Statut d'autonomie de la Catalogne. Ainsi, le Tribunal a érigé un principe nouveau d'équilibre entre les langues co-officielles et a censuré toute mesure introduisant un traitement préférentiel en faveur de la langue propre⁶⁵⁸. En effet, ce traitement induirait une primauté de la langue co-officielle par rapport au castillan, introduisant une rupture d'égalité entre elles. Toutefois, le Tribunal a continué à valider les actions d'équité linguistique favorisant les langues co-officielles fondées sur la notion de normalisation linguistique⁶⁵⁹ instaurant ainsi une subtilité conceptuelle entre la notion de langue normale qui autorise des différences de traitement entre langues officielles dans le but de restaurer une égalité matérielle entre elles, mais censurant la notion de langue préférentielle qui instaure une hiérarchie entre les langues. Ainsi est fixée la limite constitutionnelle aux mesures d'équité linguistique poursuivant une visée corrective. Leur objet doit toujours être la restauration de l'égalité matérielle entre les langues officielles, au prix de traitement différenciés qui bénéficient à la langue propre. Toutefois, toute prétention à pérenniser une hiérarchie permanente entre langues est censurée par la Haute Cour espagnole.

Si le Tribunal constitutionnel a veillé à ne pas immiscer cette nouvelle exigence d'équilibre entre langues officielles dans le contrôle de proportionnalité des distinctions linguistiques mises en place et a continué à valider le modèle de conjonction linguistique catalan⁶⁶⁰, le principe d'équilibre entre langues officielles a déjà été mobilisé par plusieurs juridictions afin de censurer des mesures de normalisation linguistique dans le domaine éducatif⁶⁶¹. La distinction

⁶⁵⁸ STC 31/2010 du 28 juin 2010, *op. cit.*, FJ 14. « *El art. 6.1 EAC, además de “la lengua de uso normal”, declara que el catalán como lengua propia de Cataluña es también la lengua de uso “preferente” de las Administraciones Públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña. A diferencia de la noción de “normalidad”, el concepto de “preferencia”, por su propio tenor, trasciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, en este caso, del catalán sobre el castellano, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado* ».

⁶⁵⁹ STC 31/2010 du 28 juin 2010, *op. cit.*, FJ 14. « *sin perjuicio, claro está, de la procedencia de que el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener* ».

⁶⁶⁰ STC 31/2010 du 28 juin 2010, *op. cit.*, FJ 24.

⁶⁶¹ C'est notamment le cas de l'arrêt du Tribunal de justice de la Communauté de Valence qui a estimé qu'un modèle éducatif trilingue castillan-valencien-anglais basé sur le libre choix du modèle linguistique (castillan-anglais renforcé, ou valencien-anglais renforcé) violait le principe d'égalité devant la loi, puisque celui-ci violait le principe d'équilibre entre langues officielles en mettant en place une « distorsion de concurrence » (*agravio competitivo*) entre castillan et valencien. En effet, la seule option d'éducation qui permettait d'acquérir un niveau en anglais plus haut et de bénéficier d'heures lectrices en anglais plus importantes était le modèle valencien renforcé (valencien-castillan-anglais avec une prédominance du valencien) en détriment du modèle castillan renforcé (castillan-valencien-anglais avec une prédominance du castillan) où moins d'heures d'anglais étaient

entre un traitement correctif constitutionnellement admis et un traitement préférentiel de la langue propre constitutionnellement proscrit introduit donc une difficulté réelle d'interprétation.

Toutefois, le droit constitutionnel espagnol a admis ici le caractère relatif du principe de non-discrimination en raison de la langue en validant la mise en place de mesures discriminations positives au bénéfice des langues co-officielles et au détriment du castillan.

dispensées afin d'assurer une maîtrise suffisante du valencien. Le traitement différencié en bénéfice du valencien a été jugé disproportionné par le juge, malgré la justification du Gouvernement de Valence d'assurer la normalisation du valencien, en raison de la rupture d'équilibre entre les deux langues officielles. STSJPV 1329/2017 du 27 juillet 2017.

Conclusion du chapitre 2

La reconnaissance des droits linguistiques des locuteurs bascophones met en lumière une opposition frontale entre l'approche française et espagnole du droit de la langue basque. Dans la continuité des positions observées dans le droit positif des deux États en ce qui concerne l'officialité de la langue basque, les approches françaises et espagnoles s'opposent sur la question des droits linguistiques des bascophones. Les dispositions législatives des Communautés autonomes reconnaissent ces droits et essaient de garantir leur effectivité. Témoin de la souplesse de l'approche espagnole en la matière, les modalités de reconnaissance restent distinctes dans la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre. Comme pour la reconnaissance de l'officialité de la langue basque, les approches diffèrent. Là où le législateur de la Communauté autonome basque privilégie une approche symétrique entre les locuteurs bascophones et les castillanophones fondée sur une stricte égalité de droits, le législateur de la Communauté forale de Navarre introduit une graduation territoriale qui offre une effectivité modulable des droits des locuteurs bascophones. Droits égaux dans la zone où la langue basque est officielle, ces droits deviennent moins effectifs dans les deux zones où la langue ne bénéficie pas de l'officialité linguistique.

En France, le Conseil constitutionnel a fermé la porte à toute velléité de reconnaître un quelconque droit à l'usage d'une langue autre que le français, ou à un droit analogue à recevoir un enseignement dans une telle langue. Ainsi, toute hypothèse revendiquant des droits linguistiques pour les locuteurs bascophones se heurte à son inconstitutionnalité. Une telle divergence d'approche sur les droits linguistiques est tout à fait admissible, puisqu'il n'existe pas de standard international commun permettant d'offrir une protection minimale et homogène de ces droits. Dès lors, c'est le principe de souveraineté des États qui prévaut.

L'analyse de la divergence franco-espagnole sur la question des droits linguistiques fait apparaître une opposition plus fondamentale. En effet, bien plus qu'une simple opposition sur la reconnaissance des droits subjectifs des locuteurs bascophones, la divergence entre le droit français et le droit espagnol est une opposition sur la conception juridique du principe d'égalité. C'est l'approche particulièrement sévère et formelle du principe d'égalité en France, qui consacre la primauté de l'égalité entre individus et rejette toute intention d'instaurer une égalité entre groupes, en même temps qu'elle se méfie des traitements différents instaurés entre les citoyens sur la base de critères subjectifs, qui constitue le principal obstacle à la reconnaissance des droits des locuteurs bascophones. Cette approche sévère du principe d'égalité, pilier du

pacte constitutionnel républicain, est également celle qui fonde l'hostilité envers la notion d'égalité linguistique et appréhende toute différence de traitement sur le fondement du critère de la langue comme une discrimination entre citoyens interdite.

À l'inverse, le droit constitutionnel espagnol se veut plus souple sur la question. La consécration constitutionnelle du principe d'égalité devant la loi est conciliée avec une exigence constitutionnelle d'équité et de reconnaissance des communautés linguistiques. C'est ainsi que la reconnaissance des droits des locuteurs des langues espagnoles co-officielles rend admissible l'instauration d'une différence de traitement entre les citoyens espagnols. Ce sont ces droits, qui sont envisagés comme des nécessités afin de rendre effectif le principe de co-officialité linguistique, qui instaurent une approche catégorielle en reconnaissant des droits spécifiques à certains citoyens espagnols – les locuteurs de langues co-officielles en l'occurrence-. C'est aussi au nom de l'effectivité de ces droits et dans le souci d'arriver à une égalité et à une équité entre les langues co-officielles et le castillan que des différences de traitement fondées sur la langue sont constitutionnellement admises, notamment lors de l'accès aux emplois publics. L'approche espagnole est donc une approche de conciliation entre les exigences de l'égalité devant la loi, et les besoins d'équité et d'égalité entre communautés linguistiques issues du principe d'officialité et des droits linguistiques de ces communautés. Cette conciliation intègre nécessairement un rapport de proportionnalité et il appartient au juge de trancher lorsque des litiges peuvent apparaître entre l'égalité formelle des citoyens et l'égalité linguistique conséquence du principe de co-officialité des langues.

C'est cette différence d'approche et de mise en œuvre du principe d'égalité qui explique pourquoi les droits linguistiques des locuteurs bascophones sont reconnus en Espagne, même au prix de l'instauration de différences de traitements entre citoyens espagnols fondés sur la maîtrise de la langue basque. C'est cette même différence d'approche qui explique le veto français à la reconnaissance des droits linguistiques des bascophones en France et à l'instauration de différences de traitement fondés sur le critère de la maîtrise de la langue basque.

Conclusion de la Partie 1

L'analyse du droit applicable à la langue basque en France et en Espagne d'une part, et des grands principes juridiques et politiques inspirant et commandant ce corpus de règles d'autre part, fait apparaître une contradiction juridique au premier abord inextricable. Cette opposition se manifeste à la fois dans l'approche unitaire ou pluraliste de la réalité linguistique française et espagnole, et dans la conception individualiste et égalitariste du principe d'égalité face à une approche plus différentialiste et communautaire.

Soucieuse de son unité linguistique, qui a été historiquement envisagée comme la condition et le prolongement de l'unité politique et juridique de son État, la France consacre dans le droit positif l'officialité du français et protège son monopole institutionnel et public. Toute prétention de co-officialité de la langue basque est, dès lors, constitutionnellement exclue. Tout juste le droit constitutionnel de la langue prévoit-il une tolérance à l'égard de son usage dans certains domaines tels que l'enseignement et les médias et reconnaît sa valeur patrimoniale. De telles permissions ne sauraient, cependant, porter atteinte au monopole institutionnel du français et, par conséquent, à l'unité linguistique de l'État.

À l'inverse, le régime constitutionnel espagnol de 1978, qui s'est construit dans une volonté à la fois de rupture avec la dictature franquiste et de pacte entre les différentes communautés espagnoles, intègre au niveau institutionnel le pluralisme linguistique de la société espagnole. Il est ainsi admis qu'aux côtés du castillan qui demeure officiel sur tout le territoire espagnol, la langue basque puisse également bénéficier de ce statut dans les Communautés autonomes où elle est en usage. Signe de l'autonomie ample reconnue à ces régions espagnoles et à ces nationalités, liberté est donnée aux Communautés autonomes de fixer le régime juridique de cette co-officialité. Langue co-officielle dans la Communauté autonome basque et dans la Communauté forale de Navarre, la langue basque illustre cette liberté puisque son régime de co-officialité diffère entre l'approche symétrique par rapport au castillan développée dans la Communauté autonome basque et l'approche territorialement limitée développée dans la Communauté forale de Navarre.

La question de la co-officialité de la langue basque soulève donc des premières oppositions de principe entre les approches françaises et espagnoles du droit de la langue basque caractérisées par une volonté de consécration de l'unité linguistique française d'une part, et par une démarche reconnaissant le pluralisme linguistique espagnol d'autre part.

Les secondes oppositions sont en lien direct avec une conception différente du principe d'égalité et concernent les droits linguistiques des locuteurs bascophones. Ces droits sont niés en France, en raison d'une conception de l'égalité refusant de reconnaître des droits particuliers à des communautés distinctes de la communauté nationale. En France, ce sont les individus qui sont égaux, et non les communautés linguistiques. Cette conception du principe d'égalité s'oppose également à toute démarche d'équité linguistique cherchant à instaurer un équilibre entre les bascophones et les locuteurs francophones en instaurant des différences de traitement entre citoyens fondés sur le critère de la maîtrise de la langue basque.

À l'inverse, le régime constitutionnel espagnol se caractérise par une approche de conciliation entre les exigences inhérentes au principe d'égalité devant la loi et les droits linguistiques des locuteurs bascophones issus de son officialité linguistique. Cette approche valide, d'une part la légitimité constitutionnelle des droits linguistiques des bascophones, en même temps qu'elle reconnaît la liberté des Communautés autonomes pour fixer leur étendue et leur effectivité. D'autre part, cette approche intègre un rapport de proportionnalité qui peut accepter la mise en place de différences de traitement entre citoyens fondés sur le critère de la maîtrise de la langue basque lorsque ces différences sont justifiées par un objectif réparateur visant à rendre effectif les droits des bascophones et à restaurer l'équilibre linguistique entre la langue basque et le castillan.

Ces différentes approches peuvent sembler inextricables tant elles font apparaître des oppositions fondamentales dans la manière d'appréhender l'identité linguistique unitaire ou plurielle de l'État, et dans le rapport entre l'exigence de traitement uniforme induit par le principe d'égalité et la nécessaire conciliation avec les exigences d'équité et de justice revendiquée par les différentes communautés linguistiques.

Malgré ces oppositions fondamentales dans les principes commandant le droit de la langue basque, la réalité est beaucoup plus nuancée. Ainsi, les conceptions française et espagnole du fait linguistique n'apparaissent pas en pratique aussi inextricables que l'on pourrait le croire. L'analyse des modalités d'intervention des pouvoirs publics dans les mesures et politiques en faveur de la langue basque reflète une certaine convergence des approches franco-espagnoles. Cette convergence se vérifie dans la participation partenariale et partagée entre les autorités de l'État et les collectivités de rang régional et local dans la construction du droit de la langue basque et des mesures de promotion en faveur de la langue. Cette convergence se manifeste également et surtout dans la mise en œuvre d'une politique linguistique poursuivant un objectif commun qui est de redresser le déclin des locuteurs bascophones et qui applique des outils et un panel de mesures très largement similaires. C'est ainsi que se manifeste le paradoxe du droit

de la langue basque puisque, là où les grands principes du droit constitutionnel français et espagnol s'opposent, les modalités d'intervention et de compétences des pouvoirs publics dans la matière linguistique, d'une part, et les politiques publiques en faveur de la langue basque, d'autre part, convergent vers une logique et une pratique commune (Partie 2).

PARTIE 2- Une convergence concernant les pratiques mises en œuvre en faveur de la langue basque

Un des faits les plus frappants concernant l'état du droit de la langue basque en France et en Espagne est l'apparition de logiques et d'approches communes qui se sont développées malgré l'existence de principes et de règles juridiques opposées. Le premier élément de ces logiques communes est d'ordre organisationnel et concerne la répartition de la compétence linguistique. Cette compétence linguistique peut se définir comme une compétence englobant l'ensemble des mesures et des prérogatives permettant à une autorité normative de réguler l'usage et l'enseignement d'une langue, mais également de définir les principes d'action et de promotion en faveur de cette langue.

Or, si en ce qui concerne la régulation linguistique en tant que telle, les approches espagnoles et françaises divergent, elles se rejoignent en matière d'action et de promotion en faveur de la langue basque. En effet, l'Espagne a opté en matière de régulation linguistique en faveur d'un modèle d'autonomie normative qui laisse une prérogative importante aux Communautés autonomes, tout en organisant la participation de l'État à cette régulation en partenariat avec ces Communautés autonomes et en complément de leur compétence. Ce modèle peut se définir comme un modèle d'autonomie linguistique.

La France privilégie en cette matière une approche unitaire, et l'essentiel de la régulation de l'usage et de l'enseignement de la langue basque en France est décidée par l'État. Cette distinction s'estompe, toutefois, du point de vue institutionnel et organisationnel. En effet, les règles de droit relatives à l'enseignement de la langue basque et à sa promotion privilégient une approche partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Ces dernières sont des acteurs importants de la promotion des langues régionales, et participent donc activement à l'enseignement et à la promotion de la langue basque. Ce modèle peut se définir comme un modèle de décentralisation linguistique qui laisse la prérogative de la régulation linguistique à l'État mais organise la promotion administrative et institutionnelle des langues régionales de manière partagée entre les collectivités territoriales et l'État.

D'un point de vue organisationnel et de répartition des compétences, une approche commune se dégage dans le droit de la langue basque. Cette approche privilégie une intervention croisée et partagée entre l'État et les collectivités de rang local, soit dans un modèle d'autonomie linguistique, soit dans un modèle de décentralisation linguistique (Chapitre 1).

Le deuxième élément de convergence dans les mesures instaurées en faveur de la langue basque concerne le contenu des mesures mises en place en faveur de la langue basque. S'étant saisies de leur compétence en matière de promotion de la langue basque, les différentes collectivités publiques du Pays basque de France ont mis en œuvre une politique publique ayant pour objet d'accroître le nombre de bascophones et de généraliser les espaces d'usage de la langue basque dans la sphère publique. Dans ces objectifs et ces modalités de mise en œuvre, ces politiques s'inspirent grandement des politiques de normalisation linguistique de la langue basque mises en place par la Communauté autonome basque et, dans une moindre mesure, de la Communauté forale de Navarre. De la sorte, une approche commune apparaît en termes de politique linguistique. Cette approche poursuit l'objectif de normaliser la situation de la langue basque en Espagne et en France (Chapitre 2).

Chapitre I- Une convergence sur le caractère partagé de la compétence linguistique

La question des compétences linguistiques introduit, en France et en Espagne, tout à la fois des questions différentes et convergentes. Compte tenu du modèle composé de l'État espagnol, la question de la compétence linguistique conduit à s'interroger sur le partage du pouvoir normatif entre État central et Communautés autonomes et sur les conditions de ce partage. En effet, le modèle espagnol confie aux Communautés autonomes l'essentiel de la compétence de la régulation linguistique des langues co-officielles, tout en établissant des clauses constitutionnelles de partage des compétences organisant l'intervention de l'État dans cette régulation. C'est ce modèle d'autonomie linguistique qui s'applique à la langue basque et se manifeste par l'application de règles et de principes légèrement différents entre la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre, notamment en matière d'enseignement. Les interrogations et les questions de ce modèle d'autonomie linguistique se concentrent essentiellement sur modalités et les limites du partage de compétences entre les Communautés autonomes et l'État (Section 1).

Le caractère unitaire de l'État français induit, quant à lui, un monopole du pouvoir législatif, de sorte que la régulation du fait linguistique fait partie des prérogatives de l'État. Toutefois, si la régulation linguistique incombe à l'État, les modalités d'organisation des mesures en faveur des langues régionales introduisent un principe de responsabilité partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Par la reconnaissance d'une compétence de promotion des langues régionales aux différentes collectivités territoriales, et par l'organisation de l'intervention de ces collectivités dans des domaines relevant d'ordinaire des prérogatives de l'État, comme par exemple l'enseignement des langues régionales, le modèle français introduit une décentralisation linguistique organisant le partage de responsabilités en matière de langues régionales entre l'État et les collectivités territoriales. Ce principe de responsabilité partagée se vérifie pleinement pour la promotion et l'enseignement de la langue basque et se manifeste par la définition d'une politique publique en sa faveur partagée de manière unanime par tous les acteurs publics du territoire de la langue basque (Section 2).

Section 1- Le pluralisme espagnol et l'autonomie linguistique des Communautés autonomes

La mise en place d'un modèle d'autonomie linguistique en Espagne s'est révélée particulièrement complexe. En effet, les Communautés autonomes ont eu tendance à se saisir de la compétence de régulation linguistique sur la base de fondements constitutionnels différents. La compétence de régulation linguistique peut, en effet, se revendiquer sur la base du principe d'officialité linguistique qui est introduit par l'article 3 de la Constitution. En utilisant leur compétence de régulation de l'officialité de la langue basque, les législateurs locaux se sont saisis d'un vaste ensemble de domaines comme l'administration et les services publics, la toponymie les médias, les loisirs ou la culture.

La compétence de régulation linguistique des Communautés autonomes bénéficie d'un autre fondement constitutionnel en matière d'enseignement. En effet, la régulation et l'organisation de l'enseignement est du ressort des Communautés autonomes et, sur la base de cette compétence, ces dernières ont régulé les modalités d'usage de la langue basque dans le système éducatif de la Communauté autonome basque et de la Communauté forale de Navarre.

Cette utilisation de la compétence de régulation linguistique par les Communautés autonomes a pu créer des difficultés lorsque ces dernières, saisies de cette compétence ont régulé les modalités d'usage de la langue basque dans des domaines comme l'administration de la justice qui relèvent de la compétence de l'État. Le tribunal constitutionnel a donc dû intervenir pour arbitrer ces conflits de compétences et définir l'étendue matérielle de la compétence de régulation linguistique appartenant aux Communautés autonomes (I).

Une deuxième difficulté est apparue en ce qui concerne le caractère exclusif ou partagé de la compétence de régulation linguistique des Communautés autonomes. En effet, le modèle espagnol de division du pouvoir introduit dans les articles 148 et 149 de la Constitution un régime de partage de compétences entre l'État et les Communautés autonomes. Ainsi, la Constitution organise les modalités d'intervention de l'État dans la compétence de régulation linguistique des Communautés autonomes. Cette intervention est envisagée comme un contrepois permettant à l'État de contre-carrer toute tentative d'abus des Communautés autonomes dans leur régulation linguistique et préservant le statut officiel du castillan. Cette prérogative se vérifie notamment en matière d'enseignement du castillan et de la langue basque. Cette intervention sauvegarde également les prérogatives de l'État dans ses domaines de compétences exclusives comme la justice. L'exclusivité de compétence inclut ici la compétence

de réguler l'usage des langues dans ces domaines et limitent l'immixtion des Communautés autonomes, sous couvert de régulation linguistique (II).

C'est donc sur les fondements de ces principes qu'est organisé le modèle d'autonomie linguistique espagnol et que s'est construite la régulation applicable à la langue basque dans la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre.

I- L'étendue de la compétence linguistique des Communautés autonomes

La question de la définition d'une compétence linguistique a été, dès l'origine, périlleuse pour le Tribunal constitutionnel. Le point le plus problématique a concerné le pouvoir de régulation linguistique instauré par la Constitution au profit des Communautés autonomes. En effet, l'article 3 de la Constitution espagnole confie aux communautés respectives, le mandat de reconnaître dans leurs statuts d'autonomie le caractère officiel des langues autres que le castillan. Ce mandat constitutionnel peut-il s'interpréter comme confiant aux dites communautés une compétence de régulation linguistique pour leurs langues propres ? Au contraire, une telle faculté de régulation doit-elle être aménagée en vertu de la répartition générale des compétences établie dans les articles 148 et 149 de la Constitution ?

La question présente des enjeux évidents, puisque certaines Communautés autonomes ont, en vertu du pouvoir de reconnaître l'officialité de leur langue propre, introduit plusieurs articles s'appliquant, non seulement aux autorités administratives relevant du ressort autonome, mais également aux autorités administratives de l'État central. Cette faculté des Communautés autonomes de réguler l'action linguistique des autorités de l'État a été contestée.

Ainsi, deux visions se sont affrontées, celle défendant ce droit d'immixtion des Communautés autonomes dans la régulation des autorités administratives centrales, au nom du pouvoir de régulation linguistique issu de l'article 3 de la Constitution, et celle niant une telle faculté en se basant sur la répartition générale des compétences entre État central et Communautés autonomes issue des articles 148 et 149 de la Constitution.

C'est donc le Tribunal constitutionnel qui a tranché cette divergence en définissant les contours de la compétence de régulation linguistique des Communautés autonomes (A). Dans une perspective légèrement différente, les mêmes problématiques sur les contours et le partage de la compétence linguistique sont apparues en ce qui concerne la question de la régulation de l'enseignement des langues propres des Communautés et du castillan (B).

A/ La régulation du principe d'officialité de la langue basque

Les préliminaires du débat autour de l'existence d'une compétence de régulation linguistique au profit des Communautés autonomes ont été posés par l'ambiguïté du texte constitutionnel espagnol. En effet, les articles 148 et 149 de la Constitution relatifs à la répartition générale des compétences entre l'État et les Communautés autonomes ne font aucune mention de l'existence d'une compétence linguistique des Communautés autonomes, exception faite de la compétence d'assurer « *l'enseignement de la langue de la Communauté autonome* »⁶⁶² qui est confiée à ces Communautés.

Certaines voix ont donc estimé que la régulation de l'officialité linguistique ne constitue pas une compétence des Communautés autonomes en soi, et doit être mise en œuvre par chaque autorité publique dans le respect de ses propres compétences⁶⁶³.

Face à cette position, deux fondements constitutionnels ont été mobilisés par les défenseurs de l'existence d'une compétence de régulation linguistique appartenant aux Communautés autonomes. Le premier argument se fonde sur l'article 149 alinéa 3 de la Constitution qui dispose que : « *Les matières qui ne sont pas expressément attribuées à l'État par la Constitution pourront incomber aux Communautés autonomes, conformément à leurs statuts respectifs* »⁶⁶⁴. Par ricochet aux dispositions de l'article 3 de la Constitution, qui confie la mission aux statuts d'autonomie de reconnaître comme co-officielles les langues espagnoles autres que le castillan⁶⁶⁵, cette disposition constituerait le fondement du pouvoir des Communautés autonomes pour réguler l'officialité de la langue co-officielle, et justifierait leur immixtion dans l'organisation linguistique des autorités administratives de l'État central. Une telle approche reviendrait à donner une interprétation extensive à l'article 3 alinéa 2 de la Constitution espagnole, et au mandat constitutionnel « *en bloc et en blanc* »⁶⁶⁶ que ce dernier donne aux

⁶⁶² Article 148, al.1 point 18 de la Constitution espagnole. « *El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma* ».

⁶⁶³ C'était notamment le cas de l'Avocat général de l'État espagnol dans son recours en inconstitutionnalité intenté contre des dispositions de la loi de normalisation de la langue basque de la Communauté autonome basque qui prévoyaient d'introduire des obligations opposables aux autorités administratives de l'État central relatives au statut d'officialité de la langue basque.

Voir en ce sens : STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 4. « *Según el Abogado del Estado la materia lingüística no aparece, en efecto, como título sustantivo de competencias para las Comunidades Autónomas* ».

⁶⁶⁴ Article 149 al. 3 de la Constitution espagnole. « *Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos* ».

⁶⁶⁵ Article 3 alinéa 2 de la Constitution espagnole. « *Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos* ».

⁶⁶⁶ J.J. SOLOZABAL, « *El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad como garantía institucional* », REDC, *op. cit.* p. 13.

statuts d'autonomie afin de définir le régime juridique de la co-officialité des autres langues espagnoles.

Face à cette divergence de points de vue, le Tribunal constitutionnel a dû définir l'existence ou non d'une compétence de régulation linguistique au profit des Communautés autonomes (1) et délimiter les limites d'une telle compétence (2).

1- L'affirmation du principe de compétence des Communautés autonomes

La question de la reconnaissance d'une compétence de régulation linguistique au profit des Communautés autonomes s'est posée devant le Tribunal constitutionnel en raison de l'interprétation extensive faite par certaines Communautés des dispositions constitutionnelles leur permettant de réguler l'officialité de leur langue propre. Ainsi, plusieurs Communautés ont fait le choix de réguler de manière large les conséquences de la déclaration de co-officialité, en incluant dans leurs statuts d'autonomie des dispositions s'appliquant, non seulement aux autorités administratives de leur ressort, mais également aux autorités de l'État central. Ces divers statuts prévoyant, notamment, le droit d'utiliser la langue co-officielle devant les administrations publiques, les différentes lois de normalisation linguistique ont introduit des obligations applicables aux autorités administratives de l'État, dans un souci de rendre effectif un tel droit à l'usage de la langue co-officielle au sein de ces administrations.

En ce qui concerne la langue basque, c'est la loi de normalisation linguistique de la Communauté autonome basque qui a introduit les dispositions les plus nombreuses en ce sens. Plusieurs articles introduisent, ainsi, des obligations qui concernent toutes les administrations publiques situées sur le territoire de la Communauté autonome. C'est notamment le cas des obligations d'employer des documents et imprimés officiels en castillan et en langue basque prévu à l'article 13 de la loi de normalisation de l'usage de l'*euskera*⁶⁶⁷. L'article 14 de la loi de normalisation introduit plusieurs dispositions tendant à rendre obligatoire la prise en compte des compétences linguistiques des candidats à l'accès à la fonction publique, que cela soit par la définition de postes où la maîtrise des langues officielles est obligatoire, ou dans les cas où ladite maîtrise est valorisée comme un mérite⁶⁶⁸. Les deux articles précités appliquent une

⁶⁶⁷ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'usage de l'*euskera*, *op. cit.*, article 13. « *Los impresos o modelos oficiales que hayan de utilizarse por los poderes públicos en la Comunidad Autónoma del País Vasco deberán estar redactados en forma bilingüe* ».

⁶⁶⁸ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'usage de l'*euskera*, *op. cit.*, article 14. « *1. A fin de hacer efectivos los derechos reconocidos en el artículo 6.º de la presente Ley, los poderes públicos adoptarán las medidas tendentes a la progresiva euskaldunización del personal afecto a la Administración Pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco.* ».

interprétation large des destinataires des obligations créées, puisque les dispositions de la loi s'appliquent, non aux seules autorités publiques *de* la Communauté autonome, mais aux autorités situées *dans* la Communauté. De la sorte, la loi de la Communauté autonome basque entend s'appliquer aux autorités administratives autonomes et centrales situées sur le territoire de la Communauté, incluant par la même dans le champ d'application de la loi de normalisation les autorités déconcentrées de l'État central.

La loi forale relative à l'*euskera* applique la même logique, puisqu'elle prévoit plusieurs obligations et dispositions applicables, non seulement aux autorités publiques forales de Navarre, mais à l'ensemble des autorités publiques. Ainsi, l'article 10 de la loi forale introduit l'obligation de prendre les « *medidas necesarias y de arbitrar los medios necesarios para garantizar el ejercicio progresivo* » du droit à s'adresser aux dites administrations en langue basque et en castillan⁶⁶⁹. La même logique est appliquée à l'article 15 de la loi forale en ce qui concerne l'obligation de préciser les postes publics dans lesquels la maîtrise de la langue basque est obligatoire ou considérée comme un mérite⁶⁷⁰. Toutefois, ces différentes obligations font l'objet d'une modulation selon les zones linguistiques dans lesquelles se trouvent les administrations publiques considérées. Ainsi, ces dernières auront des obligations moins importantes dans la zone mixte que dans la zone bascophone, et bénéficieront d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la mise en œuvre de ces mesures dans la zone non bascophone.

Le choix effectué par le législateur autonome basque et navarrais consiste, donc, à s'octroyer sur la base de la définition du régime juridique de la co-officialité de la langue basque en vertu de l'article 3 de la Constitution, une véritable compétence de régulation linguistique lui permettant d'introduire des mesures et obligations à destination des autorités déconcentrées de l'État central.

Le Tribunal constitutionnel a été saisi de cette question épineuse lors de l'examen de la constitutionnalité de la loi de normalisation de l'*euskera* votée par le Parlement régional de la Communauté autonome basque. Le Tribunal, afin de répondre à cette question, s'est positionné en faveur de la reconnaissance d'une compétence de régulation de l'officialité linguistique au

2. Los poderes públicos determinarán las plazas para las que es preceptivo el conocimiento de ambas lenguas.

3. En las pruebas selectivas que se realicen para el acceso a las demás plazas de la Administración en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se considerará, entre otros méritos, el nivel de conocimiento de las lenguas oficiales, cuya ponderación la realizará la Administración para cada nivel profesional ».

⁶⁶⁹ Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, *op. cit.*, art 10. « A tal efecto, se adoptarán las medidas oportunas y se arbitrarán los medios necesarios para garantizar de forma progresiva el ejercicio de este derecho ».

⁶⁷⁰ Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, *op. cit.*, art 18. « En el ámbito de sus respectivas competencias, cada Administración especificará las plazas para las que sea preceptivo el conocimiento del *euskera* y para las demás se considerará como mérito cualificado entre otros ».

bénéfice des Communautés autonomes. Pour cela, le Tribunal s'est fondé sur la réserve statutaire établie par l'article 3.2 de la Constitution espagnole confiant la mission aux statuts d'autonomie de déclarer l'officialité des langues autres que le castillan. Le Tribunal reconnaît ici l'existence d'un « *mandat établi par les statuts d'autonomie aux correspondantes institutions autonomes pour réguler la co-officialité des langues propres respectives des Communautés autonomes* »⁶⁷¹. Cette première définition de la compétence de régulation linguistique des Communautés autonomes, reconnue comme un simple mandat statutaire dans un premier temps, consiste, selon les termes du Tribunal, à « *déterminer la portée de la co-officialité qui est la conséquence directe de la Constitution et du Statut d'autonomie* »⁶⁷². La notion de co-officialité trouvant sa source directement dans l'article 3 de la Constitution, le Tribunal juge que le pouvoir normatif de la Communauté autonome « *peut énoncer ce droit [le droit à l'usage de la langue basque] et le conséquent devoir de tous les pouvoirs publics (étatiques, autonomes et locales) situées dans la Communauté autonome de s'adapter à la situation de bilinguisme constitutionnellement prévue et statutairement établie* »⁶⁷³.

De la sorte, le Tribunal constitutionnel reconnaît la faculté pour les Communautés autonomes de se saisir d'une véritable compétence de régulation de l'officialité linguistique en introduisant des obligations et dispositions applicables à toutes les autorités publiques.

Cette reconnaissance d'une compétence de régulation linguistique en tant que telle a été accueillie de manière partagée par la doctrine⁶⁷⁴. Le magistrat constitutionnel Luis Díez-Picazo a, ainsi, dans une opinion dissidente à la décision du Tribunal précisé qu'à son avis « *il n'existe pas un titre de compétence spécifique et concret sur la matière « linguistique » (...). En droit, la langue est un instrument de communication qui s'insère ou s'introduit dans des actes, relations ou situations juridiques très différentes. Par conséquent, la compétence pour établir une régulation sur la langue utilisée dans la communication donnée correspond à celui qui*

⁶⁷¹ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 4. « *Los Estatutos contienen, de esta suerte, mandatos a las correspondientes instituciones autonómicas para regular la cooficialidad de las lenguas propias de las respectivas Comunidades Autónomas* ».

⁶⁷² STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 5. « *Pero sí puede la Comunidad Autónoma determinar el alcance de la cooficialidad, que se deriva inmediatamente de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía y es inherente al concepto de aquella* ».

⁶⁷³ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 5. « *Puede ésta, pues, enunciar este derecho y, junto a él, el consiguiente deber de todos los poderes públicos (estatales, autonómicos y locales) radicados en la Comunidad de adaptarse a la situación de bilingüismo constitucionalmente prevista y estatutariamente establecida* ».

⁶⁷⁴ Voir en ce sens l'analyse de Véronique Bertile qui s'aligne sur l'opinion dissidente du juge constitutionnel Luis Díez-Picazo et pour laquelle la compétence linguistique n'en est pas une, mais est irriguée dans l'ensemble des compétences des diverses autorités publiques. Il convient donc à chaque autorité publique, par l'usage de son pouvoir normatif, d'appliquer le principe d'officialité linguistique.

V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.*, p. 303-304.

possède la compétence de réguler les actes, relations ou situations juridiques à laquelle la communication se réfère »⁶⁷⁵.

Malgré cet accueil partagé et l'existence d'opinions dissidentes, le Tribunal a eu l'occasion de confirmer l'approche mise en place par sa jurisprudence STC 82/1986. La reconnaissance explicite d'une compétence linguistique, esquissée entre les lignes en 1986, se fera au détour de plusieurs contournements et subtilités argumentatives par le Tribunal. Ainsi, alors que dès la décision STC 82/1986, le Tribunal définit les contours d'une compétence linguistique, utilisant même le terme de « *compétences linguistiques des Communautés autonomes* »⁶⁷⁶, il préfère dans un second temps pencher sur la notion de mandat ou devoir statutaire.

Le Tribunal, dans une décision STC 69/1988, dispose que l'article 3.3 du Statut d'autonomie de la Catalogne « *bien plus qu'énoncer une norme de compétence, exprime un mandat ou devoir qu'il impose aux institutions et organes autonomes (...). Ce mandat de normalisation de l'usage des langues officielles sur le territoire catalan ne confère donc pas de compétence spécifique à la Communauté autonome face à l'État* »⁶⁷⁷.

Toutefois, dans un second temps, le Tribunal confirme ses premières analyses de la décision STC 82/1986 et reconnaît expressément l'existence d'une compétence linguistique dans sa décision STC 74/1989. Le Tribunal précise ici que : « *du jeu de l'article 3.2 de la Constitution et de l'article 3.3 du Statut d'autonomie de la Catalogne (...) dérive la compétence en matière linguistique de la Generalitat qui résulte habilitée pour déterminer la portée de la co-officialité* »⁶⁷⁸. Cette compétence l'autorise, donc, à prévoir les « *conséquences logiques de la déclaration de la co-officialité* », notamment en ce qui concerne les mesures et obligations destinées à rendre effectif le droit à utiliser la langue co-officielle⁶⁷⁹ devant les autorités

⁶⁷⁵ STC 82/1986 du 26 juin 1986. Opinion dissidente du juge Luis Díez-Picazo. « *No creo que exista un título competencial específico y concreto sobre la «materia lingüística» (...). En Derecho la lengua es instrumento de comunicación, que se inserta o se introduce en actos, relaciones y situaciones jurídicas de signo muy diferente. Por ello, la competencia para dictar una regulación sobre la lengua utilizada en la comunicación corresponde a quien la posea para regular los actos, relaciones y situaciones jurídicas a que la comunicación se refiere* ».

⁶⁷⁶ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.*, FJ 4. « *interpretar el art. 149.1.1.ª con el alcance que le otorga el Abogado del Estado, equivaldría a vaciar de contenido las competencias lingüísticas asumidas por las Comunidades Autónomas* ».

⁶⁷⁷ STC 69/1988 du 19 avril 1988, BOE n°108 du 5 mai 1988, FJ 3. « *más que un enunciado de una norma competencial, expresa un mandato – STC 82/1986 de 26 de junio – o un deber – STC 6/1982 de 22 de febrero – que impone a las instituciones y órganos autonómicos (...). Este mandato de normalización de luso de las lenguas oficiales en el territorio catalán no confiere, pues, competencia específica alguna a la Comunidad Autónoma frente al Estado* ».

⁶⁷⁸ STC 74/1989 du 21 avril 1989, BOE n°121 du 22 mai 1989, FJ 3. « *del juego del art. 3.2 de la Constitución y del art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña deriva la competencia en materia lingüística de la Generalidad, que resulta de esta forma habilitada para determinar el alcance de la cooficialidad* ».

⁶⁷⁹ STC 74/1989 du 21 avril 1989, BOE n°121 du 22 mai 1989, FJ 3. « *la Generalidad está capacitada «para ejercer "acciones políticas" y toda actividad administrativa que crea conveniente en aras de la efectividad de los derechos de los ciudadanos reconocidos en el art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña», entre los que el*

publiques locales, autonomes ou étatiques. Cette réaffirmation de l'approche de 1986 est confirmée par le Tribunal dans sa décision STC 337/1994⁶⁸⁰, puis précisée dans une décision STC 87/1997. Le Tribunal, dans cette jurisprudence, précise les contours de la compétence linguistique précédemment définie comme celle permettant à la Communauté autonome de définir la portée de la co-officialité. Pour le tribunal, cette définition de la portée normative de la co-officialité implique la définition « *des conséquences génériques dérivées de caractère officiel d'une langue qui doivent être respectées comme un 'prius' par les entités compétentes en établissant la régulation concrète de la mise en pratique de la régulation légale de la co-officialité* »⁶⁸¹.

Les différentes circonvolutions du Tribunal constitutionnel ayant permis la reconnaissance d'une véritable compétence de régulation linguistique au profit des Communautés autonomes leur permettant de s'immiscer dans la régulation des autorités administratives centrales, peuvent s'expliquer par les difficultés à concilier cette réserve de compétence avec l'exercice des compétences de l'État central dans le cadre de la répartition générale des compétences issue des articles 148 et 149 de la Constitution espagnole (2).

2- Les difficultés de conciliation

Une fois affirmée l'existence d'une compétence au profit des Communautés autonomes de réguler la portée de la déclaration d'officialité, le Tribunal a dû se pencher sur la difficile question de la conciliation entre l'exercice de cette compétence par les Communautés autonomes, et l'exercice des compétences de l'État en vertu de la répartition issue des articles 148 et 149 de la Constitution. Ainsi, l'exercice de la régulation de la portée du principe d'officialité par une Communauté autonome peut se heurter à l'exercice d'une compétence attribuée à l'État. Dans cette hypothèse de concurrence entre compétences, le Tribunal a dû intervenir afin de délimiter les contours de cette concurrence et de procéder à une pondération

derecho a usar la lengua oficial de su elección y a ser atendido en ella por los poderes públicos ocupa un lugar preferente ».

⁶⁸⁰ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 7.

⁶⁸¹ STC 87/1997 du 24 avril 1997, *op. cit.*, FJ 4. « *las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia distinta del castellano no quedan totalmente al margen de esta regulación puesto que el mandato constitucional y estatutario a ellas dirigido en orden a adoptar medidas normalizadoras y, sobre todo, a regular el régimen de cooficialidad de las lenguas les habilitan para establecerlas (...) consecuencias genéricas que derivan del carácter oficial de una lengua que deben ser respetadas como un 'prius' por los entes competentes al precisar en los ámbitos materiales cuya titularidad les corresponde el uso de las lenguas y al establecer los medios concretos para dar cumplimiento a las consecuencias derivadas de la oficialidad y a las exigencias de la normalización o, como dice la STC 82/1986, al establecer "la ordenación concreta de la puesta en práctica" de la regulación legal de la cooficialidad* ».

des intérêts en présence. Cette intervention s'est concentrée sur un partage des prérogatives linguistiques issues de la compétence de la Communauté autonome et de la mise en œuvre des compétences exclusives de l'État d'une part, et notamment dans les domaines de la justice et de la définition du régime juridique de la fonction publique d'État (a). L'intervention du Tribunal a porté, d'autre part, sur la limitation de l'exercice de la compétence de régulation de la portée de l'officialité elle-même. Ainsi, dans cet exercice-là, le Tribunal a accepté le principe d'une intervention de l'État central, notamment en vertu de l'article 149.1.1^{er} de la Constitution (b).

a) La concurrence entre compétence linguistique de la Communauté autonome et compétences exclusives de l'État

Si le Tribunal constitutionnel espagnol a eu l'occasion de consacrer l'existence d'une compétence de régulation linguistique au profit des Communautés autonomes, cela ne signifie pas qu'il ait exclu totalement l'État de cette matière. Le pouvoir normatif de l'État reste préservé, nonobstant la reconnaissance d'un pouvoir normatif autonome lié à la définition de la portée de la co-officialité, en particulier dans les domaines où l'article 149 de la Constitution reconnaît une compétence exclusive à l'État central. Dans ces domaines-là, si le Tribunal a eu l'occasion d'accepter l'intervention des Communautés autonomes dans l'objectif de préciser la portée du principe de co-officialité, il a également eu le souci de ménager le pouvoir normatif de l'État.

Afin de ménager cette double source de compétence, le Tribunal constitutionnel a reconnu progressivement et parallèlement avec la reconnaissance d'une vraie compétence de régulation de la portée du principe de co-officialité au profit des Communautés autonomes, l'existence d'une compétence concurrente entre ces Communautés et l'État dans la régulation linguistique des titres de compétences où il est reconnu à l'État central une compétence exclusive par la Constitution.

Le raisonnement du Tribunal peut se résumer de la sorte : s'il est vrai que les Communautés autonomes peuvent s'immiscer dans les compétences exclusives de l'État central dans le but de prévoir les conséquences concrètes du principe de co-officialité linguistique, l'État central lui-même peut également revendiquer une compétence de régulation linguistique au nom de la compétence exclusive que lui reconnaît l'article 149 de la Constitution dans tel ou tel domaine. Il appartiendra, dès lors, au Tribunal de définir les contours de l'intervention de chaque autorité et de sanctionner les abus de l'exercice de leur compétence de régulation linguistique.

La question de la pondération de cette concurrence de compétences s'est révélée délicate en pratique. Le Tribunal constitutionnel admet cette difficulté, en évitant tout écueil de systématisation d'un contrôle de la pondération, et en précisant dès une décision de 1984 que : « *la possible concurrence imparfaite entre les titres [de compétence] oblige l'interprète du bloc de constitutionnalité et de la norme (...) constitutive de l'objet d'un conflit, à un examen de pondération difficilement conceptualisable et, par la force des choses, casuistique* »⁶⁸².

La reconnaissance par le Tribunal constitutionnel d'une compétence concurrente en ce qui concerne la régulation linguistique remonte à sa décision STC 56/1990. Dans cette décision, le Tribunal admet l'intervention des Communautés autonomes dans les titres de compétences exclusivement confiés à l'État central en précisant que : « *aussi bien l'État comme les Communautés autonomes peuvent intervenir dans la régulation sur la matière en accord avec la répartition générale des compétences et, nous nous trouvons donc devant une compétence concurrente* »⁶⁸³.

Dans un deuxième temps, le Tribunal a rappelé l'impératif de conciliation entre ces deux titres de compétences justifiant une intervention concurrente des autorités normatives autonomes et étatiques. Ainsi, le Tribunal vérifie « *l'équilibre entre deux prémisses fondamentales : d'un côté le titulaire d'une compétence substantielle possède également la titularité pour réguler l'usage de la langue dans son domaine matériel (...). Toutefois, les Communautés autonomes avec langue officielle propre (...), ne restent pas totalement en marge de cette régulation puisque le mandat constitutionnel et statutaire (...) les habilite pour établir (...) le contenu inhérent de la co-officialité ou la portée de la co-officialité* »⁶⁸⁴.

En ce qui concerne le droit statutaire et autonome de la langue basque, cette concurrence de compétence s'est retrouvée dans deux domaines. Le premier domaine concerne la régulation des conditions de prise en compte des compétences linguistiques dans l'accès à la fonction publique en tant que connaissance obligatoire ou en tant que mérite. Ainsi, l'article 14 de la loi de normalisation de l'*euskera* de la Communauté autonome basque et l'article 15 de la loi forale

⁶⁸² STC 125/1984 du 20 décembre 1984, BOE n°10 du 11 janvier 1985, FJ 1. « *la posible concurrencia imperfecta de títulos obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto, a una tarea de ponderación, difícilmente conceptualizable y, por fuerza, casuística* ».

⁶⁸³ STC 56/1990 du 29 mars 1990, BOE n°107 du 4 mai 1990, FJ 40. « *A partir de ahí, tanto Estado como Comunidades Autónomas pueden incidir en la regulación sobre la materia de acuerdo al reparto general de competencias, encontrándonos, pues, ante una competencia concurrente* ».

⁶⁸⁴ STC 87/1997 du 24 avril 1997, *op. cit.*, FJ 4. « *se pretende conciliar dos premisas fundamentales: de un lado, la de que el ente titular de una competencia sustantiva posee también la titularidad para regular el uso de la lengua en este ámbito material (...). Sin embargo, (...) las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia distinta del castellano no quedan totalmente al margen de esta regulación puesto que el mandato constitucional y estatutario a ellas dirigido (...) les habilitan para establecer lo que en otras SSTC se ha denominado "contenido inherente al concepto de cooficialidad" o "alcance de la cooficialidad"* ».

relative à l'*euskera* de la Communauté forale de Navarre rappellent l'obligation pour tous les pouvoirs publics de prendre en compte la maîtrise de la langue basque comme compétence prescriptive ou comme mérite dans l'accès à la fonction publique. Cette obligation concernant toutes les administrations publiques, qu'elles soient locales, autonomes ou étatiques, elle entrait en concurrence avec la compétence exclusive attribuée par l'article 149.1.8 à l'État afin de définir « *les bases du régime juridique des administrations publiques et du régime statutaire de leurs fonctionnaires qui, dans tous les cas, garantiront aux administrés un traitement commun devant elles* ». Le Tribunal constitutionnel, saisi par l'Avocat général de l'État d'un recours en inconstitutionnalité pour incompétence, a eu l'occasion dans sa décision STC 82/1986 relative à la loi de normalisation de l'*euskera* de la Communauté autonome basque, de valider cet article et de consacrer donc le caractère concurrent de la compétence linguistique en ce domaine⁶⁸⁵.

Un deuxième domaine où la concurrence de compétence s'est manifestée dans le droit de la langue basque concerne l'administration de la justice. En vertu de l'article 149.1.5 de la Constitution espagnole, l'État dispose d'une compétence exclusive en ce qui concerne l'administration de la justice. Or, la loi de normalisation de l'*euskera* de la Communauté autonome basque a introduit dans son article 9 une disposition selon laquelle : « *dans ses relations avec l'Administration de la Justice, tout citoyen pourra utiliser la langue officielle de son choix sans qu'une traduction puisse lui être exigée. Les écrits et documents présentés en euskera, ainsi que les actes judiciaires seront totalement valides et efficaces* »⁶⁸⁶. Le Tribunal constitutionnel a également eu l'occasion de valider le principe d'une intervention de la Communauté autonome dans ce domaine et a reconnu l'existence d'une compétence concurrente.

L'existence de cette compétence concurrente a également été validée par le Tribunal constitutionnel dans d'autres domaines où l'État bénéficie d'une compétence exclusive qui ne font pas l'objet de régulation en ce qui concerne la langue basque, mais qui ont été régulées par d'autres lois de normalisation linguistique. C'est notamment le cas des registres civils, des registres commerciaux et de la défense. Dans ces différents domaines, le Tribunal constitutionnel a admis l'existence d'une compétence linguistique concurrente, tout en vérifiant

⁶⁸⁵ Cf. II de la présente section afin de découvrir la pondération *in concreto* effectuée par le Tribunal de l'exercice de cette compétence par le législateur autonome basque en 1982.

⁶⁸⁶ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'*euskera*, *op. cit.*, article 9. « *1. En sus relaciones con la Administración de Justicia, todo ciudadano podrá utilizar la lengua oficial de su elección, sin que se le pueda exigir traducción alguna. 2. Los escritos y documentos presentados en euskera, así como las actuaciones judiciales, serán totalmente válidos y eficaces* ».

la pondération de l'exercice de cette compétence par l'État et les Communautés autonomes respectives.

Si le Tribunal a reconnu une compétence concurrente entre la compétence de régulation linguistique des communautés autonomes et les domaines de compétence exclusive de l'État, il a également précisé les contours de la compétence de régulation des communautés autonomes. Par un nouvel exercice de conciliation, il a également admis la compétence de l'État afin de pondérer cette compétence de régulation en tant que telle (b).

b) *L'immixtion de l'État dans l'exercice de la compétence de régulation linguistique de la Communauté autonome*

S'il est vrai que les Communautés autonomes se sont vues reconnaître une compétence de régulation du principe de co-officialité dont la portée pouvait justifier une immixtion de leur part dans l'exercice par l'État de ses compétences exclusives, le phénomène inverse a également pu être vérifié. Ainsi, le Tribunal constitutionnel a eu l'occasion de valider l'immixtion de l'État central dans la compétence de régulation linguistique des Communautés autonomes.

Le Tribunal constitutionnel a eu l'occasion de statuer sur cette question lors de sa décision STC 82/1986 relative au contrôle de constitutionnalité de la loi de normalisation de l'*euskera* adoptée par la Communauté autonome basque. Afin de valider cette immixtion, le Tribunal constitutionnel a procédé en plusieurs étapes. Tout d'abord, il s'est attelé à définir les contours de cette intervention concurrente dans la régulation linguistique. Une solution aurait pu consister à effectuer un partage de la régulation, en confiant à l'État central la régulation de l'usage du castillan et en réservant la régulation de la langue co-officielle à la Communauté autonome.

Une telle approche a été écartée par le Tribunal qui a précisé qu'il « *ne convient pas d'opposer le castillan en tant que langue espagnole officielle de l'État et les autres langues espagnoles co-officielles dans les différentes Communautés [autonomes] comme affaires privatives de l'État au sens strict et des Communautés autonomes individuellement considérées* »⁶⁸⁷. Le fondement d'une telle position se comprend aisément. En effet, puisque c'est l'article 3 de la Constitution espagnole relatif aux fondements du régime constitutionnel d'officialité du castillan et des autres langues espagnoles qui constitue le fondement de la compétence de

⁶⁸⁷ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 4. « *el castellano en cuanto lengua española oficial del Estado, y las «demás lenguas españolas» en cuanto cooficiales en las distintas Comunidades, como asuntos privativos respectivamente del Estado en sentido estricto y de las Comunidades Autónomas individualmente consideradas* ».

régulation linguistique des Communautés autonomes, cette compétence se doit de respecter les lignes directrices posées par l'article 3.

Or, le Tribunal a rappelé que cet article fondait le principe d'officialité sur la base, non pas d'une simple coexistence entre castillan et langue co-officielle, mais sur un véritable « vivre ensemble » entre les deux langues. De la sorte, et en se fondant sur l'article 3.3 de la Constitution qui dispose que : « *la richesse des différentes modalités linguistiques de l'Espagne est un patrimoine culturel qui doit être l'objet d'une protection et d'un respect particuliers* »⁶⁸⁸, le Tribunal a habilité l'État central à intervenir dans la régulation linguistique de la langue co-officielle, puisqu'un tel « *respect et [une telle] protection incombent par définition à l'État au sens strict et également aux Communautés autonomes* »⁶⁸⁹.

Sur ce fondement, le Tribunal dresse les lignes directrices de la concurrence de compétence entre les Communautés autonomes et l'État central relative à la régulation du principe de co-officialité des langues autres que le castillan⁶⁹⁰.

Dans un second temps, le Tribunal constitutionnel a également admis une deuxième intervention de l'État central dans la compétence de régulation linguistique des langues co-officielles. Cette intervention s'inscrit, elle aussi, dans la logique du régime constitutionnel du principe d'officialité en Espagne. Ainsi, si les Communautés autonomes ont le mandat constitutionnel de réguler la co-officialité de la langue autre que le castillan, cette régulation ne doit pas entraîner une violation ou un affaiblissement du statut d'officialité du castillan, qui est reconnu par l'article 3.1 de la Constitution comme la langue officielle de tout le territoire espagnol.

Afin de prévenir tout abus et atteinte au statut d'officialité du castillan lors de l'exercice de la régulation de la co-officialité des autres langues espagnoles, le Tribunal constitutionnel s'est fondé sur la répartition générale des compétences instaurée dans les articles 148 et 149 de la Constitution. Plus précisément, le Tribunal constitutionnel s'est fondé sur l'article 149.1.1 qui confie la compétence à l'État central de définir « *la réglementation des conditions fondamentales qui garantissent l'égalité de tous les Espagnols dans l'exercice de leurs droits et dans l'accomplissement des devoirs constitutionnels* »⁶⁹¹.

⁶⁸⁸ Article 3.3 de la Constitution espagnole. « *La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección* ».

⁶⁸⁹ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 4. « *respeto y protección que por definición incumben al Estado en sentido estricto y también a las Comunidades Autónomas* ».

⁶⁹⁰ Cf. le II de la présente section relatif au partage de la compétence linguistique pour plus de précisions sur les modalités du partage de la compétence de régulation de la langue co-officielle.

⁶⁹¹ Article 149.1.1 de la Constitution espagnole. « *La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales* ».

Cette compétence étatique intervient, en matière linguistique, comme un contrepoids entre les mains de l'État qui peut intervenir afin de « *réguler des garanties minimales relatives à l'usage du castillan comme langue officielle devant tous les pouvoirs publics ainsi que les garanties dérivées du devoir de connaître le castillan* »⁶⁹².

Sur ce fondement, l'État peut donc intervenir en complément à la Communauté autonome, afin de définir des garanties minimales relatives au castillan qui devront obligatoirement être respectées par les Communautés lors de leur régulation de la co-officialité de la langue autre que le castillan. L'immixtion de l'État dans ladite régulation intervient ici comme un contrepoids et comme une limite à la compétence linguistique de la Communauté autonome. Ce faisant, l'État central se dote d'un instrument normatif opératoire l'habilitant à prévenir tout risque d'abus contre l'officialité du castillan que pourraient commettre les Communautés autonomes lors de la régulation de la co-officialité des autres langues espagnoles.

La question de la concurrence entre les compétences de régulation du principe d'officialité des langues co-officielles a suscité des questionnements épineux et a nécessité des interventions nombreuses de la part du Tribunal constitutionnel. La question de la régulation de l'enseignement de la langue basque et en langue basque a connu des développements spécifiques, fondés notamment sur une base de compétence explicite et sur des choix de régulation légèrement différents entre la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre (B).

B/ La régulation de l'enseignement de la langue basque

La question de la régulation de l'enseignement de la langue basque reste éminemment complexe. Contrairement à la Constitution républicaine de 1931, qui avait précisé dans son article 50 la régulation de l'enseignement des langues officielles, la Constitution de 1978 reste muette sur la question. L'autorité compétente pour réguler un tel enseignement est donc établie selon la répartition générale des compétences établie aux articles 148 et 149 de la Constitution. D'un côté, cette régulation doit s'insérer dans le régime général de l'enseignement en Espagne. L'article 149.1.30 de la Constitution confie à cet égard une compétence exclusive à l'État pour assurer « *la réglementation des conditions d'obtention, de délivrance et de mise en équivalence*

⁶⁹² STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 4. « *en consecuencia, el Estado puede regular, si lo considera oportuno, las garantías básicas de la igualdad en el uso del castellano como lengua oficial ante todos los poderes públicos, así como las garantías del cumplimiento del deber de conocimiento del castellano* ».

de diplômes universitaires et professionnels et les normes de base pour le développement de l'article 27 de la Constitution »⁶⁹³ qui consacre le droit à l'éducation.

D'un autre côté, l'article 148.1.17 confie une compétence exclusive aux Communautés autonomes pour réguler « *le développement de la culture, de la recherche et, s'il y a lieu, de l'enseignement de la langue de la Communauté autonome* »⁶⁹⁴. La Constitution établit donc une compétence partagée pour l'enseignement. Dans un premier temps les bases générales doivent être définies par l'État. Ensuite, il appartient au Statut d'autonomie de fonder le transfert de la compétence éducative aux Communautés autonomes. Dans ce sens, le Statut d'autonomie de la Communauté autonome basque et la LORAFNA de la Communauté autonome de Navarre introduisent une disposition analogue proclamant la compétence éducative des deux Communautés autonomes. L'article 16 du Statut de Gernika et l'article 48 de la LORAFNA statuent dans le même sens en disposant que la compétence relative à l'enseignement dans toute son étendue, ses degrés, modalités et spécialités revient aux deux Communautés autonomes, sans préjudice des dispositions constitutionnelles de l'article 27 et de l'article 149.1.30 de la Constitution⁶⁹⁵.

Si la régulation de l'enseignement en général est bien une compétence partagée, un deuxième partage de cette compétence est la résultante du régime constitutionnel du principe d'officialité. En effet, si l'article 148.1.7 confie la régulation linguistique de l'enseignement aux Communautés autonomes, le Tribunal constitutionnel a eu l'occasion de rappeler que l'article 149.1.1 de la Constitution et le principe d'officialité consacré à l'article 3 de la Constitution fondent l'État afin de réguler « *les garanties du respect du devoir de connaître le castillan, entre lesquelles se trouve le caractère obligatoire de son enseignement* »⁶⁹⁶. Par conséquent, la

⁶⁹³ Article 149.1.30 de la Constitution espagnole. « *Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución* ».

⁶⁹⁴ Article 148.1.17 de la Constitution espagnole. « *El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma* ».

⁶⁹⁵ L'article 16 du Statut de Gernika statue comme suit : « *En aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149 1.30ª de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía* ».

L'article 47 de la LORAFNA dispose, quant à lui, que : « *Es de la competencia plena de Navarra la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía* ».

⁶⁹⁶ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 4. « *el Estado puede regular (...) las garantías del cumplimiento del deber de conocimiento del castellano, entre las que se halla la obligatoriedad de la enseñanza en ese idioma* ».

compétence de régulation linguistique de l'enseignement est partagée entre l'État et les Communautés autonomes⁶⁹⁷.

Sur cette base-là, les Communautés autonomes bénéficient d'une large liberté afin de définir les modalités linguistiques de l'enseignement, de sorte que plusieurs modalités linguistiques de l'enseignement ont été définies par les différentes Communautés autonomes. Nonobstant les particularités propres à chaque système, les Communautés autonomes ont fait le choix d'organiser l'enseignement autour de deux grands modèles. Le premier est celui qui a été défini par la doctrine comme celui des modèles linguistiques⁶⁹⁸ ou de séparation linguistique⁶⁹⁹. Le deuxième modèle est celui de la conjonction linguistique ou de l'immersion linguistique⁷⁰⁰.

En ce qui concerne la langue basque, la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre ont fait le choix de réguler la langue de l'enseignement sur le fondement du modèle de séparation linguistique qui a pour objet d'assurer le respect du droit à connaître la langue basque des élèves (1), tout en le conciliant avec la liberté de choix du modèle linguistique de chacun (2).

1- Les fondements de la régulation

La régulation de la langue de l'enseignement se fonde, dans les deux Communautés autonomes, sur le droit à recevoir un enseignement en langue basque (a). Conséquence logique du principe d'officialité de la langue basque, ce droit connaît une modulation dans la Communauté forale de Navarre qui fait écho à la modulation du principe d'officialité de la langue basque (b).

a) La reconnaissance du droit à recevoir un enseignement en langue basque

Une fois la compétence éducative établie dans leurs respectifs statuts d'autonomie, la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre ont adopté une démarche similaire afin de réguler la langue de l'enseignement. Alors que le transfert de la compétence

⁶⁹⁷ Les modalités de ce partage de compétence feront l'objet de plus amples développements dans le II de la présente section.

⁶⁹⁸ I. URRUTIA, *Derechos lingüísticos y Euskera en el sistema educativo*, *op. cit.*, p. 468.

⁶⁹⁹ V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.*, p. 307.

A. MILIAN i MASSANA, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*, Civitas-Generalitat de Catalunya, 1994, Madrid, p.100-101.

⁷⁰⁰ Le modèle de conjonction linguistique a été établi en Catalogne par la loi 7/1983 du 18 avril 1983, BOE n°112 du 11 mai 1983.

Le modèle de séparation linguistique a été mis en place dans la Communauté autonome basque, en Navarre, dans les îles baléares (loi 3/1986 du 29 avril 1986, BOE du 6 mai 1986) et à Valence (loi 4/1983 du 23 novembre 1983, DOGV n°133 du 1^{er} décembre 1983).

d'éducation aurait pu laisser penser qu'une telle régulation serait effectuée au sein d'une loi relative à l'enseignement, les deux Communautés ont fait le choix de réguler la question linguistique de l'enseignement dans leurs lois linguistiques.

Par conséquent, la loi de normalisation de l'*euskera* de la Communauté autonome basque et la loi sur l'*euskera* de la Communauté forale de Navarre comportent tous deux un chapitre et un titre dédiés à la question de la langue d'enseignement. L'approche développée dans les deux lois linguistiques est très similaire. Elle consiste à reconnaître un droit analogue aux élèves à recevoir un enseignement en langue basque et en castillan.

Ainsi, l'article 15 de la loi de normalisation de l'*euskera* « reconnaît à tous les élèves le droit à recevoir un enseignement tant en *euskera* qu'en castillan »⁷⁰¹, et l'article 19 de la loi forale navarroise dispose que : « tous les citoyens ont le droit de recevoir un enseignement en *euskera* et en castillan dans les divers niveaux éducatifs »⁷⁰².

Par cette régulation, les deux législateurs autonomes ont fait le choix de reconnaître un droit d'option linguistique aux élèves en matière d'enseignement. En effet, puisque les citoyens ont le droit de recevoir un enseignement tant en langue basque qu'en castillan, le choix de la langue véhiculaire de l'enseignement relève du choix de ceux-ci, de sorte qu'un droit actif d'option linguistique leur est reconnu.

En parallèle à la reconnaissance de ce droit d'option, les deux lois linguistiques introduisent des dispositions tendant à rendre effectif le droit de choisir sa langue d'enseignement. Ainsi, l'article 20 de la loi forale sur l'*euskera* précise que « le Gouvernement de Navarre régulera l'incorporation de l'*euskera* dans les plans d'enseignement et déterminera les modalités d'application à chaque centre »⁷⁰³. La loi de normalisation de la Communauté autonome basque est plus ambitieuse, puisqu'elle dispose dans son article 15 que « le Parlement et le Gouvernement adopteront les mesures opportunes tendant à la généralisation progressive du bilinguisme dans le système éducatif de la Communauté autonome du Pays Basque »⁷⁰⁴.

En ce qui concerne la formation linguistique des enseignants, les deux lois linguistiques intègrent des dispositions analogues tendant à assurer l'adéquation de la maîtrise linguistique

⁷⁰¹ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'*euskera*, *op. cit.*, article 15. « *Se reconoce a todo alumno el derecho de recibir la enseñanza tanto en euskera como en castellano en los diversos niveles educativos* ».

⁷⁰² Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, *op. cit.*, art 19. « *Todos los ciudadanos tienen derecho a recibir la enseñanza en vascuence y en castellano en los diversos niveles educativos, en los términos establecidos en los capítulos siguientes* ».

⁷⁰³ Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, *op. cit.*, art 20. « *El Gobierno de Navarra regulará la incorporación del euskera a los planes de enseñanza y determinará los modos de aplicación a cada centro* ».

⁷⁰⁴ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'*euskera*, *op. cit.*, article 15. « *el Parlamento y el Gobierno adoptarán las medidas oportunas tendentes a la generalización progresiva del bilingüismo en el sistema educativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco* ».

du personnel enseignant à cet objectif d'introduction de la langue basque dans le système éducatif basque et navarrais. Ici aussi, la loi de la Communauté autonome basque apparaît plus ambitieuse, puisqu'elle se fixe comme objectif d'assurer la « *progressive euskaldunisation*⁷⁰⁵ *du professorat* »⁷⁰⁶, alors que la loi forale introduit l'obligation que les « *centres supérieurs de formation du professorat garantissent l'adéquade capacité des professeurs pour enseigner l'euskera* »⁷⁰⁷.

Enfin, toujours dans l'objectif de rendre effectif ce droit à recevoir un enseignement en langue basque, la loi de normalisation de l'*euskera* de la Communauté autonome basque précise dans son article 20 que le Gouvernement « *déterminera les postes ou unités d'enseignements pour lesquels la connaissance de la langue basque sera obligatoire* »⁷⁰⁸. La loi forale navarraise reste moins précise sur ce point, se contentant de confier le mandat aux « *administrations publiques de fournir les moyens personnels, techniques et matériels précis pour rendre effectif les dispositions des articles antérieurs* »⁷⁰⁹.

Par cet ensemble de dispositions législatives, les deux lois linguistiques relatives à la langue basque reconnaissent donc un droit concurrent de recevoir un enseignement en langue basque et en castillan. La mise en œuvre de ce droit se matérialise par un droit d'option linguistique au profit des élèves, et plusieurs mesures sont introduites afin d'assurer l'effectivité du droit à recevoir un enseignement en langue basque. Toutefois, ces mesures ne sont pas pour autant absolues et bénéficient d'une modulation (b).

b) *La modulation du droit à recevoir un enseignement en langue basque*

Le choix effectué par les législateurs autonomes de reconnaître un droit à recevoir un enseignement en langue basque n'est pas absolu et bénéficie de plusieurs modulations. Ces

⁷⁰⁵ Terme qui signifie « *basquisition* » du point de vue linguistique, l'objectif étant de rendre bascophone le professorat.

⁷⁰⁶ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'*euskera*, *op. cit.*, article 20. « *El Gobierno, a fin de hacer efectivo el derecho a la enseñanza en euskera, establecerá los medios tendentes a una progresiva euskaldunización del profesorado* ».

⁷⁰⁷ Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, *op. cit.*, art 21. « *El Gobierno de Navarra llevará a cabo, en el ámbito de sus competencias, las acciones necesarias para que los planes de estudio de los centros superiores de formación del profesorado garanticen la adecuada capacitación del profesorado, necesario para la enseñanza euskera* ». Une obligation analogue est introduite par l'article 19 de la loi de normalisation de l'*euskera* de la Communauté autonome basque.

⁷⁰⁸ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'*euskera*, *op. cit.*, article 20. « *Asimismo determinará las plazas o unidades docentes para las que será preceptivo el conocimiento del euskera* ».

⁷⁰⁹ Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, *op. cit.*, art 22. « *Las Administraciones Públicas proporcionarán los medios personales, técnicos y materiales precisos para hacer efectivo lo dispuesto en los artículos anteriores* ».

modulations sont introduites en cohérence avec le régime constitutionnel du principe d'officialité. Ainsi, si une modulation commune est prévue dans la Communauté autonome basque et dans la Communauté forale de Navarre, une deuxième modulation est spécifique à la Navarre et à la modulation territoriale mise en place par la Communauté forale du principe d'officialité de la langue basque.

La première modulation concerne le caractère obligatoire de l'enseignement de la langue basque comme matière éducative. En effet, la loi de normalisation de l'*euskera*, s'il reconnaît le droit à recevoir un enseignement en castillan, limite la portée de ce droit en introduisant l'obligation de recevoir un enseignement de la langue basque comme matière scolaire pour tous les élèves. Cette obligation étant introduite de manière générale, l'inverse est également vrai et les élèves ayant choisi de recevoir un enseignement en langue basque doivent obligatoirement suivre un enseignement du castillan comme matière scolaire⁷¹⁰. De la sorte, un enseignement exclusivement en castillan ou en langue basque est interdit dans la Communauté autonome basque, et seul un enseignement majoritairement en castillan ou en langue basque peuvent s'envisager.

Or, la loi de normalisation linguistique prévoit une exception à cette obligation. En effet, les élèves ayant suivi un enseignement de premier degré en dehors de la Communauté autonome basque, ou justifiant d'une résidence habituelle en dehors de la Communauté peuvent être exemptés de l'enseignement de la langue basque⁷¹¹. Par cet article, la loi basque entend concilier les exigences inhérentes à l'acquisition par tous les élèves d'une maîtrise pratique et suffisante des deux langues officielles de la Communauté (castillan et langue basque)⁷¹², avec les impératifs inhérents à la mobilité intérieure des élèves issus des autres parties du territoire espagnol.

La deuxième série de modulation du droit à recevoir un enseignement en langue basque est propre à la Communauté forale de Navarre et à son régime de co-officialité restreinte de la langue basque. En effet, la loi forale sur l'*euskera* met en place une officialité de la langue basque limitée à la zone bascophone de la Navarre et prévoit un aménagement des obligations qui incombent aux administrations publiques afin de garantir les droits linguistiques des

⁷¹⁰ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'*euskera*, *op. cit.*, article 16. « *En las enseñanzas que se desarrollen hasta el inicio de los estudios universitarios, será obligatoria la enseñanza de la lengua oficial que no haya sido elegida por el padre o tutor, o, en su caso, el alumno, para recibir sus enseñanzas* ».

⁷¹¹ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'*euskera*, *op. cit.*, article 21. « *Los alumnos que hayan iniciado sus estudios de E.G.B. fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco o aquellos que justifiquen debidamente su residencia no habitual en la Comunidad Autónoma, podrán ser eximidos de la enseñanza del euskera según el procedimiento que se establezca a tal efecto* ».

⁷¹² Cette exigence est introduite par l'article 17 de la loi de normalisation de l'*euskera*.

bascophones dans les deux zones où la langue basque n'est pas officielle (zone mixte et zone non-bascophone).

Dans le domaine de l'enseignement en langue basque, ce zonage linguistique se traduit par une différence dans l'intensité de l'introduction de son enseignement. En ce qui concerne la zone bascophone, la symétrie avec le régime linguistique de l'éducation de la Communauté autonome basque est parfaite. Ainsi, l'article 24 de la loi forale sur l'*euskera* introduit successivement le droit à choisir la langue officielle dans laquelle les élèves recevront des enseignements, tout en prévoyant l'obligation de recevoir un enseignement comme matière scolaire du castillan et de la langue basque⁷¹³. Pareille obligation bénéficie également des exemptions prévues dans la Communauté autonome basque pour les élèves ayant suivi un enseignement du premier degré en dehors de la zone bascophone de la Navarre, ainsi qu'à ceux dont la résidence habituelle se situe en dehors de ladite zone⁷¹⁴.

Cette symétrie du modèle linguistique navarrais et autonome basque s'estompe dans la zone mixte et non bascophone de la Navarre. En effet, dans la zone mixte, le principe du caractère obligatoire de l'enseignement de la langue basque est remplacé par le principe d'un enseignement facultatif. L'article 25 de la loi forale⁷¹⁵ dispose que l'incorporation de la langue basque à l'enseignement s'effectue pour ceux qui la sollicitent, établissant un tel enseignement sur la base du principe de la demande. L'article introduit un double mécanisme, ouvrant la voie à un traitement différencié de cette demande, puisque le principe de la demande peut être mis en œuvre pour un enseignement *en* langue basque ou un enseignement *de la* langue basque.

En ce qui concerne l'enseignement en langue basque, l'article 25 de la loi forale précise que cet enseignement sera dispensé aux élèves qui le sollicitent. Les modalités de l'enseignement en langue basque s'effectue soit par la création de centres d'enseignement entièrement bascophones ou par l'intégration de filières bascophones dans les centres existants (*líneas*). L'article utilise l'indicatif en faisant référence à la création par l'administration des centres ou

⁷¹³ Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, *op. cit.*, art 22. « 1. Todos los alumnos recibirán la enseñanza en la lengua oficial que elija la persona que tenga atribuida la patria potestad o tutela o, en su caso, el propio alumno. 2. En los niveles educativos no universitarios será obligatoria la enseñanza del euskera y del castellano, de tal modo que los alumnos, al final de su escolarización básica, acrediten un nivel suficiente de capacitación en ambas lenguas ».

⁷¹⁴ La spécificité de la loi forale navarraise est donc que cette exemption s'applique non seulement aux résidents extérieurs à la Communauté forale de Navarre, mais également aux résidents navarrais qui auraient suivi un enseignement ou qui résident dans une autre zone linguistique de la Navarre (zone mixte ou zone non bascophone).

⁷¹⁵ Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, *op. cit.*, art 25. « 1. La incorporación del euskera a la enseñanza, se llevará a cabo de forma gradual, progresiva y suficiente, mediante la creación, en los centros, de líneas donde se imparta enseñanza en euskera para los que lo soliciten. 2. En los niveles educativos no universitarios se impartirán enseñanzas de euskera a los alumnos que lo deseen, de tal modo que al final de su escolarización puedan obtener un nivel suficiente de conocimiento de dicha lengua ».

des filières bascophones, ce qui tend à démontrer que cette introduction de centres ou de filières bascophones est impérative. Par conséquent, l'objet de l'article est bien de reconnaître aux élèves un véritable droit d'option du régime linguistique de l'enseignement.

Toutefois, l'effectivité du droit à recevoir un enseignement en langue basque est modulé puisque l'article 25 prévoit une progressivité et une graduation dans la mise en place de ces centres et filières. Cela signifie-t-il que le principe de graduation et de progressivité serait de nature à remettre en cause le droit à recevoir un enseignement en langue basque dans la zone mixte ? Nous pensons qu'il ne peut en être ainsi. En effet, si la graduation et la progressivité sont de nature à retarder dans le temps l'effectivité du droit d'option linguistique des élèves, elles ne pourraient conduire à remettre en cause le niveau suffisant de l'implantation de cet enseignement en langue basque. Si une demande existe, l'administration doit faire droit à cette demande de manière impérative et organiser son réseau scolaire progressivement afin d'être en capacité à répondre à la demande des élèves. Ainsi, en ce qui concerne la zone mixte, l'enseignement en langue basque répond bien au principe du droit d'option des élèves dont le respect doit s'effectuer de manière suffisante, mais avec une certaine progressivité et graduation dans sa mise en œuvre.

L'article 25 de la loi forale prévoit également la mise en place d'un enseignement *de* la langue basque dans la zone mixte basé également sur le principe de la demande des élèves, de sorte que ces derniers peuvent moduler leur demande d'enseignement selon deux modalités : recevoir un enseignement *en* langue basque, ou un enseignement *de la* langue basque. La loi forale ne fait pas mention au principe de progressivité et de gradualité pour ce deuxième type d'enseignement. La raison de cette omission est sans doute organisationnelle. Dispenser un enseignement de la langue basque s'avère moins complexe que créer des centres ou filières d'enseignement entièrement bascophones. Le législateur n'a donc pas jugé utile de moduler le droit à recevoir un enseignement de la langue basque dans la zone mixte.

Pour ce qui concerne la zone non bascophone, l'article 26⁷¹⁶ de la loi forale introduit des dispositions analogues à celles de l'article 25, de sorte que sur la base du principe de la demande des élèves, un enseignement *en* langue basque ou *de la* langue basque peut être mis en place.

⁷¹⁶ Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, *op. cit.*, art. 26. « 1. La incorporación del euskera a la enseñanza se llevará a cabo de forma gradual, progresiva y suficiente, mediante la creación, en los centros públicos existentes, de líneas en las que se imparta enseñanza en euskera en función de la demanda.

2. Se impartirán enseñanzas de euskera, en los niveles educativos no universitarios, a todo el alumnado que así lo demande, de tal modo que al final de su escolarización pueda obtener un nivel suficiente de conocimiento de dicha lengua.

3. A efectos de atender la demanda en la red pública se tendrá en cuenta el número mínimo de alumnos que, respondiendo a criterios objetivos, utilice la Administración educativa en cualquiera de los modelos de enseñanza para la configuración de una unidad escolar ».

Cette disposition constitue une évolution importante du régime linguistique de l'éducation dans la zone non bascophone qui est issue d'une modification de la loi forale sur l'*euskera* effectuée le 27 juin 2017. En effet, auparavant, seule l'introduction d'un enseignement *de la* langue basque était envisagée dans la zone non bascophone. Désormais, il est possible d'introduire des centres et des filières d'enseignement en langue basque dans cette zone et, ainsi, le potentiel quantitatif et qualitatif de son enseignement est fortement augmenté.

Toutefois, l'article 26 de la loi forale sur l'*euskera* vient moduler de manière plus sévère le droit d'option des élèves pour bénéficier d'un enseignement en langue basque. En effet, contrairement à la zone mixte, l'instauration de ces centres ou filières d'enseignement s'effectuera « *en fonction de la demande* »⁷¹⁷. La mise en place de ces filières est donc conditionnée à l'existence d'une demande suffisante. La loi oblige l'administration, dans le cas de l'enseignement public, à évaluer ce caractère suffisant de la demande justifiant la mise en place d'une unité scolaire sur la base de « *critères objectifs* »⁷¹⁸.

Par ces différentes dispositions, le choix effectué par la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre de mettre en place un régime linguistique de l'enseignement reposant sur le droit d'option des élèves fait l'objet de modulations visant à répondre à la modulation du principe d'officialité de la langue basque en Navarre et aux exigences de mobilité des élèves d'autres territoires dans les deux Communautés autonomes. La mise en œuvre de ce droit d'option linguistique s'effectue, quant à lui, par la mise en place d'un régime de séparation linguistique établi sur le fondement de différents modèles linguistiques d'enseignement (2).

2- La mise en œuvre du droit d'option linguistique dans l'éducation

Une fois le choix de mettre en place un modèle d'éducation basé sur le droit d'option linguistique effectué, les Communautés autonomes basque et forale navarraise ont dû concilier deux aspirations différentes. La première concerne l'objectif de maîtrise des deux langues officielles assigné par les deux lois linguistiques. En effet, la loi de normalisation de l'*euskera* de la Communauté autonome basque introduit en parallèle au caractère obligatoire de l'enseignement des deux langues officielles, un objectif de « *connaissance pratique*

⁷¹⁷ Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, *op. cit.*, art. 26.

⁷¹⁸ *Ibid.*

suffisante »⁷¹⁹ des deux langues par les élèves à la fin de ce cursus d'enseignement obligatoire. La loi forale sur l'*euskera* de la Navarre introduit un objectif similaire pour ce qui est de la zone bascophone, de sorte que l'enseignement obligatoire de la langue basque et du castillan doit permettre que « *les élèves, à la fin de la scolarisation de base, justifient un niveau suffisant de maîtrise des deux langues* »⁷²⁰.

La deuxième aspiration est celle du respect du droit d'option linguistique, puisque les élèves ont le droit de choisir la langue dans laquelle l'enseignement leur est dispensé, avec une modulation dans l'effectivité de ce droit dans les zones mixte et non bascophone de Navarre.

Afin d'arriver à une conciliation satisfaisante, les deux Communautés autonomes ont mis en place un enseignement fondé sur le principe de la séparation linguistique. L'autorité normative, ainsi, définit plusieurs modèles linguistiques qui s'appliquent à l'enseignement. Les élèves choisissent le modèle qui leur convient et sont donc séparés, soit en filières intra scolaires ou en centres d'enseignement spécialisés, par modèle linguistique.

Si dans le cas de la Communauté autonome basque, le recours à différents modèles linguistiques d'enseignement apparaît de manière explicite à l'article 16 de la loi de normalisation de l'*euskera*⁷²¹, un tel recours apparaît implicitement et par le truchement de la reconnaissance conjointe d'un droit à recevoir un enseignement en castillan et en langue basque dans la loi relative à l'*euskera* de la Communauté forale de Navarre. Les deux Communautés ont procédé à la définition de ces modèles d'enseignement par le biais de leur pouvoir réglementaire.

a) *La définition des modèles d'enseignement*

La première Communauté autonome à définir les modèles linguistiques d'enseignement a été la Communauté autonome basque. Le décret 138/1983 du 19 juillet 1983 régle les modalités d'organisation de l'enseignement pré-universitaire⁷²² et définit trois modèles dans lesquels les

⁷¹⁹ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'*euskera*, *op. cit.*, article 17. « *El Gobierno adoptará aquellas medidas encaminadas a garantizar al alumnado la posibilidad real, en igualdad de condiciones, de poseer un conocimiento práctico suficiente de ambas lenguas oficiales al finalizar los estudios de enseñanza obligatoria* ».

⁷²⁰ Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, *op. cit.*, art. 24. « *En los niveles educativos no universitarios será obligatoria la enseñanza del euskera y del castella-no, de tal modo que los alumnos, al final de su escolarización básica, acrediten un nivel suficiente de capacitación en ambas lenguas* ».

⁷²¹ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'*euskera*, *op. cit.*, article 17. « *el Gobierno regulará los modelos lingüísticos a impartir en cada centro teniendo en cuenta la voluntad de los padres o tutores y la situación sociolingüística de la zona* ».

⁷²² La loi sur la normalisation linguistique prévoit également un droit à recevoir un enseignement en langue basque pour les étudiants universitaires, puisque le droit à recevoir un enseignement en langue basque est reconnu de manière large. Afin de rendre effectif ce droit, la régulation spécifique à l'Université s'applique, et en particulier

élèves peuvent s'inscrire. Par application du principe de séparation linguistique, les élèves sont ensuite regroupés selon les modèles linguistiques choisis. Les trois modèles sont définis, pour l'enseignement général, de la manière suivante :

- **Modèle A** : Toutes les matières - excepté celle de langue basque – sont dispensées fondamentalement en castillan⁷²³.
- **Modèle B** : La langue basque et le castillan sont utilisées conjointement pour dispenser les enseignements, et un partage des matières dispensées en chaque langue est effectué⁷²⁴. La langue basque et le castillan sont également enseignés comme matières à part entière.
- **Modèle D** : Toutes les matières – excepté celle de castillan – sont dispensées fondamentalement en langue basque⁷²⁵.

En ce qui concerne l'enseignement professionnel, seuls les modèles A et D sont régulés⁷²⁶.

La mise en place de ces trois modèles linguistiques témoigne de la mise en place d'un régime mixte. En effet, l'application du régime de séparation linguistique implique une séparation des élèves en fonction de la langue véhiculaire d'enseignement choisi. Les modèles A et D répondent à ce régime de séparation linguistique. Toutefois, comme l'a fait remarquer la doctrine⁷²⁷, le modèle B ne peut être considéré comme un modèle de séparation linguistique, et empreinte à la logique du modèle de conjonction linguistique où un « bilinguisme total »⁷²⁸ dans l'éducation est recherché. En d'autres termes, le modèle B étant un modèle intrinsèquement bilingue, il ne peut être catégorisé comme un modèle d'enseignement qui applique une séparation linguistique des élèves.

le décret 17/2011 du 15 février 2011, BOPV n°38 du 24 février 2011, relatif aux statuts de l'Université du Pays Basque qui est l'Université publique de la Communauté autonome basque.

⁷²³ Le décret prévoit la possibilité de dispenser des enseignements également en langue basque dans ce modèle à l'issue du primaire, à condition que les élèves possèdent une maîtrise de la langue basque considérée comme suffisante. La mise en œuvre de cette possibilité est qualifiée communément comme « modèle A renforcé ».

⁷²⁴ Le décret dispose que le castillan est utilisé pour les matières de lecture, l'écriture et les mathématiques, alors que la langue basque est utilisée pour le reste des matières.

⁷²⁵ Contrairement au modèle A, aucune possibilité de dispenser davantage de matières en castillan n'est envisagée dans le modèle D.

⁷²⁶ Toutefois, la possibilité de dispenser davantage de matières en langue basque, selon les modalités d'un modèle A renforcé est possible pour l'enseignement professionnel.

⁷²⁷ I. URRUTIA, *Derechos lingüísticos y Euskera en el sistema educativo*, op. cit., p. 562-563, propos sous la note de bas de page 92.

⁷²⁸ Le terme de « bilinguisme total » pour définir le modèle de conjonction linguistique est utilisé par le Professeur Milian i Massana comme le modèle qui dans les zones plurilingues impose comme langue d'instruction pour tous les élèves les langues (en général deux) qui sont en contact ».

A. MILIAN i MASSANA, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*, op. cit., p.101.

En ce qui concerne la mise en œuvre de ces différents modèles, le décret applique des règles différentes selon la filière d'enseignement donnée⁷²⁹. Ainsi, l'enseignement public doit obligatoirement organiser son offre et sa carte scolaire afin de rendre effectif le choix du modèle linguistique de chaque élève⁷³⁰.

Par contre, les centres d'enseignement privés sont exemptés d'une telle obligation et, par conciliation avec le principe de liberté d'enseignement, sont libres de choisir le modèle linguistique dans lequel ils dispensent leur enseignement. La seule obligation leur incombant est celle de dispenser les matières de langue basque et de castillan, quel que soit le modèle linguistique choisi⁷³¹.

La définition des modèles linguistiques de la Communauté autonome basque a très grandement inspiré la Communauté forale de Navarre. Les modèles navarrais pour l'enseignement pré-universitaire sont définis par le décret foral 159/1988 du 19 mai 1988⁷³². Le décret foral, à l'image du décret de la Communauté autonome basque, définit explicitement trois modèles d'enseignement :

- **Modèle A :** Enseignement en castillan avec la langue basque comme matière d'enseignement à tous les niveaux, degrés et modalités dans les centres privés et publics
- **Modèle B :** Enseignement en langue basque, avec le castillan comme matière d'enseignement et comme langue véhiculaire dans une ou plusieurs matières ou domaines.
- **Modèle D :** Enseignement totalement en langue basque exception faite de la matière de langue castillane dans tous les cours ou cycles⁷³³.

⁷²⁹ Une des particularités du système scolaire de la Communauté autonome basque est que l'enseignement est réparti de manière assez homogène selon les filières. Si l'enseignement public est majoritaire lors de l'année scolaire 2017-2018 et scolarise 52,07% des élèves, l'enseignement privé reste très important et scolarise 47,93% des élèves.

⁷³⁰ Pour cela, la réglementation prévoit des critères de nombre minimal afin d'ouvrir des classes et sections, voire pour regrouper dans un même centre d'enseignement les élèves de chaque option en vertu de critères géographiques.

⁷³¹ L'article 16 de la loi de normalisation de l'*euskera* impose la même obligation pour les établissements privés et bénéficiant de subventions publiques qui dispensent un enseignement véhiculaire dans une langue étrangère. Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'*euskera*, *op. cit.*, article 16. « *Los centros privados subvencionados con fondos públicos que impartan enseñanzas regladas tomando como base una lengua no oficial en la Comunidad, impartirán como asignaturas obligatorias el euskera y el castellano* ».

⁷³² Décret foral 159/1988 du 19 mai 1988 relatif à l'incorporation de l'usage de la langue basque dans l'enseignement non universitaire, BON du 1^{er} juin 1988.

⁷³³ Article 5 du décret foral. « *Modelo A: Enseñanza en castellano, con la lengua vasca como asignatura en todos los niveles, modalidades y grados en los centros públicos y privados, de acuerdo con los programas, orientaciones y horarios que se establezcan* ». Article 6 du décret foral. « *Modelo B: Enseñanza en euskara, con el castellano como asignatura en todos los cursos y ciclos, y como lengua de uso en una materia o área de los Ciclos Inicial y Medio, en dos del Ciclo Superior de EGB, y en una o dos materias de BUP, COU y Formación Profesional. Modelo D: Enseñanza totalmente en euskara salvo la asignatura de lengua castellana, en todos los cursos y ciclos* ».

Exception faite de quelques légères différences de vocabulaire, les modèles linguistiques de la Navarre sont en tous points similaires à ceux de la Communauté autonome basque. La principale différence concerne la formation professionnelle, puisque les trois modèles linguistiques y sont applicables dans la Communauté forale de Navarre, alors que seuls les modèles A et D sont applicables dans la Communauté autonome basque.

Le décret foral de Navarre introduit également une possibilité de renforcer les enseignements en langue basque au sein du modèle A, en instaurant une procédure différente que celle en vigueur dans la Communauté autonome basque. Ainsi, un tel renforcement pourra se faire à la demande soit des élèves, de leurs parents ou de leurs représentants légaux et sous condition d'une demande jugée suffisante⁷³⁴ et que les moyens de l'établissement scolaire le permettent. Ces différences mises à part, la Communauté forale de Navarre a fait le choix de définir des modèles linguistiques très similaires à ceux de la Communauté autonome basque, de sorte que l'enseignement véhiculaire de la langue basque et l'enseignement de la langue basque comme matière scolaire répond aux mêmes caractéristiques dans les deux Communautés autonomes. La spécificité de la Communauté forale de Navarre consistera donc, davantage que dans la définition des modèles linguistiques, dans la mise en œuvre de ces modèles qui est modulée en fonction du zonage établi par la loi forale sur l'*euskera*.

b) *La modulation territoriale des modèles d'enseignement*

Le décret foral applique les principes du zonage linguistique et instaure une mise en place modulée des différents modèles linguistiques d'éducation. En ce qui concerne la zone bascophone, le décret met en place un régime symétrique à celui mis en place dans la Communauté autonome basque. En effet, l'enseignement du castillan et de la langue basque comme matières d'enseignement est obligatoire pour toutes les filières – publique ou privée – de sorte qu'un enseignement entièrement en castillan ou en langue basque est impossible.

À l'image de la situation de la Communauté autonome basque, l'effectivité du droit d'option linguistique est pleinement assurée, puisque les administrations publiques ont l'obligation de dispenser l'enseignement dans la langue choisie par les élèves, en proposant un tel enseignement dans le centre d'enseignement qui leur correspond ou, à défaut, dans le centre le

⁷³⁴ Décret foral 159/1988 du 19 mai 1988 relatif à l'incorporation de l'usage de la langue basque dans l'enseignement non universitaire, *op. cit.*, article 5.2. « *A petición de los padres, tutores o en su caso alumnos, y siempre que se alcance un número mínimo de éstos, podrá además utilizarse el vascuence, previa autorización de la Administración educativa competente, como lengua de uso en una materia o asignatura* ».

plus proche permettant une telle option⁷³⁵. Comme c'est le cas dans la Communauté autonome basque, les centres d'enseignement privés conservent la liberté de choisir le modèle linguistique dans lequel ils proposent leurs enseignements, et les centres publics doivent adapter leur offre à la demande exprimée par les élèves.

Si la régulation linguistique de l'enseignement se traduit dans la zone bascophone par la symétrie avec le régime de la Communauté autonome basque, il en va autrement dans la zone mixte et la zone non-bascophone. Dans ces deux zones, le droit à recevoir un enseignement de et en langue basque est organisé autour du principe du volontariat, et non du principe d'obligation⁷³⁶.

Sur la base de ce principe de volontariat, le décret foral organise le régime linguistique de l'enseignement en se fondant sur les mêmes trois modèles linguistiques que ceux de la zone bascophone (modèle A, B et D). Si cette situation était établie dès l'origine pour la zone mixte, la possibilité d'opter pour un enseignement véhiculaire en langue basque n'a été formalisée qu'à compter de la modification de la loi sur l'*euskera* du 27 juin 2017. En effet, auparavant, seule la possibilité de recevoir un enseignement de langue basque sur la base du modèle A était possible dans la zone non bascophone. Désormais, les modèles B et D sont accessibles aux élèves scolarisés à l'école publique⁷³⁷.

Toutefois, le décret foral applique ici aussi le principe de modulation de ses obligations afin de rendre effectif le droit d'option des élèves. En effet, l'administration est tenue de répondre à l'option linguistique choisie par les élèves en appliquant le principe de progressivité et de gradualité, de sorte qu'il est possible que tous les élèves faisant le choix d'un enseignement sur la base du modèle B et D ne voient pas leur choix respecté. L'effectivité du droit d'option dépendra, ainsi, des mesures prises par l'administration afin d'organiser son offre éducative en fonction des options linguistiques choisies. L'obligation de respecter l'option choisie dans la zone bascophone s'estompe donc.

Ce principe de gradualité est appliqué de manière plus stricte dans la zone non bascophone. En effet, afin d'ouvrir des centres ou filières d'apprentissage sur la base des modèles B et D, la

⁷³⁵ Décret foral 159/1988 du 19 mai 1988 relatif à l'incorporation de l'usage de la langue basque dans l'enseignement non universitaire, *op. cit.*, article 7. « *La enseñanza en el modelo elegido se impartirá al alumno en el centro donde le corresponda nor-malmente ser escolarizado. No obstante, si en tal supuesto el número de alumnos fuese inferior a una ratio mínima de alumnos por aula, la escolarización se efectuará en el centro público de enseñanza más próximo posible* ».

⁷³⁶ Le principe d'obligation s'applique pour l'enseignement de la langue basque en tant que matière scolaire et non pour l'enseignement en langue basque en tant que langue véhiculaire.

⁷³⁷ Avant la modification de la loi forale sur l'*euskera* de 2017, certains centres d'enseignement privés appelés *Ikastola* proposaient un enseignement en langue basque en appliquant le modèle D.

demande doit être jugée suffisante dans cette zone. La loi, néanmoins, oblige l'administration à évaluer le caractère suffisant de la demande sur la base de critères objectifs⁷³⁸.

La conséquence majeure de cette modulation du droit d'option linguistique des élèves et de la mise en place du principe de volontariat est que, contrairement à la zone bascophone, un enseignement entièrement en castillan est possible en zone mixte et non bascophone. Le décret foral met en œuvre implicitement un quatrième modèle linguistique : celui de l'enseignement exclusivement en castillan, dénommé communément modèle G.

En effet, puisque l'enseignement de et en langue basque se fonde sur le principe du volontariat, les élèves ne sont nullement obligés de suivre un enseignement organisé sur les modèles A, B et D. Ils peuvent faire le choix de suivre un enseignement entièrement en castillan. Ceux effectuant ce choix suivent donc un enseignement sans langue basque qui est appelé en pratique modèle G.

Si les quatre modèles linguistiques ainsi envisagés demeurent inchangés, ils cohabitent désormais avec plusieurs programmes ayant pour objectif d'introduire un enseignement plurilingue. Ces programmes, regroupés autour de la catégorie Programme d'apprentissage en anglais (PAI)⁷³⁹, permettent d'instaurer, à l'intérieur de chaque modèle linguistique, un enseignement véhiculaire en anglais ou dans une autre langue étrangère.

Si l'instauration de ces programmes d'enseignement plurilingues n'a pas entraîné la modification des quatre modèles linguistiques d'enseignement (A, B, D et G), cette possibilité avait été envisagée en 2003 par l'adoption d'un nouveau décret foral, avant d'être finalement abandonnée⁷⁴⁰. Par conséquent, les programmes d'apprentissage plurilingues sont mis en œuvre de manière expérimentale en Navarre. Leur éventuelle généralisation et formalisation posera, sûrement, la question de leur conciliation avec les modèles d'enseignement actuels et avec les exigences du principe d'officialité linguistique.

⁷³⁸ Le département d'éducation de la Communauté forale de Navarre a défini ces critères de la sorte : pour ouvrir une classe bilingue (modèle B ou D), le nombre minimal d'élèves ayant fait ce choix doit être de 8. Si le nombre est inférieur, l'administration doit essayer de regrouper les demandes sur la base d'un critère géographique. Sur la base de ces critères, le département d'éducation a ouvert 14 sections proposant l'enseignement sur la base du modèle D à la rentrée scolaire 2017-2018.

⁷³⁹ Il existe trois modèles différents en réalité : le programme *British* organisé sous les critères du *British Council* et qui assure un enseignement véhiculaire bilingue castillan/anglais. Le second programme est propre à la Communauté forale de Navarre et se dénomme TIL et intègre l'anglais comme troisième langue véhiculaire au sein des modèles A et D. Enfin, le dernier programme intègre le français comme langue véhiculaire à l'intérieur du programme *Bachibac* permettant de valider un double cursus franco-espagnol lors de la dernière année d'enseignement pré-universitaire. À l'intérieur du programme TIL, la possibilité d'introduire un enseignement en français comme deuxième langue véhiculaire est également prévue, bien que cette modalité soit beaucoup moins développée que le programme TIL correspondant à l'anglais.

⁷⁴⁰ Le projet de décret prévoyait la mise en place de deux nouveaux modèles linguistiques : I et J dans lesquels les deux langues véhiculaires d'enseignement étaient le castillan et une langue étrangère européenne.

Le modèle espagnol introduit donc un principe de compétence partagée entre l'État et les Communautés autonomes en ce qui concerne la régulation linguistique. Cette compétence de régulation habilite les Communautés autonomes à s'immiscer dans les compétences exclusives de l'État. C'est le cas de la Communauté autonome basque et de la Communauté forale de Navarre qui ont inséré des dispositions visant à rappeler aux autorités administratives de l'État central l'obligation de prendre des mesures afin de garantir le droit des citoyens à s'adresser en langue basque aux administrations publiques, notamment en ce qui concerne la définition des critères de maîtrise de la langue basque dans la fonction publique⁷⁴¹.

La compétence pour réguler l'enseignement véhiculaire de la langue basque a également fait l'objet de développements spécifiques. Si les deux Communautés autonomes ont fait le choix d'établir un système de séparation linguistique très similaire sur ces principes, mais modulé territorialement dans sa mise en œuvre en Navarre, leur choix se doit également de respecter la compétence de l'État central en ce domaine.

Une fois le principe de compétence partagée entre État et Communautés autonomes affirmé, il convient de définir les modalités pratiques de ce partage et de s'intéresser à l'étendue de la compétence de chacun en matière de régulation linguistique. Compte tenu de la complexité de la question, il est souvent revenu au Tribunal constitutionnel espagnol d'opérer une pondération entre les titres de compétence de chacun et de définir leur contenu (II).

II- Le partage avec l'État de la compétence linguistique

La question de la définition du contenu de la compétence linguistique a été envisagée de deux manières. La première modalité a concerné le partage de la compétence de régulation linguistique (A). Si c'est bien cette compétence de régulation linguistique qui a concentré la majorité des contentieux, des problématiques inhérentes au partage de compétences sont également apparues en matière de planification linguistique (B).

A/ Les modalités du partage de la compétence de régulation linguistique

La question du partage de la compétence de régulation linguistique a mobilisé le Tribunal constitutionnel autour de deux grandes modalités. La première série de décision concerne le

⁷⁴¹ Articles 13 et 14 de la loi de normalisation de l'*euskera* de la Communauté autonome basque. Articles 10 et 15 de la loi forale sur l'*euskera*.

partage entre la compétence de régulation des Communautés autonomes inhérente au principe d'officialité linguistique et leur conciliation avec les prérogatives de l'État et ses compétences exclusives (1). La deuxième série de décisions s'est concentrée sur la question spécifique du partage de la compétence de régulation linguistique en matière d'enseignement (2).

1- Le partage relatif en ce qui concerne le principe d'officialité

Tout au long de sa jurisprudence et des conflits de compétences survenus entre État central et Communautés autonomes, le Tribunal constitutionnel a admis le principe du partage de la régulation linguistique induite par le principe d'officialité (a), de sorte que l'État peut s'immiscer dans cette compétence reconnue de manière prétorienne aux Communautés autonomes. La deuxième modalité de partage concerne la régulation linguistique dans les domaines de compétence exclusive de l'État, où le Tribunal constitutionnel a validé une immixtion des Communautés autonomes au nom de leur compétence de régulation du principe de co-officialité de la langue propre (b).

a) Le partage de la compétence de régulation linguistique inhérente au principe d'officialité

Pour ce qui est de la régulation du principe d'officialité des langues autres que le castillan, il a été vu que le Tribunal constitutionnel a admis une double immixtion de l'État central dans la compétence de régulation des Communautés autonomes. La première immixtion concerne l'exercice même de la régulation linguistique des langues co-officielles. La deuxième immixtion permet à l'État d'introduire une pondération, en définissant des garanties minimales relatives au statut du castillan et d'éviter des abus dans la régulation linguistique des langues co-officielles.

En ce qui concerne, l'exercice de la régulation linguistiques des langues co-officielles, il a été rappelé précédemment que le Tribunal constitutionnel a eu l'occasion de reconnaître une compétence concurrente entre l'État central et les Communautés autonomes. Une fois cette première étape franchie, restait à savoir quelle était l'étendue de la compétence de chacun. Le Tribunal constitutionnel, dans sa décision STC 82/1986 avait déjà eu l'occasion de préciser l'étendue de la compétence de régulation linguistique des Communautés autonomes : celles-ci peuvent réguler la portée du principe de co-officialité des langues autres que le castillan et

définir les conséquences pratiques de ce principe pour toutes les autorités publiques (locales, autonomes et étatiques).

D'un autre côté, le Tribunal a eu l'occasion de définir le caractère concurrent de cette compétence, et a donc permis à l'État de s'immiscer dans cette compétence de régulation linguistique. Restait à savoir jusqu'à quel point. Dans la définition de l'étendue de la compétence de régulation linguistique, le Tribunal constitutionnel a eu le souci de préserver le pouvoir normatif des Communautés autonomes. En effet, si l'avocat général de l'État défendait l'intervention de l'État central dans la régulation de la co-officialité des langues autres que le castillan de manière large, notamment afin de réguler par une loi de l'État « *les aspects basiques relatifs à l'usage des langues officielles* »⁷⁴², le Tribunal constitutionnel a écarté cette possibilité en précisant que : « *il ne convient pas d'admettre que ce titre de compétence habilite l'État à réguler avec un caractère général, même dans ses seuls aspects basiques, la co-officialité des langues espagnoles différentes au castillan et leur conséquent usage par les pouvoirs publics ou le droit à l'usage des autres langues espagnoles officielles par les particuliers* »⁷⁴³.

Cette limitation de l'intervention de l'État central s'explique par le souci du Tribunal de ne pas « *vider de leur contenu les compétences linguistiques assumées par les Communautés autonomes* »⁷⁴⁴. Une telle position est cohérente avec la lettre de l'article 3 de la Constitution qui fonde la compétence de régulation linguistique des Communautés autonomes. En effet, puisque l'article 3.2 de la Constitution donne le mandat aux statuts d'autonomie de déclarer la co-officialité d'une langue, limiter ce mandat exprimé de manière large par le pouvoir constituant en autorisant une régulation étatique des bases de la régulation des langues co-officielles aurait été contradictoire.

C'est dans la logique de ce raisonnement que le Tribunal constitutionnel dans une décision STC 56/1990 a affirmé que, même s'il existe une « *compétence concurrente* » entre l'État et les Communautés autonomes en matière de régulation linguistique, cette concurrence est mise en

⁷⁴² STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.*, FJ 4. « *Aduce el Abogado el Estado, en primer lugar, que el Estado (...) tiene competencia para regular los aspectos básicos relativos al uso de las lenguas oficiales* ».

⁷⁴³ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.*, FJ 4. « *pero no cabe entender que este título competencial habilite al Estado para regular, con carácter general, siquiera en sus aspectos básicos, la cooficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano y su consiguiente utilización por los poderes públicos o el derecho al uso de las otras lenguas españolas oficiales por los particulares* ».

⁷⁴⁴ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.*, FJ 4. « *Interpretar el art. 149.1.1.ª con el alcance que le otorga el Abogado del Estado, equivaldría a vaciar de contenido las competencias lingüísticas asumidas por las Comunidades Autónomas* ».

œuvre « *en faveur des Communautés autonomes* »⁷⁴⁵. La primauté des Communautés autonomes en matière de régulation linguistique est ici clairement affirmée.

Une fois ces précisions apportées, restait encore au Tribunal constitutionnel à définir les contours de la compétence de l'État central en matière de régulation linguistique. Cette intervention dans la régulation linguistique des langues co-officielles s'effectuera par le truchement de la répartition générale des compétences issue des articles 148 et 149 de la Constitution. Plus précisément, l'État intervient dans cette régulation dans les domaines où il dispose d'une compétence exclusive. Ainsi, si les Communautés autonomes peuvent prévoir à l'égard des autorités centrales les conséquences pratiques de l'officialité d'une langue autre que le castillan, « *il correspond à l'administration étatique de mettre en place concrètement la mise en pratique de cette régulation légale en ce qui concerne ses organes propres* »⁷⁴⁶.

Par cette jurisprudence, le Tribunal constitutionnel reconnaît à l'État central une compétence liée. En effet, l'administration de l'État est tenue d'utiliser son pouvoir normatif afin de mettre en œuvre les obligations créées par la régulation autonome de la co-officialité des langues. C'est en particulier le cas du droit à utiliser la langue devant les autorités publiques. L'État central est tenu de réguler les conditions par lesquelles il rendra effectif ce droit. Cette obligation a été rappelée par le Tribunal constitutionnel qui a eu l'occasion d'affirmer que : « *les conséquences génériques dérivées de caractère officiel d'une langue (...) doivent être respectées comme un 'prius' par les entités compétentes en établissant la régulation concrète de la mise en pratique de la régulation légale de la co-officialité* »⁷⁴⁷

Ce partage de compétence est, donc, très favorable aux Communautés autonomes. La régulation des langues co-officielles appartient aux Communautés autonomes qui peuvent s'immiscer dans les organes et compétences de l'État central. Ce dernier préserve son pouvoir de régulation linguistique pour ses organes et compétences, mais se trouve en situation de compétence liée afin de mettre en œuvre concrètement les conséquences de l'officialité régulées par les Communautés autonomes.

⁷⁴⁵ STC 56/1990 du 29 mars 1990, *op. cit.*, FJ 40. « *La consecuencia que cabe extraer de ello es que, al no existir competencia exclusiva sino concurrente sobre la regulación de las lenguas en favor de las Comunidades Autónomas* ».

⁷⁴⁶ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.*, FJ 5. « *correspondiendo a la Administración estatal la ordenación concreta de la puesta en práctica de aquella regulación legal en cuanto afecte a órganos propios* ».

⁷⁴⁷ STC 87/1997 du 24 avril 1997, *op. cit.*, FJ 4. « *las consecuencias genéricas que derivan del carácter oficial de una lengua (...) deben ser respetadas como un 'prius' por los entes competentes al precisar en los ámbitos materiales cuya titularidad les corresponde el uso de las lenguas y al establecer los medios concretos para dar cumplimiento a las consecuencias derivadas de la oficialidad y a las exigencias de la normalización o, como dice la STC 82/1986, al establecer "la ordenación concreta de la puesta en práctica" de la regulación legal de la cooficialidad* ».

Dans un deuxième temps, le Tribunal constitutionnel a montré également le souci de ménager le pouvoir normatif de l'État dans un souci de pondération. En effet, sur la base de l'article 149.1.1 de la Constitution, l'État peut intervenir afin de « *réguler des garanties minimales relatives à l'usage du castillan comme langue officielle devant tous les pouvoirs publics ainsi que les garanties dérivées du devoir de connaître le castillan* »⁷⁴⁸.

En reconnaissant une telle compétence, l'État peut donc réguler de manière nationale les garanties minimales relatives au castillan – devoir de le connaître, droit à l'utiliser – afin de s'assurer que les régulations autonomes de langues co-officielles ne portent pas atteinte au statut constitutionnel du castillan. La question de ces garanties minimales a été particulièrement problématique en ce qui concerne l'enseignement⁷⁴⁹.

Par cette jurisprudence, le Tribunal constitutionnel a défini les critères généraux de la répartition de la compétence de régulation linguistique. Il a eu l'occasion de préciser le partage effectué dans divers domaines où l'État bénéficie d'une compétence exclusive (b).

b) Le partage entre régulation linguistique et compétences étatiques exclusives (justice, défense, administration déconcentrée, registres civils et commerciaux)

Les règles générales de répartition des compétences entre État et Communautés autonomes en ce qui concerne la régulation linguistique ont été appliquées à plusieurs domaines où la Constitution reconnaît une compétence exclusive à l'État. Le Tribunal constitutionnel a eu l'occasion de préciser ces règles en matière de fonction publique, d'administration de la justice, de registres civils et commerciaux et de défense. Pour ce qui est de la régulation de l'officialité de la langue basque, ce sont les domaines de la fonction publique et de l'administration de la justice qui ont fait l'objet d'une régulation spécifique, alors que les autres domaines ont fait l'objet d'une régulation dans d'autres Communautés autonomes.

La fonction publique et l'administration de la justice

La loi de normalisation de l'*euskera* de la Communauté autonome basque, et la loi relative à l'*euskera* de la Communauté forale de Navarre ont intégré en leur sein des dispositions ayant pour objet de rappeler le droit des citoyens à utiliser la langue basque devant les administrations

⁷⁴⁸ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.* FJ 4. « *en consecuencia, el Estado puede regular, si lo considera oportuno, las garantías básicas de la igualdad en el uso del castellano como lengua oficial ante todos los poderes públicos, así como las garantías del cumplimiento del deber de conocimiento del castellano* ».

⁷⁴⁹ Cf. 2 de la présente partie.

publiques⁷⁵⁰ et l'administration de la justice⁷⁵¹, ainsi que l'obligation des autorités publiques de mettre en œuvre des mesures tendant à rendre effectif ce droit et de définir les postes publics pour lesquels la maîtrise de la langue basque est exigée ou reconnue comme mérite⁷⁵².

Or, conformément au partage effectué par le Tribunal constitutionnel, il appartient à l'État de réguler la mise en œuvre concrète de ces dispositions autonomes dans ses domaines de compétences.

Pour ce qui concerne la fonction publique, l'État dispose de la compétence pour définir les bases du régime juridique des administrations publiques et du statut général de la fonction publique. Compte tenu de la situation de compétence liée, la législation de l'État a repris et développé concrètement l'obligation de prendre en compte les compétences linguistiques dans l'accès à la fonction publique.

Pour ce qui est de l'accès à la fonction publique, l'article 19.1 de la loi 30/1984 du 2 août 1984 relative aux mesures de réforme de la fonction publique et l'article 56.2 de la loi 7/2007 du 12 avril 2007 relative au Statut basique de la fonction publique disposent de manière analogue que : « *les administrations publiques, dans le domaine de leurs compétences, devront prévoir la sélection des employés publics suffisamment qualifiés afin de couvrir les postes de travail dans les Communautés autonomes qui disposent de deux langues officielles* »⁷⁵³.

Par ailleurs, en ce qui concerne le droit à utiliser une langue co-officielle, l'article 36 de la loi 30/1992 relative au régime juridique des administrations publiques introduit la règle générale de l'utilisation du castillan lors des procédures établies devant l'Administration générale de l'État, tout en prévoyant dans les Communautés autonomes bénéficiant d'une co-officialité, la possibilité pour les particuliers de s'adresser en castillan et l'obligation conséquente pour l'administration de mettre en œuvre la procédure dans la langue co-officielle choisie par le particulier⁷⁵⁴.

⁷⁵⁰ Loi 10/1982 du 24 novembre 1982 basique de normalisation de l'usage de l'*euskera*, *op. cit.*, art. 6. Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, *op. cit.*, art. 6.

⁷⁵¹ Loi 10/1982 du 24 novembre 1982 basique de normalisation de l'usage de l'*euskera*, *op. cit.*, art. 9.

⁷⁵² Loi 10/1982 du 24 novembre 1982 basique de normalisation de l'usage de l'*euskera*, *op. cit.*, art. 14. Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 relative à l'*euskera*, *op. cit.*, art. 10 et 18.

⁷⁵³ Loi 30/1984 du 2 août 1984 relative aux mesures de réforme de la fonction publique, BOE 185 du 3 août 1984, art. 19.1. Loi 7/2007 du 12 avril 2007 relative au Statut basique de la fonction publique, BOE 89 du 13 avril 2007, art. 56.2. « *Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales* ».

⁷⁵⁴ Loi 30/1992 du 26 novembre 1992, BOE 285 du 27 novembre 1992, art. 36. « *La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella. En este caso, el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado. Si concurrieran varios interesados en el procedimiento, y existiera*

La question a été plus complexe en ce qui concerne l'administration de la justice, dont la compétence revient à l'État. Le Tribunal constitutionnel a dû concilier des prétentions contradictoires. D'un côté, l'article 117 de la Constitution espagnole consacre le principe de l'unité juridictionnelle comme « *base de l'organisation et du fonctionnement des Tribunaux* »⁷⁵⁵. D'un autre côté, en vertu de leur compétence de régulation linguistique, plusieurs Communautés autonomes ont introduit des dispositions tendant à reconnaître et rendre effectif le droit à utiliser la langue basque devant la justice.

Si le domaine de la justice a donné l'occasion au Tribunal constitutionnel de proclamer explicitement le caractère concurrent de la compétence de régulation linguistique⁷⁵⁶, le contrôle de la régulation effectuée par l'État et les Communautés autonomes a amené le Tribunal à concilier le principe d'unité juridictionnelle et le principe de plurilinguisme.

Le Tribunal a eu l'occasion de valider la constitutionnalité de l'article 9 de la loi de normalisation de l'*euskera*, car au sens du Tribunal la loi n'imposait aucune obligation et se bornait à reconnaître les conséquences de l'officialité de la langue basque⁷⁵⁷ en disposant que « *dans ses relations avec l'administration de la justice, tout citoyen pourra utiliser la langue officielle de son choix sans qu'on puisse lui exiger une traduction* »⁷⁵⁸. Plus précisément, le Tribunal voulait préserver toute tentative d'imposer aux magistrats l'obligation de connaître les langues co-officielles, au nom du droit des citoyens à utiliser cette langue devant l'administration de la justice.

Par cette interprétation, le Tribunal limite l'immixtion des Communautés autonomes dans la régulation du fonctionnement de l'administration de la justice. Ce souci de préserver la compétence exclusive de l'État s'est faite au prix d'une subtilité argumentative pas totalement convaincante. Comme l'a affirmé une partie de la doctrine⁷⁵⁹, la distinction entre prévoir les conséquences du principe d'officialité de la langue basque et ne pas imposer d'obligations peut paraître confuse. Il peut être rétorqué que prévoir dans l'administration de la justice l'obligation

discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos ».

⁷⁵⁵ Article 117.5 de la Constitution espagnole. « *El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales* ».

⁷⁵⁶ STC 56/1990 du 29 mars 1990, *op. cit.*, FJ 40.

⁷⁵⁷ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.*, FJ 11. « *El art. 9 reconoce el derecho de todo ciudadano se entiende que en el territorio del País Vasco a usar la lengua oficial de su elección en sus relaciones con la Administración de Justicia sin que se le pueda exigir traducción alguna* ».

⁷⁵⁸ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'*euskera*, *op. cit.*, article 9. « *En sus relaciones con la Administración de Justicia, todo ciudadano podrá utilizar la lengua oficial de su elección, sin que se le pueda exigir traducción alguna* ».

⁷⁵⁹ V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.*, p. 318. Voir également l'opinion dissidente du juge constitutionnel Francisco Rubio Llorente dans la STC 82/1986.

d'utiliser la langue basque lorsque les citoyens en font la demande est également une conséquence de l'officialité de ladite langue, puisque les particuliers ont le droit d'utiliser la langue basque devant toutes les administrations publiques⁷⁶⁰. Dès lors, prévoir une obligation de connaître la langue co-officielle pour les magistrats aurait pu s'envisager.

Le même souci de préserver la compétence de l'État de la part du Tribunal s'est retrouvé lors du contrôle des lois de régulation de l'administration de la justice. La Haute Cour espagnole a, ainsi, validé l'article 231 de la loi organique 6/1985⁷⁶¹ relative au pouvoir judiciaire qui pose comme principe l'utilisation du castillan par tous les membres de l'administration de la justice, tout en prévoyant la possibilité d'utiliser une langue co-officielle par les membres de l'administration de la justice et les parties, lorsque l'action judiciaire se trouve sur le territoire disposant de plusieurs langues officielles. Alors que les Communautés autonomes basque, catalane et galicienne estimaient que cette régulation empiétait sur leur compétence de régulation linguistique, le Tribunal a eu l'occasion d'affirmer sa jurisprudence sur la concurrence de compétence et sur le partage entre l'État et les Communautés autonomes⁷⁶².

Le problème le plus épineux résidait dans l'alinéa 4 de l'article 231 de la loi organique qui introduisait un mécanisme de traduction d'office des actes de procédure non rédigés en castillan dans une série d'hypothèses, et notamment lorsque le juge en faisait la demande. Si le Tribunal constitutionnel avait validé cette possibilité offerte aux juges d'ordonner la traduction d'office, sa suppression par la loi organique 16/1994⁷⁶³ a été neutralisée par une réserve d'interprétation⁷⁶⁴. Ainsi, le Tribunal maintient le pouvoir des juges de procéder à la traduction

⁷⁶⁰ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, basique de normalisation de l'*euskera*, *op. cit.*, article 6.

⁷⁶¹ Loi organique 6/1985 du 1^{er} juillet 1985 relative au pouvoir judiciaire, BOE du 2 juillet 1985, art. 231. « 1. *En todas las actuaciones judiciales, los Jueces, Magistrados, Fiscales, Secretarios y demás funcionarios de Juzgados y Tribunales usarán el castellano, lengua oficial del Estado.*

2. *Los Jueces, Magistrados, Fiscales, Secretarios y demás funcionarios de Juzgados y Tribunales podrán usar también la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, si ninguna de las partes se opusiere, alegando desconocimiento de ella que pudiere producir indefensión.*

3. *Las partes, sus representantes y quienes les dirijan, así como los testigos y peritos, podrán utilizar la lengua que sea también oficial en la Comunidad Autónoma en cuyo territorio tengan lugar las actuaciones judiciales, tanto en manifestaciones orales como escritas ».*

⁷⁶² STC 56/1990 du 29 mars 1990, *op. cit.*, FJ 40.

⁷⁶³ Loi organique 16/1994 du 8 novembre 1994 portant réforme de la loi relative au pouvoir judiciaire, BOE 268 du 9 novembre 1994, art. 131.4. « 4. *Las actuaciones judiciales realizadas y los documentos presentados en el idioma oficial de una Comunidad Autónoma tendrán, sin necesidad de traducción al castellano, plena validez y eficacia. De oficio se procederá a su traducción cuando deban surtir efecto fuera de la jurisdicción de los órganos judiciales sitos en la Comunidad Autónoma, salvo si se trata de Comunidades Autónomas con lengua oficial propia coincidente. También se procederá a su traducción cuando así lo dispongan las leyes o a instancia de parte que alegue indefensión ».*

⁷⁶⁴ STC 105/2000 du 13 avril 2000, BOE n°119 du 18 mai 2000.

d'office des actes de procédure présentés dans une langue co-officielle, malgré la disparition de cette disposition dans la loi⁷⁶⁵.

Par cette interprétation neutralisante, le Tribunal a eu le souci de préserver l'unité juridictionnelle, en s'opposant à une reconnaissance indirecte d'une obligation de connaître la langue co-officielle par les magistrats. Ainsi, malgré la pleine validité des actes de procédure rédigés en langue co-officielle, les magistrats ne sont pas tenus de connaître ces langues, car ils disposent toujours de la faculté de faire traduire ces actes au castillan.

Les autres domaines de régulation

Si les lois linguistiques basque et navarraise ont introduit des régulations linguistiques touchant aux domaines de compétences exclusives de l'État, d'autres Communautés autonomes ont régulé d'autres domaines tels que la défense et les registres civils et commerciaux. Le Tribunal a eu l'occasion d'appliquer sa jurisprudence en préservant le pouvoir normatif de l'État dans le fonctionnement et l'organisation linguistique de la défense, tout en validant la légitimité des Communautés autonomes à prévoir les conséquences de la co-officialité linguistique en matière de défense⁷⁶⁶.

En matière de registres publics, si l'article 149.1.8 de la Constitution confie la compétence exclusive à l'État, la régulation linguistique de la tenue des registres civils et commerciaux doit respecter le principe de co-officialité. Ainsi, le Tribunal a validé la législation de l'État introduisant l'obligation de tenir les deux registres en castillan, tout en acceptant la validité juridique des certificats rédigés dans une langue co-officielle. Dans ce cas, il incombera à l'État de faire traduire au castillan l'acte présenté⁷⁶⁷.

Si le Tribunal constitutionnel a assis sa jurisprudence en ce qui concerne le partage de la compétence linguistique pour les domaines de compétences exclusive de l'État, la question de l'enseignement a également été source d'interrogations plus profondes et le partage des compétences effectué par le Tribunal a suscité de nombreux enjeux.

⁷⁶⁵ FJ 12. « *la sustitución de la facultad judicial incondicionada de traducción que estaba contenida en la anterior redacción del precepto (...) por una remisión a otras disposiciones legislativas no impide que los Jueces y Magistrados, tras la entrada en vigor la Ley 16/1994, puedan y deban ordenar la traducción de un escrito o documento redactado en una lengua oficial autonómica cuando ello sea necesario para cumplir la función jurisdiccional (art. 117.1 y 3 CE) de proporcionar a todos la tutela judicial efectiva, como exige el principio proclamado en el art. 24.1 CE. Interpretado así, el art. 231.4 LOPJ no se opone a los arts. 3, 117.1 y 149.1.5 CE* ».

⁷⁶⁶ STC 123/1988 du 23 juin 1988, BOE n°166 du 12 juillet 1988, FJ 5. STC 134/1997 du 17 juillet 1997, *op. cit.*, FJ 2.

⁷⁶⁷ ATC 311/1993 du 25 octobre 1993, FJ 3. STC 87/1997 du 24 avril 1997, BOE n°121 du 21 mai 1997, FJ 4.

2- Le partage affirmé en ce qui concerne l'enseignement

La question du partage de la compétence éducative présente une double dimension. La première concerne l'intervention de l'État afin de réguler les conditions de base du programme scolaire et, plus spécifiquement, l'enseignement du castillan comme matière d'enseignement (a). La deuxième concerne l'immixtion de l'État dans la régulation de l'enseignement véhiculaire en langues co-officielles (b).

a) *Le socle commun sur l'enseignement du castillan*

En se fondant sur les articles 149.1.30 et 148.1.7, le Tribunal constitutionnel a eu l'occasion d'affirmer le caractère concurrent de la compétence de régulation linguistique de l'enseignement. Le Tribunal a, ainsi, eu l'occasion de reconnaître dans sa décision 87/1993 que « *l'État dans son ensemble (y compris les Communautés autonomes) a le devoir constitutionnel d'assurer la connaissance tant du castillan que des langues propres dans les Communautés qui disposent d'une autre langue officielle* »⁷⁶⁸. Une fois ce caractère partagé de la régulation linguistique de l'éducation affirmé⁷⁶⁹, restait encore à organiser le partage. Ce partage de compétence est conditionné, d'une part, par le principe d'officialité linguistique, puisque « *de la reconnaissance de l'officialité du castillan et de la langue propre de la Communauté est dérivé le mandat pour les pouvoirs publics étatiques et autonomes d'inclure les deux langues officielles comme matière d'enseignement obligatoire* »⁷⁷⁰.

De la sorte, le Tribunal constitutionnel a légitimé l'intervention linguistique de l'État central dans la définition de la répartition horaire des différentes matières. En effet, sur le fondement de l'article 149.1.30, il appartient à l'État de définir le régime de base de l'enseignement, en fixant les enseignements communs à tous les territoires. Le Tribunal constitutionnel a estimé que, dans cette œuvre de définition, l'État pouvait réguler la répartition horaire dévolue à ces

⁷⁶⁸ STC 87/1983 du 27 octobre 1983, BOE n°288 du 2 décembre 1983, FJ 5. « *el Estado en su conjunto (incluidas las Comunidades Autónomas) tienen el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de las lenguas propias de aquellas comunidades que tengan otra lengua como oficial.* ».

⁷⁶⁹ Le Tribunal explicite ce caractère partagé dans la STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 9. « *los poderes públicos -el Estado y la Comunidad Autónoma- están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza* ».

⁷⁷⁰ STC 134/1997 du 17 juillet 1997, *op. cit.*, FJ 4. « *Esta necesaria participación de ambos niveles de gobierno en la configuración del sistema educativo parte, por lo demás, de la siguiente restricción saber, que «del reconocimiento de la cooficialidad del castellano y de la lengua propia de una Comunidad se deriva el mandato para los poderes públicos, estatal y autonómico, de incluir ambas lenguas cooficiales como materia de enseñanza obligatoria* ».

enseignements communs et aux enseignements définis par les Communautés autonomes⁷⁷¹. La question de l'enseignement des langues est partie intégrante de cette répartition horaire. Le Tribunal valide une répartition instrumentale de compétences. Ainsi, l'État peut réguler les bases horaires minimales et le programme d'enseignement du castillan et confier la régulation des autres langues officielles aux Communautés autonomes⁷⁷². C'est donc l'État qui définit le socle commun relatif à l'enseignement du castillan, que ce soit au niveau horaire qu'au niveau du programme. Les Communautés autonomes, lors du développement de la régulation de l'enseignement sur leur territoire, sont tenues de respecter ce socle commun. À l'inverse, la régulation étatique de la répartition horaire des enseignements doit également prévoir un espace pour l'enseignement des langues officielles qui est régulé par les Communautés autonomes.

La régulation de la répartition horaire des enseignements est issue de la loi organique 2/2006 du 3 mai 2006 relative à l'éducation telle que modifiée par la loi organique 8/2013 du 9 décembre 2013 relative à l'amélioration de l'éducation. Cette loi organique réforme le système précédent de répartition horaire fondée sur une répartition de 55% des enseignements dits communs dont la régulation revenait à l'État et 45% des enseignements dont la régulation revenait aux Communautés autonomes. La régulation du castillan et de la langue co-officielle comme matière relevait du bloc horaire de chaque entité, de sorte que l'État régulait l'enseignement du castillan et les Communautés autonomes régulaient l'enseignement de la langue co-officielle.

Désormais, la loi organique instaure trois catégories d'enseignements : les enseignements du tronc commun, les enseignements spécifiques et les enseignements libres. Si la régulation du programme éducatif et des matières formant partie des deux premières catégories revient à l'État, avec une régulation complémentaire des Communautés autonomes, la répartition horaire de chaque matière est du ressort des Communautés autonomes. L'article 6.2 bis de la loi organique fixe une limite à cette liberté de fixation horaire en disposant que : « *l'horaire*

⁷⁷¹ STC 87/1983 du 27 octobre 1983, BOE n°288 du 2 décembre 1983, FJ 4. Le Tribunal valide cette intervention, car elle est une condition pour fixer l'homogénéité minimale de la formation scolaire que l'État a la charge de valider par la définition de titres et diplômes académiques « *Pero difícilmente puede conseguirse esa finalidad si no se fijan no sólo las enseñanzas mínimas sino también los horarios que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa* ».

⁷⁷² STC 87/1983 du 27 octobre 1983, BOE n°288 du 2 décembre 1983, FJ 5. « *el Gobierno ha fijado unos horarios mínimos para todo el territorio nacional, y en materia lingüística los ha fijado sólo con relación al castellano, ya que al referirse a enseñanzas mínimas en todo el Estado se ha limitado correctamente a regular la enseñanza de la única lengua que es oficial en todo su territorio y que, por tanto, debe enseñarse en todo él con arreglo de unos mismos criterios concernientes tanto al contenido como a los horarios mínimos; mientras que la regulación de la enseñanza de otras lenguas oficiales corresponde a las respectivas instituciones autonómicas* ».

minimal correspondant aux matières du bloc de tronc commun (...) ne sera pas inférieur à 50% du total des heures d'enseignement fixé par chaque Administration éducative »⁷⁷³.

En raison de cette réforme, il appartient donc aux Communautés autonomes de définir la charge horaire des enseignements de langue castillane et de langue basque. Le premier enseignement fait partie du tronc commun, alors que l'enseignement de la langue basque a été incorporé dans le tronc des enseignements libres. Par conséquent, si l'État régule le curriculum de la matière de langue castillane⁷⁷⁴, les Communautés autonomes sont libres de réguler le curriculum de la matière de langue basque.

Sur la base de cette liberté, la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre ont régulé par voie réglementaire cette répartition horaire et ont fait le choix de répartir de manière symétrique le nombre d'heures pour la langue castillane et la langue basque (selon les modèles linguistiques, entre 3 et 4 heures hebdomadaires pour chacune)⁷⁷⁵.

Si la répartition des compétences de régulation linguistique a obéi à un schéma clair en ce qui concerne l'enseignement des langues officielles espagnoles, la question s'est de nouveau posée en ce qui concerne l'enseignement véhiculaire dans les langues co-officielles et du castillan (b).

b) Le castillan comme langue véhiculaire

La question de la régulation de la langue véhiculaire obéit à la répartition générale des compétences et à l'article 148.1.17 de la Constitution qui attribue aux Communautés autonomes la compétence relative à l'enseignement de la langue de la Communauté autonome. Elle s'inscrit également en cohérence avec la régulation linguistique qui incombe aux Communautés autonomes sur la base du principe d'officialité reconnu à l'article 3 de la Constitution espagnole.

⁷⁷³ Loi organique 2/2006 du 3 mai 2006 relative à l'éducation, BOE 106 du 4 mai 2006, art. 6.2bis e). « *el horario lectivo mínimo correspondiente a las asignaturas del bloque de asignaturas troncales (...) no será inferior al 50% del total del horario lectivo fijado por cada Administración educativa como general* ».

La loi organique retient l'ancien système de répartition des horaires d'enseignement à 55% pour l'État et 45% pour les Communautés autonomes pour la formation professionnelle, le second cycle de l'éducation de la petite enfance (2-3 ans) et les filières d'éducation artistique, linguistique et sportive.

Le Tribunal constitutionnel a validé la constitutionnalité de cette nouvelle répartition des compétences éducatives. STC 14/2018 du 20 février 2018, BOE n°72 du 23 mars 2018, FJ 4.

⁷⁷⁴ Cette régulation a été réalisée par deux décrets. Le décret 126/2014 du 28 février 2014 relatif au curriculum de base de l'Éducation primaire, BOE 52 du 1^{er} mars 2014 et le décret 1105/2014 du 26 décembre 2014 relatif au curriculum de base de l'Éducation secondaire obligatoire et du cycle de baccalauréat, BOE 3 du 3 janvier 2015.

⁷⁷⁵ Décret 236/2015 du 22 décembre 2015, BOPV 9 du 15 janvier 2016, relatif au curriculum de l'Éducation basique dans la Communauté autonome basque. Annexe 1.

Ordre foral 51/2014 du 2 juin 2014, BON 131 du 7 juin 2014, relatif à l'implantation et aux horaires d'enseignement correspondants à l'éducation primaire. Annexe 1.

Ordre foral 46/2015 du 15 mai 2015, BON 127 du 2 juillet 2015, relatif à l'implantation et aux horaires d'enseignement correspondants à l'éducation secondaire. Annexe 1.

Sur ce fondement, le Tribunal constitutionnel a laissé une large liberté aux Communautés autonomes afin de définir la régulation linguistique de l'éducation et introduire les langues co-officielles comme langues véhiculaires d'enseignement.

Toutefois, cette liberté de régulation trouve son contrepoids dans le propre système de la co-officialité organisé par l'article 3 de la Constitution qui a pour objet d'organiser, non pas la coexistence mais la cohabitation entre les langues officielles, ce qui tendrait à interdire toute hégémonie d'une langue co-officielle sur l'autre et ce qui oblige les pouvoirs publics à organiser la présence simultanée des deux langues dans la sphère publique⁷⁷⁶.

En se fondant sur l'article 3 de la Constitution et sur l'article 149.1.1 de la Constitution qui confie à l'État la compétence pour garantir l'égalité de tous les Espagnols dans l'exercice des droits et le respect des devoirs constitutionnels, le Tribunal constitutionnel a admis la compétence de l'État afin de « *veiller au respect des droits linguistiques (...) et en particulier à celui de recevoir un enseignement dans la langue de l'État* »⁷⁷⁷. Par cette jurisprudence, le Tribunal constitutionnel reconnaît compétente la Haute inspection académique afin d'exercer un contrôle de la régulation de l'enseignement des Communautés autonomes, en vérifiant le respect du droit à recevoir un enseignement du castillan, mais également un enseignement en castillan.

La jurisprudence du Tribunal constitutionnel a évolué sur ce point, et a ainsi ouvert la voie à reconnaître au bénéficiaire des élèves un véritable droit subjectif de recevoir un enseignement en castillan. Si une telle approche avait été écartée sur le fondement du droit à l'éducation reconnu à l'article 27 de la Constitution, le principe d'officialité issu de l'article 3 a constitué un fondement constitutionnel alternatif à ce nouveau droit.

La reconnaissance de ce droit a été particulièrement problématique dans le cas de la Catalogne qui a appliqué un système de conjonction linguistique où tous les élèves suivent un même modèle linguistique, contrairement à la Communauté autonome basque et à la Navarre qui ont mis en œuvre un système de séparation linguistique fondé sur le libre choix du modèle linguistique. Ce modèle de conjonction fait le choix d'un enseignement du catalan sur la base

⁷⁷⁶ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, BOE n°19 du 23 janvier 1995, FJ 6.

⁷⁷⁷ STC 6/1982 du 22 février 1982, *op. cit.*, FJ 10. « *no sustrae a los órganos centrales del Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales entre los cuales se encuentra el de conocer la lengua del Estado y (...) por consiguiente, también para velar por el respeto a los derechos lingüísticos (entre los cuales está, eventualmente, el derecho a conocer la lengua peculiar de la propia Comunidad Autónoma) y en particular el de recibir enseñanza en la lengua del Estado* ».

de la pédagogie de l'immersion, puisque le catalan « *est la langue normalement utilisée comme langue véhiculaire et d'apprentissage du système éducatif* »⁷⁷⁸

Si le Tribunal constitutionnel a validé la constitutionnalité du modèle linguistique d'éducation catalane dans sa décision STC 337/1994⁷⁷⁹, la question s'est posée de savoir comment concilier le modèle de la conjonction linguistique avec le droit de recevoir un enseignement véhiculaire en castillan. En effet, le Tribunal constitutionnel a fait évoluer son interprétation du principe d'officialité dans sa décision STC 31/2010, en assurant que ce principe implique un « *équilibre inexcusable entre deux langues officielles de manière égale* »⁷⁸⁰.

Le Tribunal applique au domaine de l'enseignement cette interprétation nouvelle en affirmant, d'une part, que si « *le catalan doit être langue véhiculaire et d'apprentissage dans l'enseignement* »⁷⁸¹ et peut même constituer « *le centre de gravité* »⁷⁸² du modèle d'éducation, le castillan « *ne peut cesser d'être langue véhiculaire et d'apprentissage dans l'enseignement* » puisque cette condition est la conséquence du caractère « *également officiel en Catalogne* »⁷⁸³ du castillan.

Par ce raisonnement, le Tribunal s'essaie à une conciliation de deux principes qui peuvent apparaître contradictoires : d'un côté il valide la constitutionnalité du modèle catalan de conjonction linguistique fondé sur l'immersion en catalan, et d'un autre côté il instaure l'obligation de dispenser un enseignement véhiculaire en castillan, créant par la même un véritable droit subjectif à recevoir un tel enseignement.

Cette conciliation a été vivement critiquée⁷⁸⁴ et a ouvert la voie à un large contentieux sur la question du modèle linguistique de l'éducation catalane et sur le rôle de l'État pour rendre

⁷⁷⁸ Loi 12/2009 du 10 juillet 2009 d'éducation, DOGC 5422 du 16 juillet 2009, p. 56589, art. 11. « *El catalán, como lengua propia de Cataluña, es la lengua normalmente utilizada como lengua vehicular y de aprendizaje del sistema educativo* ».

⁷⁷⁹ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 10.

⁷⁸⁰ STC 31/2010 du 28 juin, *op. cit.*, FJ 14. « *A diferencia de la noción de "normalidad", el concepto de "preferencia", por su propio tenor, trasciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, en este caso, del catalán sobre el castellano, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado* ».

⁷⁸¹ STC 31/2010 du 28 juin, *op. cit.*, FJ 14. « *El catalán debe ser, por tanto, lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza* ».

⁷⁸² STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 10. « *Al igual que es legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo* ».

⁷⁸³ STC 31/2010 du 28 juin, *op. cit.*, FJ 14. « *El catalán debe ser, por tanto, lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, pero no la única que goce de tal condición, predicable con igual título del castellano en tanto que lengua asimismo oficial en Cataluña. (...) El castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza* ».

⁷⁸⁴ La doctrine est partagée sur la position du Tribunal constitutionnel, entre ceux qui critiquent la remise en cause du système d'éducation catalan et ceux qui dénoncent la « relégation » du castillan au statut de langue résiduelle de l'enseigne-ment en Catalogne.

effectif un tel droit à recevoir un enseignement véhiculaire en castillan. En effet, le Tribunal constitutionnel se contente d'énoncer le principe d'une nécessaire présence du castillan comme langue véhiculaire, sans préciser les modalités et la durée de cet enseignement véhiculaire. Il incombe donc aux autorités compétentes pour réguler la langue d'enseignement de respecter cette exigence constitutionnelle.

La Généralité de Catalogne avait introduit un mécanisme permettant de concilier le modèle de conjonction linguistique basé sur l'immersion en catalan et le droit à recevoir un enseignement véhiculaire en castillan, en introduisant un système « d'attention individualisée » en castillan aux élèves dont la langue habituelle était le castillan et qui en faisaient la demande⁷⁸⁵.

Toutefois, saisi de plusieurs recours contentieux de la part de parents d'élèves demandant un enseignement véhiculaire en castillan et opposés à ce système d'attention individualisée, le Tribunal suprême a eu l'occasion de préciser le mandat constitutionnel établi par le Tribunal constitutionnel. Dans une série de décisions, le Tribunal suprême s'est penché sur l'exigence d'établir un enseignement véhiculaire en castillan, en sanctionnant les établissements scolaires qui appliquaient le système de l'immersion en catalan et ne proposaient pas un enseignement véhiculaire en castillan, tout en rappelant l'obligation de la Généralité de Catalogne « *d'adapter son modèle d'enseignement aux exigences de la STC 31/2010 du Tribunal constitutionnel* »⁷⁸⁶.

Pour la première position, voir : A. MILIAN i MASSANA et *alii*, « La lengua », RCDP, especial sobre la Sentència 31/2010 del Tribunal constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, 2010, p. 131-152.

L. J. SEGURA GINARD, « Les llengües oficials en la doctrina recent del Tribunal constitucional », RLD n° 56, 2011, p. 83-113.

A. MILIAN i MASSANA, « Contingut i conseqüències jurídiques de la sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials », Revista jurídica de les Illes Balears, n° 9, 2011, p. 39-67.

E. PONS, « Los efectos de la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el régimen lingüístico del Estatuto de Autonomía de Cataluña », Revista d'estudis autonòmics i federals, n° 12, 2011, p. 120-152.

Pour la seconde position, voir : A.L. ALONSO de ANTONIO, « La cuestión lingüística en la sentencia del Tribunal constitucional sobre el estatuto de autonomía de Cataluña », Teoría y realidad constitucional, n°27, 2011, p. 449-460.

F. DE CARRERAS SERRA, « ¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña?. El Estado de las autonomías tras la sentencia del TC », Claves de la razón práctica, n°206, 2010, p. 10-19.

Pour une analyse de la STC 31/2010 faite par la doctrine française, voir : H. ALCARAZ, O. LECUCQ, « L'État des autonomies après l'arrêt du Tribunal constitutionnel espagnol sur le nouveau Statut de la Catalogne », RFDA, 2011, p. 403.

⁷⁸⁵ Loi 12/2009 du 10 juillet 2009 relative à l'éducation, *op. cit.*, art. 11.4. « *En el curso escolar en el que los alumnos inicien la primera enseñanza, las madres, los padres o los tutores de los alumnos cuya lengua habitual sea el castellano pueden instar, en el momento de la matrícula, y de acuerdo con el procedimiento que establezca el Departamento, que sus hijos reciban en aquella atención lingüística individualizada en esa lengua* ».

⁷⁸⁶ STS 668/2010 du 9 décembre 2010 FJ 7, et STS 6632/2010 du 16 décembre 2010 FJ7, STS 2773/2011 du 19 mai 2011, FJ 7. « *En consecuencia y para ello la Generalidad deberá adoptar cuantas medidas sean precisas para adaptar su sistema de enseñanza a la nueva situación creada por la declaración de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional que considera también al castellano como lengua vehicular de la enseñanza en Cataluña junto con el catalán* ».

Dans un deuxième temps, le Tribunal suprême a remis en cause le modèle d'attention individualisée, en estimant que l'insertion d'un enseignement véhiculaire en castillan n'était pas satisfaite par une attention individualisée et exigeait « *l'entière transformation du système, afin que les enfants [du requérant] et leurs condisciples utilisassent (...) le castillan comme langue véhiculaire d'enseignement* »⁷⁸⁷. Cette transformation du système ne doit pas s'entendre, toutefois, comme une adaptation générale et normative du modèle de conjonction linguistique, mais d'une adaptation dudit modèle « *suivi dans le collège et la classe dans lequel les enfants du requérant sont scolarisés* »⁷⁸⁸.

Après avoir introduit une véritable injonction à la Généralité de Catalogne d'adapter son modèle de conjonction linguistique en abandonnant le système de l'attention individualisée et en lui préférant la transformation du modèle linguistique de l'ensemble de la classe où un élève demande un enseignement véhiculaire du castillan, le Tribunal suprême est allé plus loin en précisant la proportion selon laquelle l'enseignement du castillan pouvait être considéré comme véhiculaire. Si, dans un premier temps, le Tribunal suprême a admis qu'il incombait à la Généralité de Catalogne de fixer « *la proportion [qu'elle] estimait convenable* »⁷⁸⁹, le Tribunal a, dans un deuxième temps fixé cette proportion à 25% des enseignements dispensés en précisant que ce seuil « *n'agit pas comme une limite maximale d'enseignement en castillan, mais comme un minimum infranchissable au-dessous duquel il n'est pas possible de dire que la langue [castillane] ait un caractère véhiculaire* »⁷⁹⁰.

Par cette jurisprudence, le Tribunal suprême effectue une immixtion importante dans la compétence de régulation linguistique de l'enseignement qui appartient aux Communautés autonomes. En effet, le seuil minimal de 25% remet en cause le caractère immersif de l'enseignement du catalan. De plus, la censure du système d'attention individualisée et l'exigence d'une transformation complète du modèle linguistique instaurée en classe remet en cause le modèle de la conjonction linguistique, puisque dès lors qu'un élève exige un enseignement véhiculaire, toute la classe doit également recevoir un tel enseignement. La Généralité de Catalogne se trouve donc confrontée à une double alternative : soit abandonner

⁷⁸⁷ STS 547/2013 du 19 février 2013, FJ 6. « *la petición que en su día dirigió a la Generalidad de Cataluña, como un reconocimiento de que el derecho que impetraba no se satisfacía con la prestación a sus hijos de una atención particularizada en castellano, sino con la entera transformación del sistema, de modo que sus hijos junto con sus condiscípulos, utilizaran (...) el castellano como lengua vehicular en la enseñanza* ».

⁷⁸⁸ STS 547/2013 du 19 février 2013, FJ 6. « *pero referido ese sistema al seguido en el colegio y curso en que los hijos del recurrente siguieran la enseñanza* ».

⁷⁸⁹ STS 547/2013 du 19 février 2013, FJ 6.

⁷⁹⁰ STS 1670/2015 du 28 avril 2015, FJ 5. « *la proporción contenida en los autos que se recurren no actúa como límite máximo de la enseñanza en castellano, sino como mínimo infranqueable por debajo del cual no puede hablarse de que dicha lengua tenga carácter vehicular* ».

le modèle immersif et mettre en place un système de conjonction incluant un enseignement véhiculaire du castillan à 25% des enseignements, soit mettre en place un régime de séparation linguistique en proposant plusieurs modèles linguistiques dont un modèle proposant au moins 25% des enseignements en castillan et, éventuellement, un modèle d'immersion en catalan.

Par cette série de jurisprudence, le Tribunal suprême a fait une application très extensive de son office, allant même jusqu'à légiférer sur le modèle linguistique catalan en censurant l'attention individualisée et en imposant un seuil minimal de 25% pour l'enseignement véhiculaire du castillan. Outre les critiques doctrinales suscitées⁷⁹¹, cette jurisprudence du Tribunal suprême a également posé la question de la compétence de l'État afin de veiller au respect du caractère véhiculaire du castillan.

En effet, la loi organique 8/2013 du 9 décembre 2013 relative à l'amélioration de l'éducation⁷⁹² a intégré par son article 99 la reconnaissance du droit des élèves à recevoir un enseignement en castillan et le principe du caractère véhiculaire de l'enseignement en castillan sur tout le territoire de l'État, tout en reconnaissant un droit et un principe analogues pour les langues co-officielles en accord avec leurs Statuts d'autonomie⁷⁹³.

La nouveauté de la loi organique consistait dans la mise en place d'un mécanisme visant à ce que les Communautés autonomes disposant d'une langue co-officielle garantissent le droit à recevoir un enseignement véhiculaire en castillan. Ainsi, si la loi organique reconnaît la possibilité pour les Communautés autonomes de mettre en place des modèles linguistiques où les enseignements sont dispensés entièrement en langue co-officielle – exception faite de l'enseignement du castillan comme matière – elle impose l'obligation de garantir « *une offre d'éducation soutenue par des fonds publics dans laquelle le castillan soit utilisé comme langue véhiculaire dans une proportion raisonnable* »⁷⁹⁴.

⁷⁹¹ A. NOGUEIRA, « La diversidad lingüística en la educación : ¿ ring o riqueza ? », disponible en ligne : <http://agendapublica.elperiodico.com/la-diversidad-linguistica-la-educacion-ring-riqueza>.

⁷⁹² Loi organique 8/2013 du 9 décembre 2013 relative à l'amélioration de l'éducation, BOE 295 du 10 décembre 2013. Art. 99.1 « *Las Administraciones educativas garantizarán el derecho de los alumnos y alumnas a recibir las enseñanzas en castellano, lengua oficial del Estado, y en las demás lenguas cooficiales en sus respectivos territorios. El castellano es lengua vehicular de la enseñanza en todo el Estado y las lenguas cooficiales lo son también en las respectivas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos y normativa aplicable* ».

⁷⁹³ Sur cette disposition voir : J. RIDAO MARTÍN, « La LOMCE o la construcció d'un dret educatiu inexistent : el de triar el castellà com a llengua vehicular », RLD, 2015, n°63, p. 77-91. M. CORRETJA TORRENS, « De nou sobre els tribunals i l'ús de les llengües vehiculars a l'escola », RLD, 2013, n° 25, p. 75-91. E. PONS PARERA, « Los derechos lingüísticos en el marco internacional y comunitario europeo », dans JM. PEREZ FERNANDEZ, *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, op. cit., p. 65-104.

⁷⁹⁴ Loi organique 8/2013 du 9 décembre 2013 relative à l'amélioration de l'éducation, op. cit., Art. 99.1. c). « *la Administración educativa deberá garantizar una oferta docente sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular en una proporción razonable* ».

Enfin, à défaut de régulation satisfaisante par la Communauté autonome pour garantir cet enseignement véhiculaire, la loi met en place un système de supervision de l'État qui pourra, une fois l'insuffisance constatée à travers la Haute inspection académique, scolariser dans la filière privée les élèves demandant un enseignement véhiculaire en castillan et faire supporter le poids financier de cette scolarisation à la Communauté autonome.

La disposition législative nouvelle avait été imaginée afin de s'appliquer en particulier en Catalogne où la Généralité a refusé de réformer son modèle de conjonction linguistique basé sur l'immersion en catalan, malgré les différentes décisions juridictionnelles l'enjoignant à le faire.

La loi organique a également posé la question de l'étendue de la compétence de l'État pour s'immiscer dans la régulation linguistique de l'éducation qui revient aux Communautés autonomes, et pour rendre effectif le droit à recevoir un enseignement véhiculaire en castillan. En effet, la supervision de la Haute inspection académique introduite par la loi et son pouvoir d'instruction des dossiers des élèves demandant un enseignement véhiculaire en castillan avait suscité les griefs de la Généralité de Catalogne qui estimait que l'État s'immisçait dans sa compétence de régulation linguistique de l'enseignement et dans l'organisation pratique de ce dernier.

Le Tribunal constitutionnel, saisi par la Généralité de Catalogne d'un recours en inconstitutionnalité, a censuré la procédure établie par la loi organique. Le Tribunal a montré le souci de protéger à la fois l'étendue de la compétence de régulation linguistique des Communautés autonomes, ainsi que le principe d'autonomie de ces dernières dans l'exercice de leurs compétences. Ainsi, le Tribunal précise que la compétence de la Haute inspection académique ne peut supposer « *un contrôle générique et indéterminé qui implique une dépendance hiérarchique des Communautés autonomes par rapport à l'administration de l'État* » mais doivent se limiter à une fonction de type « *informatif et de vérification* ». ⁷⁹⁵ De plus, face à la constatation d'une infraction, le Tribunal a affirmé que « *l'exercice des compétences propres de l'État ne peut supposer une substitution dans la définition autonome de ses propres politiques dans le domaine de leur compétence* », et a sanctionné que « *l'intervention directe de la Haute inspection dans la scolarisation des élèves sur le territoire*

⁷⁹⁵ STC 14/2018 du 20 février 2018, *op. cit.*, FJ 10. « *Así, las funciones de la alta inspección consistentes en la "supervisión" o el "análisis" en modo alguno suponen un control, tutela o superioridad jerárquica o el ejercicio de una actividad limitadora de alguna competencia de la Comunidad, sino tan sólo el desarrollo de una actividad de tipo informativo o de comprobación* ».

de la Communauté autonome de Catalogne déborde de manière manifeste » la fonction attribuée à cet organisme⁷⁹⁶.

Par cette décision, le Tribunal constitutionnel a clarifié la répartition des compétences entre État et Communautés autonomes dans la régulation linguistique de l'enseignement. Cette régulation appartient à la Communauté autonome. Si l'État peut intervenir afin de garantir juridiquement le droit à recevoir un enseignement véhiculaire en castillan, la mise en œuvre concrète de ce droit appartient à la Communauté autonome, et toute immixtion de l'État dans cette mise en œuvre est sanctionnée⁷⁹⁷.

Ainsi est close la question délicate et complexe de la répartition des compétences linguistiques en matière d'éducation. Toutefois, une autre question relative à la répartition des compétences a été posée. Elle concerne la compétence de planification linguistique, et les questionnements posés ont concerné le partage des compétences entre Communautés autonomes et autorités locales (B).

B/ Les modalités du partage de la compétence de planification linguistique

La question de la répartition des compétences linguistiques a également eu des incidences au niveau local. En effet, l'article 3 de la Constitution donne mandat aux Communautés autonomes afin de réguler la co-officialité linguistique. Sur la base de cette compétence linguistique, la question s'est posée de savoir si les entités locales (communes et groupements)⁷⁹⁸ pouvaient également réguler l'usage linguistique au sein de leur domaine de compétence (1). Cette question a eu un écho nouveau en ce qui concerne la compétence linguistique et les groupements de communes (2).

⁷⁹⁶ STC 14/2018 du 20 février 2018, *op. cit.*, FJ 10. « *El ejercicio de las competencias propias del Estado no puede suponer una sustitución en la definición autonómica de sus propias políticas en el ámbito de su competencia (...). La intervención directa de la alta inspección en la escolarización de los alumnos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña desborda de modo manifiesto la función de comprobación, fiscalización o verificación que hemos considerado adecuada al marco constitucional* ».

⁷⁹⁷ Cette position a été rappelée dans la décision du Tribunal constitutionnel relative à la loi d'éducation catalane de 2009 : STC 51/2019 du 11 avril 2019, BOE n°116 du 15 mai 2019, FJ 5.

⁷⁹⁸ Si, au sein du territoire espagnol les provinces font également partie des entités locales, les provinces forales basques et navarraises bénéficient d'un statut et d'un régime juridique différents. En effet, les députations forales basques disposent de compétences législatives spécifiques en matière fiscale, et la députation forale de Navarre s'est constituée en Communauté autonome.

1- La compétence linguistique locale et la régulation de l'officialité linguistique

La question de la régulation linguistique locale est une question qui n'est pas résolue par la Constitution. En effet, cette dernière donne uniquement mandat aux Statuts d'autonomie des Communautés autonomes afin de réguler le principe d'officialité. Toutefois, ce mandat étant effectué « *en bloc et en blanc* »⁷⁹⁹ la question s'est posée de savoir si les Communautés autonomes pouvaient transférer cette compétence de régulation linguistique aux entités locales afin de développer le principe de la co-officialité de la langue basque. Autrement dit, la question revient à s'interroger sur le degré d'autonomie accordé aux entités locales dans la régulation linguistique dans l'exercice de leurs compétences.

La Communauté autonome basque et la Communauté forale ont fait le choix de reconnaître une autonomie relative aux entités locales dans leur régulation linguistique. Le principe posé par le législateur national est que le pouvoir normatif local s'exerce dans le respect de « *la législation autonome correspondante* »⁸⁰⁰. L'autonomie normative des entités locales est donc relative, puisqu'il s'agit d'une autonomie « *dans le cadre de la loi* »⁸⁰¹.

Sur cette base, c'est donc dans le cadre du développement réglementaire des différentes lois linguistiques que les deux Communautés autonomes vont reconnaître le pouvoir de régulation des entités locales. Le décret 86/1997 du 15 avril 1997 de la Communauté autonome basque donne le mandat aux entités locales de définir des « *unités administratives bilingues et bascophones* »⁸⁰² qui constitueront la base des plans de normalisation de la langue basque que chaque entité doit définir. Le pouvoir normatif de ces entités locales est ici mobilisé au travers de ces plans de normalisation qui comportent notamment la définition des conditions d'usage de la langue basque par l'entité en son sein ainsi que la définition des profils linguistiques des emplois publics de l'entité locale.

Pour le cas de la Communauté forale de Navarre, le décret foral 103/2017 du 15 novembre 2017 confie un mandat similaire aux entités locales d'élaborer des plans linguistiques qui intègrent

⁷⁹⁹ J.J. SOLOZABAL, « El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad como garantía institucional », REDC, *op. cit.* p. 13.

⁸⁰⁰ Loi 39/2015 du 1^{er} octobre 2015 relative à la procédure administrative commune des administrations publiques, BOE 23 du 2 octobre 2015, art. 15.2. « *En los procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente* ».

⁸⁰¹ A. GALLEGO ANABITARTE, *Derechos fundamentales y garantías institucionales : análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación, autonomía local, opinión pública)*, Civitas, Madrid, 1994, p. 146.

⁸⁰² Décret 86/1997 du 15 avril 1997 relatif au processus de normalisation de la langue basque au sein des administrations publiques de la Communauté autonome basque, BOPV 72 du 17 avril 1997. Art. 15 à 19.

la définition des conditions d'usage de la langue basque dans l'entité et des profils linguistiques des emplois publics de cette dernière⁸⁰³. Toutefois, en accord avec la modulation territoriale du principe d'officialité, le mandat d'élaboration de ces plans linguistiques qui est obligatoire en zone bascophone, devient facultatif en zone mixte et non-bascophone.

Le pouvoir de régulation linguistique des entités locales apparaît donc ici relativement encadré par les dispositions des différentes lois linguistiques et des décrets relatifs à l'usage de la langue basque⁸⁰⁴. Cet encadrement a été source d'interrogations juridiques. En effet, les deux lois linguistiques basque et navarraise pour ce qui concerne la zone bascophone ont fait le choix de réguler le principe d'officialité sur la base du principe de symétrie entre langue basque et castillan, de sorte que l'usage des deux langues est obligatoire dans toute communication écrite⁸⁰⁵. Le deuxième principe commun aux deux langues linguistiques réside dans la reconnaissance d'un droit d'option linguistique aux citoyens lorsque ceux-ci s'adressent aux administrations publiques. Or, l'application du principe de symétrie n'est qu'une des options possibles à l'intérieur du modèle constitutionnel de la co-officialité linguistique. Le Tribunal constitutionnel a eu, ainsi, l'occasion de valider la constitutionnalité du modèle catalan qui se fonde sur un « *usage normal et habituel* » du catalan dans les administrations publiques, à condition que cet usage n'impose pas un traitement préférentiel du catalan et une violation du droit d'option linguistique des citoyens⁸⁰⁶.

S'appuyant sur cet usage habituel de la langue co-officielle en vigueur en Catalogne, certaines communes ont souhaité mettre en place une régulation linguistique locale allant au-delà du principe de symétrie linguistique et réguler en leur sein un usage habituel de la langue basque. Ces communes, le plus souvent situées dans des zones sociolinguistiques à très forte majorité

⁸⁰³ Décret foral 103/2017 du 15 novembre 2017 relatif à l'usage de la langue basque dans les administrations publiques de Navarre, BON 231 du 30 novembre 2017, art. 3.1 et 6.

⁸⁰⁴ Malgré cet encadrement, les juridictions ont reconnu que les entités locales disposent bien d'un pouvoir de régulation en matière de normalisation linguistique, et notamment en ce qui concerne la régulation des conditions linguistiques applicables aux contrats administratifs : STS 512/2017 du 14 février 2017, FJ 12.

Sur la décision du Tribunal suprême, voir : C.A. AMOEDO-SOUTO, « Las cláusulas lingüísticas en la contratación pública », RVP, 2018, n°111, p. 29-33.

⁸⁰⁵ Art. 7,8 et 10 de la loi basique de normalisation de l'*euskera* de la Communauté autonome basque. Art. 7,8,13 et 16 de la loi forale sur l'*euskera*.

⁸⁰⁶ STC 31/2010 du 28 juin 2010, *op. cit.*, FJ 14. « *el art. 6.1 EAC, al declarar que el catalán como lengua propia de Cataluña es la lengua de "uso normal" de las Administraciones Públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, cumple la función de acreditar la efectiva concurrencia de aquella condición constitucional en el caso de la lengua catalana, en tanto que la "normalidad" de esa lengua no es sino el presupuesto creditativo de una realidad que, caracterizada por el uso normal y habitual del catalán en todos los órdenes de la vida social de la comunidad Autónoma de Cataluña (...). La definición del catalán como lengua propia de Cataluña no puede justificar la imposición estatutaria del uso preferente de aquella lengua, en detrimento del castellano* ».

Voir, dans ce sens : A. MILIAN i MASSANA, « Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal constitucional 31/2010 de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials », *Revista jurídica de les Illes Balears*, *op. cit.*, p. 45-46.

bascophone, se fondaient sur cette situation sociolinguistique afin d'établir le principe de l'usage de la langue basque comme langue de communication interne et externe de leur institution, tout en intégrant des mécanismes de traduction et de communication orale en castillan à la demande des citoyens, pour respecter le droit d'option linguistique de ces derniers. Or ces différentes régulations, nonobstant leur test de constitutionnalité, contreviennent à la régulation autonome de l'usage de la langue basque en tant qu'elles n'appliquent pas les principes de symétrie dans l'usage public des langues officielles⁸⁰⁷.

Cette question a été la source d'un contentieux fourni qui s'est traduit le plus souvent par l'annulation des dispositions des différents plans linguistiques qui instauraient le principe d'un usage habituel de la langue basque dans leur fonctionnement interne et dans leur communication externe⁸⁰⁸. C'est, ainsi, que dans la Communauté forale de Navarre, le Tribunal supérieur de justice de la Navarre a annulé le plan de normalisation de la langue basque de la commune de Baztan, en faisant référence aux différentes dispositions relatives à l'usage de la langue basque dans ses outils de communication externe⁸⁰⁹. En effet, ces dispositions sont contraires à l'article 16 de la loi forale sur l'*euskera* qui dispose que : « *les entités locales de la zone bascophone utiliseront le castillan et l'euskera dans toutes leurs dispositions, publications et rotulations de voies urbaines et de noms propres de leurs lieux* »⁸¹⁰.

Dans la Communauté autonome basque, la prétention de certaines communes à aller au-delà du principe de symétrie a été source d'insécurité juridique. Ainsi, l'administration de la Communauté autonome s'était penchée en 1998 sur la non-conformité du plan de normalisation linguistique de la commune de *Bermeo*⁸¹¹ et avait demandé sa modification en ce qui concerne son article 16 qui introduisait des mécanismes d'usage exclusif de la langue basque des notifications et communications de la commune.

⁸⁰⁷ C'est dans ce sens que la doctrine a pu affirmer que la régulation autonome de l'usage de la langue basque est plus sévère que la régulation constitutionnelle. J. ERKOREKA, « Euskararen erabilera administrazio publikoaren barne harremanetan », *Eleria*, n° 5, 2000, p. 111. I. URRUTIA, « UEMA legezkontrakotzat jotzen duen epariari buruzko iruzkinak », *Eleria*, n° 6, 2000, p. 35.

⁸⁰⁸ Pour ce qui est de la Communauté autonome basque, la possibilité de mettre en œuvre un usage exclusif de la langue basque dans les zones sociolinguistiques majoritairement bascophones, avait été introduite par l'article 8.3 de la loi de normalisation de l'*euskera*. Or, cet article avait été abrogé par le Tribunal constitutionnel dans sa décision STC 82/1986 du 26 juin 1986. FJ 10.

⁸⁰⁹ STSJN 207/2016 du 25 mai 2016. Même si le plan était entaché d'illégalité externe en raison de sa procédure d'adoption, le Tribunal a pris le soin d'examiner et de déclarer l'illégalité au fond des articles du plan introduisant cet usage de la langue basque dans la communication externe de la commune. FJ 4.

⁸¹⁰ Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 sur l'*euskera*, art 16. « *Las Entidades Locales de la zona vascófona utilizarán el castellano y el euskera en todas sus disposiciones, publicaciones, rotulaciones de vías urbanas y nombres propios de sus lugares, respetando, en todo caso, las tradicionales* ».

⁸¹¹ Ordonnance municipale du 19 mai 1998 relative à la promotion de la langue basque, BO Vizcaya du 24 avril 1998.

Saisi de contentieux en ce sens, le Tribunal supérieur de justice du Pays basque a eu l'occasion d'étendre le principe d'usage symétrique des deux langues officielles introduit par la loi de normalisation linguistique au fonctionnement interne des administrations⁸¹², censurant des réglementations locales qui intégraient le principe de l'usage habituel de la langue basque dans la communication interne de leur entité. Toute prétention de remettre en cause le principe d'usage symétrique des deux langues officielles et de favoriser un usage habituel de la langue basque se trouvait, par conséquent, dans une impasse juridique.

Face à ces difficultés, le Parlement de la Communauté autonome basque a fait le choix de modifier sa législation à l'occasion de l'adoption de la loi 2/2016 du 7 avril 2016 relative aux institutions locales d'Euskadi qui avait pour objectif de fixer les compétences et le financement des entités locales. L'article 6 de la loi introduit un nouveau mécanisme ayant pour objet de permettre aux entités locales d'élaborer des plans de normalisation de la langue basque dans lesquels une utilisation asymétrique de la langue basque est mise en place. L'article 6.1 s'inspire clairement du modèle établi par le Statut d'autonomie de la Catalogne⁸¹³ et fait de la langue basque la « *langue de service et [la] langue de travail d'usage normal et général* »⁸¹⁴. Cette disposition est complétée par l'article 6.2 qui a pour objet de rendre possible une utilisation exclusive de la langue basque dans le fonctionnement interne des administrations locales. Ainsi, « *les convocations, ordres du jour, motions, votes particuliers, propositions d'accord, résolutions des commissions d'information, accord et comptes rendus des organes des entités locales pourront être rédigés en euskera* »⁸¹⁵.

L'adoption de cette loi, qui a fait l'objet d'un accord bilatéral sur son interprétation entre le Gouvernement basque et espagnol⁸¹⁶, ouvre la porte à un usage de principe de la langue basque

⁸¹² STSJPV du 30 décembre 1995.

⁸¹³ Article 6.1 du statut d'autonomie de Catalogne. « *la lengua propia de Cataluña es el catalán. Como tal, el catalán es la lengua de uso normal de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña* ».

Pour une analyse approfondie des implications sur le régime linguistique de la loi sur les entités locales : I. URRUTIA, « El nuevo régimen jurídico de las lenguas oficiales en la Ley de instituciones locales de Euskadi », RVAP, n° 107, 2017, p. 129-172.

⁸¹⁴ Loi 2/2016 du 7 avril 2016 relative aux institutions locales d'Euskadi, BOE 105 du 2 mai 2016, art. 6.1. « *El euskera, lengua propia del País Vasco, es, como el castellano, lengua oficial de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y, como tal, será lengua de servicio y lengua de trabajo de uso normal y general en sus actividades* ».

⁸¹⁵ Loi 2/2016 du 7 avril 2016 relative aux institutions locales d'Euskadi, *op. cit.*, art. 6.2. « *las convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas, acuerdos y actas de los órganos de las entidades locales podrán ser redactados en euskera* ».

⁸¹⁶ Résolution du 3 février 2017 du Secrétariat d'État pour les administrations territoriales, BOE 41 du 17 février 2017. Point 1°, A et B. « *A) Ambas partes entienden que la referencia al uso «general» contenida en el artículo 6.1 párrafo primero de la Ley del País Vasco 2/2016, de 7 de abril, ha de interpretarse con el alcance que la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio en su Fundamento Jurídico 14, ha dado al uso calificado como «normal».*

dans les administrations locales basques le souhaitant. Cette possibilité ouverte aux entités locales avait déjà été mise en œuvre, en ce qui concerne le fonctionnement interne, par la Députation forale de *Gipuzkoa* dans son plan de normalisation de la langue basque pour les années 2013-2017. Cette approche a été validée par le Tribunal supérieur de justice du Pays basque⁸¹⁷ qui l'a jugée conforme au régime constitutionnel d'officialité linguistique établi par l'article 3 de la Constitution.

Suite à cette réforme législative, la situation relative à l'application du principe d'usage symétrique des langues officielles diffère dans la Communauté autonome basque et dans la Communauté forale de Navarre. Dans cette dernière, le principe de bilinguisme symétrique s'applique alors que dans la première, la mise en place par les entités locales d'un bilinguisme asymétrique au bénéfice de la langue basque est désormais possible. Toutefois, la question de la compétence linguistique des entités locales a également posé d'autres problématiques juridiques en ce qui concerne les groupements de communes (2).

2- La compétence linguistique locale et la coopération intercommunale

La question de la compétence linguistique des entités locales a trouvé un nouvel écho par le truchement de la coopération intercommunale. En effet, la création le 5 mai 1991 d'une structure de coopération intercommunale (*mancomunidad*) dénommée UEMA⁸¹⁸ ayant pour objet la mutualisation de moyens entre communes afin d'assurer une planification linguistique a été à l'origine d'un contentieux relativement important. L'objet d'UEMA était de rassembler les communes disposant d'un taux de locuteurs bascophones très importants⁸¹⁹, afin de mettre en place un fonctionnement municipal entièrement en langue basque et de mutualiser les moyens pour y parvenir⁸²⁰.

La création de la *mancomunidad* faisait suite à l'annulation par le Tribunal constitutionnel de l'article 8.3 de la loi de normalisation de l'*euskera* ayant pour objet de permettre un usage exclusif de la langue basque dans les zones sociolinguistiques adaptées, et l'objectif d'UEMA

B) En cuanto al artículo 6, apartado 2, de la Ley del País Vasco 2/2016, de 7 de abril, ambas partes entienden que la recta interpretación del citado apartado determina que ha de entenderse y aplicarse en el sentido de que no establece obligación ni carga alguna respecto al hecho de alegar desconocimiento de la lengua, al objeto de poder ejercitar el derecho de opción entre el castellano y el euskera ».

⁸¹⁷ STSJPV 1590/2017 du 29 mai 2017, FJ 6.

⁸¹⁸ *Udalergi euskaldunen mankomunitatea*. « *Mancomunidad* » des communes bascophones.

⁸¹⁹ Le seuil était fixé à l'origine à 85% de la population communale, puis a été abaissé à 70%.

⁸²⁰ L'article 4 des statuts de UEMA dispose ainsi : « l'objectif général de UEMA est d'offrir les services visant à rendre possible l'utilisation de la langue basque dans le fonctionnement interne et dans la vie sociale et de garantir les droits linguistiques des citoyens. UEMA va coordonner les actions des communes membres et donner l'assistance technique nécessaire afin que les communes membres puissent bénéficier d'un résultat maximal ».

était de mettre en œuvre les moyens pour assurer que les communes membres établissent un fonctionnement en langue basque. Pour cette raison, la création d'UEMA avait donné lieu à une forte polémique politique.

Cette polémique fut transférée au domaine juridique par le biais de plusieurs recours de l'Avocat général de l'État contre des ordonnances municipales par lesquelles les communes adhéraient à la *mancomunidad* et à ses statuts. La controverse juridique concerna principalement la question des compétences linguistiques des communes. En effet, l'article 44 de la loi 7/1985 du 7 avril 1985 relative au régime de base de l'administration locale pose deux conditions pour créer une *mancomunidad*. Celles-ci doivent avoir pour objet la réalisation d'un travail public ou la prestation d'un service public entrant dans le champ de compétences des communes⁸²¹. Or, le Tribunal suprême, dans une série de décisions annulant l'adhésion des communes à UEMA estima que « *la promoción et le développement de l'usage de l'euskera n'est pas une compétence des communes* », puisque cette compétence « *correspond sans équivoque à la Communauté autonome du Pays Basque selon les dispositions de l'article 6 du Statut d'autonomie* »⁸²².

L'interprétation des compétences communales faite par le Tribunal suprême apparaît fortement contestable. En effet, il a été rappelé que la régulation de la Communauté autonome donne mandat à tous les pouvoirs publics, et donc également aux entités locales, « *d'adopter les mesures opportunes pour la normalisation de l'usage de l'euskara, que ce soit comme langue de service ou langue de travail, dans les différents domaines de leur compétence* »⁸²³. Pour ce faire, la régulation de la Communauté autonome oblige les entités locales à définir des plans de normalisation linguistique dans le cadre d'unités administratives bilingues et bascophones⁸²⁴. Nous sommes donc de l'avis du Professeur Urrutia, qui défend que la compétence de normalisation et de planification linguistique est bien une compétence communale et que ce

⁸²¹ Loi 7/1985 du 7 avril 1985 relative au régime de base de l'administration locale, BOE 80 du 3 avril 1980, art. 44. « *Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia* ».

⁸²² STS 970/2000 et 971/2000 du 10 février 2000 FJ 3. STS 7793/2000 du 27 octobre 2000, FJ 3. STS 5909/2001 du 9 juillet 2001, FJ 5. « *El fomento y desarrollo del uso del euskera no es competencia de los municipios, pues de forma inequívoca tal competencia corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco según establece el artículo 6 del Estatuto de Autonomía, especialmente en su número 2* ».

⁸²³ Décret 86/1997 du 15 avril 1997 relatif au processus de normalisation de l'usage de l'euskera, *op. cit.*, art. 1.2. « *los poderes públicos adoptarán las medidas oportunas para la normalización del uso del euskera, ya como lengua de servicio ya como lengua de trabajo, en los diferentes ámbitos de su competencia* »

⁸²⁴ Décret 86/1997 du 15 avril 1997 relatif au processus de normalisation de l'usage de l'euskera, *op. cit.*, art. 15-19.

motif ne pouvait justifier l'annulation des actes administratifs des communes en question dans le contentieux relatif à UEMA⁸²⁵.

Nonobstant cette motivation juridique critiquable, la jurisprudence du Tribunal suprême et l'annulation des ordonnances communale avait placé la *Mancomunidad* UEMA dans une situation juridique paradoxale. En effet, les recours intentés par l'Avocat général de l'État ne concernaient pas la création de UEMA, ni même l'adoption de ses statuts, mais bien les ordonnances municipales par lesquelles les communes adhéraient à la *Mancomunidad*. Or, si le Tribunal suprême a eu l'occasion dans sa jurisprudence de déclarer l'objet de la création d'UEMA illégale⁸²⁶ faute de compétence communale, il n'a légalement annulé que les ordonnances d'adhésion des communes à celle-ci, et non la création et l'existence de la *Mancomunidad* elle-même. Par conséquent, la *Mancomunidad* UEMA, bien que déclarée illégale, a continué à exister alors que l'adhésion des communes à UEMA était annulée au fur et à mesure des recours contentieux déposés et jugés par le Tribunal.

C'est avec l'objectif principal de surmonter les difficultés posées par cette jurisprudence que la loi relative aux institutions locales d'Euskadi a reconnu, en 2016, comme compétence propre des entités locales « *la competencia de promoción de l'usage de l'euskera et la planification de sa normalisation dans les services et activités qui correspondent à leurs attributions* »⁸²⁷. La loi introduit, ensuite, une autorisation expresse pour les communes de participer à des groupements et *mancomunidad* ayant l'objet d'impulser la normalisation de la langue basque en disposant que : « *pour l'exercice des compétences reconnues en matière d'euskera, les entités locales pourront établir des conventions et créer et participer à des mancomunidades* »⁸²⁸.

Par ailleurs, la Communauté forale de Navarre a également légiféré afin de reconnaître la compétence linguistique des communes. La loi forale 9/2017 du 27 juin 2017 a introduit une disposition additionnelle deuxième à la loi forale sur l'*euskera*, disposant que : « *les entités*

⁸²⁵ I. URRUTIA, « El nuevo régimen jurídico de las lenguas oficiales en la Ley de instituciones locales de Euskadi », RVAP, n° 107, 2017, p. 156-158.

⁸²⁶ STS 971/2000 du 10 février 2000, FJ 3. « *al ser disconforme con el ordenamiento jurídico la constitución de la Mancomunidad y por ende sus Estatutos, lo es también el acuerdo municipal impugnado ante el Tribunal a quo* ».

⁸²⁷ Loi 2/2016 du 7 avril 2016 relative aux institutions locales d'Euskadi, *op. cit.*, art. 7.1. « *la competencia para el fomento del uso del euskera y la planificación de su normalización en los servicios y actividades que correspondan a su esfera de atribuciones* ».

⁸²⁸ Loi 2/2016 du 7 avril 2016 relative aux institutions locales d'Euskadi, *op. cit.*, art. 7.5. « *Para el ejercicio de las competencias reconocidas en materia de euskera, las entidades locales podrán establecer convenios y crear y participar en mancomunidades* ».

locales de Navarre peuvent approuver, dans le domaine de leurs compétences, des ordonnances régulant ou promouvant l'usage de la langue basque sur leur territoire »⁸²⁹.

Par cette double intervention, la compétence linguistique des entités locales et la légitimité des groupements de communes visant sa normalisation est désormais protégée législativement. Le débat sur la compétence communale a, ainsi, été clos par l'adoption de la loi de 2016 sur les entités locales et de la loi forale de 2017 modifiant la loi forale sur l'*euskera*.

Le modèle constitutionnel et statutaire du principe d'officialité organise, donc, un mécanisme de compétence linguistique partagée entre les Communautés autonomes et l'État dont le fondement se trouve dans l'article 3 de la Constitution espagnole et dans la répartition générale des compétences des articles 148 et 149 de la Constitution.

La concurrence de compétences est organisée en faveur des Communautés autonomes qui disposent d'une liberté large afin de réguler le principe d'officialité linguistique et l'enseignement de la langue basque. Enfin, la concurrence de compétences s'effectue également à la direction des entités locales qui se sont vues assigner le mandat de réguler les conséquences de l'officialité et de développer la normalisation de la langue basque dans l'exercice de leurs compétences par le biais de la planification linguistique.

Ce système d'autonomie linguistique et de compétence partagée peut être analysé comme logique dans un modèle espagnol de pluralisme linguistique et juridique. Il peut paraître inadapté en France, puisque le principe d'unité normative de l'État y reste très fort. Toutefois, malgré le principe d'unité normative et linguistique affirmé de la France, des logiques similaires de responsabilité partagée se sont établies entre l'État et les collectivités territoriales en ce qui concerne la régulation du principe d'officialité, la promotion de la langue basque et son enseignement. Ces logiques similaires constituent un modèle de décentralisation linguistique qui se caractérise par l'existence d'une similitude frappante avec le modèle espagnol applicable à la langue basque, notamment en ce qui concerne la régulation de l'enseignement (Section 2).

⁸²⁹ Loi forale 9/2017 du 27 juin 2017 modifiant la loi forale sur l'*euskera*, BOE 175 du 24 juillet 2017, disposition additionnelle deuxième. « *Las entidades locales de Navarra podrán aprobar, en el ámbito de sus competencias, ordenanzas que regulen o fomenten el uso del euskera en su término, sin que puedan contener disposiciones opuestas a lo establecido en esta ley foral* ».

Section 2- L'unité linguistique française et la décentralisation linguistique des collectivités territoriales

À première vue, la répartition des compétences linguistiques en France peut sembler organisée sur des fondements tout à fait opposés au modèle espagnol. En effet, le principe d'unité normative induit un monopole dans la régulation linguistique au bénéfice de l'État (I). Toutefois, la mise en œuvre de ce monopole normatif, qui a été contesté par diverses collectivités territoriales, a dessiné un modèle de régulation très similaire à l'espagnol, notamment en ce qui concerne l'enseignement. Signe de cette influence ibérique, le principe de responsabilité partagée, ainsi que l'affirmation d'une véritable compétence de promotion de la langue basque au profit des collectivités territoriales ont conduit à la définition d'un modèle linguistique français caractérisé par une décentralisation et une approche partagée pas si opposé que cela à l'approche l'espagnole (II)

I- Le monopole de la régulation linguistique en France

Contrairement à l'exemple espagnol, où la compétence de régulation linguistique est partagée entre l'État et les Communautés autonomes, le caractère unitaire de la France a eu pour conséquence un monopole normatif au bénéfice de l'État (A). C'est ainsi l'État qui, par son pouvoir normatif, a régulé les conditions et caractéristiques du principe d'officialité de la langue française, tout définissant çà et là, des espaces d'expression pour les langues régionales. Toutefois, l'influence du pluralisme juridique espagnol a sans doute joué dans la contestation de la part des collectivités territoriales d'une compétence de régulation de la co-officialité des langues autres que le français (B).

A/ L'affirmation du monopole normatif de l'État

Comme c'est le cas en Espagne, la régulation linguistique en France s'est axée principalement autour du principe d'officialité de la langue française et de sa conciliation avec l'usage de la langue basque (1). Un domaine fondamental de cette régulation a concerné l'enseignement des langues régionales qui, par réformes successives, a abouti à la définition d'un modèle français qui s'est grandement inspiré du principe de séparation linguistique mis en place dans la Communauté autonome basque et dans la Communauté forale de Navarre (2).

1- Monopole normatif et principe d'officialité

La régulation linguistique de l'État a d'abord concerné l'usage du français (a). Toutefois, le pouvoir normatif étatique s'est également préoccupé, de manière moins affirmée, de l'usage des autres langues (b).

a) *La régulation de l'officialité du français*

La question de la régulation juridique du principe d'officialité de la langue française a été longtemps marquée par un paradoxe. Alors que l'unité linguistique a été appréhendée très tôt comme un corollaire et une condition de l'unité nationale, le principe de l'officialité juridique de la langue française est longtemps demeuré implicite. Cela ne signifie pas que l'usage de la langue française dans la sphère publique n'ait pas bénéficié d'une portée normative importante, puisque le caractère obligatoire de son usage a été rappelé par plusieurs décisions de justice, soulignant ainsi son caractère constitutionnel coutumier⁸³⁰.

À partir des années 1970, le droit positif va formaliser progressivement ce principe d'officialité en introduisant plusieurs normes imposant expressément l'usage du français dans plusieurs domaines de la sphère publique et de la vie sociale. Ce phénomène, parachevé par l'introduction lors de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 d'un alinéa disposant que « *la langue de la République est le français* » et par son développement législatif par la loi du 4 août 1994⁸³¹, a débuté par l'adoption de la loi du 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française⁸³², dite loi « Bas-Lauriol ». Cette loi, qui avait pour objet d'instaurer un emploi obligatoire de la langue française dans un souci de protection du consommateur, a été abrogée et complétée par une obligation d'usage du français beaucoup plus large lors de l'adoption de la loi du 4 août 1994. Désormais, le droit positif décline cette obligation d'usage du français dans toute une série de domaines.

Obligation générale d'usage du français

L'article premier de la loi de 1994, dite Loi « Toubon » introduit une obligation générale d'usage du français, en disposant que le français « *est la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics* ». Ce principe général d'usage du français découle lui-

⁸³⁰ Cf. Le II de la Section 2 du premier chapitre de la Partie 1 de la présente thèse.

⁸³¹ Loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, *op. cit.*

⁸³² Loi n°75-1349 du 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française, *op. cit.*

même de l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel de l'article 2 de la Constitution selon lequel « *l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public dans leurs relations avec les administrations et services publics* »⁸³³. Une fois formulée de manière générale, cette obligation a été déclinée par toute une série de dispositions introduites par la loi de 1994 qui ont pour objet d'introduire des obligations sectorielles d'usage du français plus spécifiques. La portée de ces obligations est large, puisque la loi disposant de la qualité de loi d'ordre public⁸³⁴, leur non-respect est sanctionné de nullité⁸³⁵, nonobstant les sanctions pénales introduites par le décret d'application de la loi adopté le 3 mars 1995⁸³⁶. Les domaines où l'obligation d'usage du français est déclinée concernent la protection du consommateur, l'enseignement et la recherche, la justice et l'état-civil.

Communication relative aux biens, produits et services

La loi « Toubon » introduit une obligation large d'utiliser le français dans la désignation, l'offre, la présentation, le mode d'emploi ou d'utilisation, la description de l'étendue et des conditions de garantie d'un bien, d'un produit ou d'un service, ainsi que dans les factures et quittances⁸³⁷. Cette disposition s'inscrit dans la continuité des obligations introduites par la loi « Bas-Lauriol » de 1975⁸³⁸. La loi de 1994 introduit une nouvelle obligation qui concerne les produits typiques et spécialités d'appellation étrangère connus du plus large public, alors que l'article 2 de la loi de 1975 avait exclu ceux-ci. L'obligation d'utiliser le français va être étendue à la publicité et à l'affichage relatif aux biens, produits et services.

Publicité et affichage public

La loi de 1994 introduit une obligation d'emploi de la langue française « *à toute publicité écrite, parlée ou audiovisuelle* » s'inscrivant dans la continuité de l'article 1^{er} de la loi de 1975. Cette obligation est étendue à « *toute inscription ou annonce apposée ou faite sur la voie publique,*

⁸³³ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

⁸³⁴ Loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, *op. cit.*, art. 20. « *La présente loi est d'ordre public. Elle s'applique aux contrats conclus postérieurement à son entrée en vigueur* ».

⁸³⁵ Article 6 du code civil. « *On ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs* ».

⁸³⁶ Décret n°95-240 du 3 mars 1995 pris pour l'application de la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, JORF du 5 mars 1995, p. 3514. Le décret prévoit la possibilité d'infliger des amendes prévues pour les contraventions de 4^{ème} classe (amende forfaitaire de 135 € pouvant aller jusqu'à un montant maximal de 750 €) pour les personnes privées enfreignant les obligations prévues aux articles 3 à 8 de la loi. Le montant de l'amende est multiplié par cinq lorsque les personnes morales de droit public commettent l'infraction.

⁸³⁷ Loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, *op. cit.*, art. 2.

⁸³⁸ Loi n°75-1349 du 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française, *op. cit.*, art. 1.

dans un lieu ouvert au public ou dans un moyen de transport en commun et destinée à l'information du public doit être formulée en langue française »⁸³⁹, s'inscrivant également dans la droite ligne de l'article 6 de la loi de 1975.

Contrats des personnes morales de droit public

Les dispositions de la loi de 1994 concernant les contrats passés par les personnes morales de droit public viennent également confirmer et préciser l'obligation d'utiliser le français imposé par la loi de 1975 aux collectivités et établissements publics⁸⁴⁰ lors de la passation de contrats. Désormais, cette obligation s'impose aux contrats conclus par une personne morale de droit public et une personne privée exerçant une mission de service public⁸⁴¹. Il est à noter que les personnes morales de droit public gérant des activités à caractère industriel et commercial, la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations sont exemptées d'une telle obligation.

Droit du travail

Un autre domaine où les obligations de la loi de 1994 s'inscrivent dans la continuité des obligations de la loi de 1975 est celui du droit du travail. La loi de 1994 a, ainsi, repris l'obligation de rédiger le contrat de travail en français et a étendu cette obligation à la rédaction du règlement intérieur et des conventions et accords collectifs de travail, ainsi qu'aux conventions d'entreprise ou d'établissement⁸⁴².

Enseignement et recherche

Contrairement aux domaines précédemment cités, la loi du 4 août 1994 introduit des obligations nouvelles d'emploi du français dans l'enseignement et la recherche. Si en matière d'enseignement, le principe général de l'usage du français comme langue de l'enseignement est rappelé⁸⁴³, les obligations deviennent plus précises en matière de recherche. L'article 6 de la loi introduit le droit des participants à une manifestation scientifique de nationalité française à s'exprimer en français, et prévoit l'obligation de rédiger en français les documents et programmes distribués aux participants avant et pendant la réunion⁸⁴⁴.

⁸³⁹ Loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, *op. cit.*, art. 3.

⁸⁴⁰ Loi n°75-1349 du 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française, *op. cit.*, art. 8.

⁸⁴¹ Loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, *op. cit.*, art. 5.

⁸⁴² Loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, *op. cit.*, art. 8 et 9.

⁸⁴³ L'article 11 de la loi n°94-665 du 4 août 1994 dispose que : « *La langue de l'enseignement, des examens et concours, ainsi que des thèses et mémoires dans les établissements publics et privés d'enseignement est le français* ».

⁸⁴⁴ Loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, *op. cit.*, art. 6.

Les médias radiophoniques et télévisuels

La loi de 1994 introduit également une obligation nouvelle d'utiliser le français en disposant que : « *L'emploi du français est obligatoire dans l'ensemble des émissions et des messages publicitaires des organismes et services de radiodiffusion sonore ou télévisuelle, quel que soit leur mode de diffusion ou de distribution* »⁸⁴⁵. Sont concernés par cette obligations l'ensemble des entreprises de communication audiovisuelle et radiophonique, qu'elles soient publiques ou privées.

Justice

Le domaine de la justice n'est pas expressément visé par la loi du 4 août 1994. L'obligation d'utiliser le français devant le service public de la justice est, toutefois, couverte par le principe général introduit par l'article 1^{er} de la loi qui fait du français la langue des services publics, ainsi que par l'obligation constitutionnelle d'utiliser le français imposée aux personnes morales de droit public.

La jurisprudence a, cela étant, eu l'occasion de rappeler le caractère obligatoire de l'usage du français devant la justice en instaurant un principe de procédure générale imposant un tel usage, dans le cas du Conseil d'État⁸⁴⁶, et un principe essentiel de droit public dans le cas de la Cour de Cassation⁸⁴⁷.

Actes de l'état-civil

L'obligation d'utiliser le français pour les actes de l'état-civil n'est pas prévue dans la loi du 4 août 1994. Cependant, cette obligation a fait l'objet d'une régulation de la part de l'État. L'instruction générale relative à l'état-civil du 11 mai 1999 précise dans son article 106 les règles relatives à l'usage du français dans ces documents : « *Les actes doivent être rédigés en langue française. En effet, aux termes de l'article 2 de la Constitution, le français est la langue de la République, et les actes de l'état civil, qui ont valeur authentique, doivent être rédigés dans cette langue* ».

De plus, la circulaire du 23 juillet 2014 établit la liste des lettres de l'alphabet latin et des signes diacritiques utilisés en langue française. Certains signes diacritiques non utilisés en langue française mais couramment employés dans différentes langues régionales (par exemple le tilde

⁸⁴⁵ Loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, *op. cit.*, art. 12.

⁸⁴⁶ Cons. État 22 novembre 1981, *Quillevère*.

⁸⁴⁷ Cour Cass. 4 août 1859, *Giorgi Massapino*.

du ñ ou l'accent aigu du í ou du ó) n'étant pas intégrés dans cette liste, il n'est pas possible de les faire figurer dans des documents d'état-civil.⁸⁴⁸ Cette impossibilité a été source de contentieux, suite au refus par plusieurs officiers de l'état-civil d'orthographier les prénoms d'enfants en suivant l'orthographe des langues régionales, et en particulier pour les signes diacritiques í ou l'emploi du tilde dans la lettre ñ⁸⁴⁹.

Ainsi, par ces différentes dispositions, l'autorité normative française a régulé l'usage obligatoire du français, définissant ainsi son statut d'officialité. À côté de cette régulation, elle a également introduit des dispositions concernant l'usage de la langue basque (b).

b) *La régulation de l'emploi de la langue basque*

Si depuis l'adoption de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, la régulation du principe d'officialité du français a trouvé une place importante dans le droit positif français, il en va autrement en ce qui concerne l'usage des langues régionales. Contrairement à certains courants doctrinaux qui parlent d'un « *foisonnement normatif* »⁸⁵⁰ relatif aux langues régionales et qui a été symbolisé par la publication d'un recueil des textes normatifs et de la jurisprudences relatifs aux langues de France⁸⁵¹, il ressort de l'analyse détaillée du droit positif que la régulation de l'usage de la langue se fonde principalement sur le principe sous-entendu et général de liberté et d'expression et que, à côté des nombreuses dispositions introduisant l'obligation d'utiliser le français, rares sont celles introduisant la possibilité d'avoir recours aux langues régionales.

Les possibilités d'utiliser les langues régionales sont principalement fondées sur l'article 21 de la loi Toubon qui dispose que « *Les dispositions de la présente loi s'appliquent sans préjudice de la législation et de la réglementation relatives aux langues régionales de France et ne*

⁸⁴⁸ Instruction générale relative à l'état-civil du 11 mai 1999, art.106. « On ne doit pas retenir d'autres signes qui font partie de certains alphabets romains mais qui n'ont pas d'équivalent en français (tel que le « tilde » espagnol). A fortiori, l'utilisation de signes appartenant à un autre système d'écriture que l'alphabet romain est exclue (alphabet cyrillique, idéogrammes, etc.). ».

⁸⁴⁹ Cour Cass. 2 mars 2004, *Baylac* qui juge irrecevable un pourvoi en cassation formé contre le refus d'annuler l'inscription par l'officier de l'état-civil du prénom « *Martí* » dans sa graphie française, c'est-à-dire « *Marti* ». Cette décision a créé une certaine confusion, puisque plusieurs décisions de justice avaient auparavant accepté la demande de modification du prénom introduite par plusieurs personnes, afin de les orthographier selon la graphie catalane.

TGI Perpignan, 13 janvier 2004, *Mas* et TGI Perpignan 13 janvier 2004 *Lluís*, pour le prénom « *Joan-Lluís* ».

TGI Perpignan 16 février 2006, et pour le prénom « *Alicia* ».

⁸⁵⁰ V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.*, p. 91

⁸⁵¹ *Les langues de France*, Dalloz, Paris, 2014, 177 p. Cet ouvrage fait suite au travail réalisé par V. EYSSERIC pour la Délégation générale à la langue française et aux langues de France. V. EYSSERIC, *Le corpus juridique des langues de France*, 2005, DGLFLF.

s'opposent pas à leur usage »⁸⁵² et sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a permis l'utilisation de langues autres que le français au nom du principe constitutionnel de liberté de communication par l'usage de traductions, dans l'enseignement, la recherche et dans la communication audiovisuelle⁸⁵³.

Deux exceptions à ce silence normatif relatif à l'usage des langues régionales existent cependant et concernent l'enseignement et la communication radiophonique et audiovisuelle. En ce qui concerne la communication radiophonique et audiovisuelle, la loi du 30 septembre 1986⁸⁵⁴, fixe dans son article 43-11 que les sociétés Radio France et France Télévisions : *« assurent la promotion de la langue française et, le cas échéant, des langues régionales et mettent en valeur la diversité du patrimoine culturel et linguistique de la France »*⁸⁵⁵. À côté de cette mission générale, la loi précise dans son article 44 que France Télévisions *« France Télévisions conçoit et diffuse en région des programmes qui contribuent (...) le cas échéant, à l'expression des langues régionales »* et que Radio France *« favorise l'expression régionale sur ses antennes décentralisées sur l'ensemble du territoire »*.

Ces dispositions législatives sont développées dans les cahiers des charges respectifs des deux sociétés. Ainsi, le cahier des charges de France télévisions précise dans son article 40 que : *« France Télévisions veille à ce que, parmi les services qu'elle édite, ceux qui proposent des programmes régionaux et locaux contribuent à l'expression des principales langues régionales parlées sur le territoire métropolitain et en outre-mer »*⁸⁵⁶. En ce qui concerne Radio France, le cahier des charges précise que la société *« veille à ce que les stations locales contribuent à l'expression des langues régionales »*⁸⁵⁷.

De la sorte, ces dispositions imposent un certain nombre d'obligations quant à la diffusion de programmes en langue régionale⁸⁵⁸. La nature de ces obligations a été précisée par le Conseil d'État dans un contentieux concernant France Télévisions. Le Conseil a estimé que cette société *« est chargée d'une mission de service public de conception et de diffusion de programmes en*

⁸⁵² Loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, *op. cit.*, art. 21.

⁸⁵³ Cons. Const., 99-452 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

⁸⁵⁴ Loi n°86-1067 du 30 septembre 1986, JORF du 1^{er} octobre 1986, p. 11755.

⁸⁵⁵ La rédaction de cette disposition est issue de la loi n°2000-719 du 1^{er} août 2000, JORF du 2 août 2000, p.11903, qui avait dans un premier temps disposé que les sociétés susvisées *« assurent la promotion de la langue française et mettent en valeur le patrimoine culturel et linguistique dans sa diversité régionale et locale »*. C'est par l'adoption de la loi n°2009-258 du 5 mars 2009, JORF du 7 mars 2009, p. 4321, que la formulation actuelle a été adoptée.

⁸⁵⁶ Décret n°2009-796 du 23 juin 2009, JORF du 25 juin 2009, p. 10528.

⁸⁵⁷ Décret du 13 novembre 1987, JORF du 15 novembre 1987, p. 13326.

⁸⁵⁸ En cohérence avec ces obligations, la Délégation générale à langue française et aux langues de France, qui est une délégation rattachée au Ministère de la Culture, établit un comptage du temps d'antenne réservé par France Télévision et Radio France aux programmes en langue régionale dans son rapport annuel au Parlement sur l'emploi de la langue française.

langues régionales », et que « *la détermination de la part de chaque langue régionale dans le temps d'antenne consacré à de tels programmes relève de l'organisation du service public* »⁸⁵⁹, de sorte qu'un recours pour excès de pouvoir est possible lorsqu'un requérant estime que la société ne s'est pas pliée de manière suffisante à ses obligations de diffusion de programmes en langue régionale.

Un deuxième domaine où l'usage de la langue basque est régulé dans la communication radiophonique et audiovisuelle concerne les quotas de diffusion d'œuvres musicales et cinématographiques. Pour les œuvres cinématographiques, l'article 70 de la loi du 30 septembre 1986 et l'article 7 du décret du 17 janvier 1990 pris pour son application fixent un quota de 40% d'œuvres « *d'expression originale française* »⁸⁶⁰ à diffuser obligatoirement par les chaînes de télévision dans le total de leur diffusion ou rediffusion d'œuvres cinématographiques. La question s'était posée de savoir si la notion d'expression originale française incluait ou pas les œuvres cinématographiques en langue basque. Afin de surmonter les difficultés, le décret du 27 mars 1992⁸⁶¹ a modifié la définition faite par le décret de 1990 de cette notion et a précisé que : « *Constituent des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles d'expression originale française les œuvres réalisées intégralement ou principalement en version originale en langue française ou dans une langue régionale en usage en France* »⁸⁶². Par ricochet à l'obligation à diffuser des œuvres cinématographiques d'expression originale française, la diffusion d'œuvres réalisées en langue basque peut donc entrer dans le champ d'application de cette obligation de diffusion.

Une situation analogue concerne les quotas de diffusion par les services de communication radiophoniques des œuvres musicales. L'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 et l'article 2 du décret du 27 avril 2010⁸⁶³ imposent une obligation de fixer par convention entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel et les entreprises de communication radiophonique « *la proportion substantielle d'œuvres musicales d'expression française ou interprétées dans une langue régionale en usage en France, qui doit atteindre un minimum de 40 % de chansons d'expression française* ». À l'image des quotas des œuvres cinématographiques, les œuvres musicales en langue basque entrent également dans le champ d'application du quota de 40% de chansons d'expression française.

⁸⁵⁹ Cons. État, du 30 décembre 2016, *Association Euskal konfederazioa*.

⁸⁶⁰ Décret n°90-66 du 17 janvier 1990, JORF du 18 janvier 1990, p. 757, art. 7.

⁸⁶¹ Décret n°92-279 du 27 mars 1992, JORF du 28 mars 1992, p. 4311.

⁸⁶² Décret n°90-66 du 17 janvier 1990, JORF du 18 janvier 1990, p. 757, art. 5.

⁸⁶³ Décret n°2010-416 du 27 avril 2010, JORF du 29 avril 2010, p. 7774. L'obligation susvisée avait été introduite par le décret du 4 février 2002 pris pour l'application de la loi du 30 septembre 1986.

Si la régulation concernant l'usage de la langue basque s'est concentrée autour du domaine de la communication radiophonique et audiovisuelle, elle a également investi le domaine de l'enseignement (2).

2- Monopole normatif et enseignement de la langue basque

L'enseignement des langues régionales a été le premier et principal domaine ayant fait l'objet d'une régulation de la part de l'État. La loi 51-46 du 11 janvier 1951⁸⁶⁴, connue de manière populaire comme « *Loi Deixonne* » a, dès la IV^{ème} République, rendu possible l'enseignement des langues (a). Une fois la possibilité d'un tel enseignement admis par le pouvoir législatif, il a fallu organiser ses modalités et son organisation. Dans cet office, le pouvoir normatif de l'État s'est clairement inspiré du modèle de séparation linguistique mis en place dans la Communauté autonome basque et dans la Communauté forale de Navarre (b).

a) *Les dispositions générales*

La régulation concernant l'enseignement des langues régionales et, par conséquent, de la langue basque a poursuivi un double objectif. Le premier objectif était d'instaurer explicitement la possibilité d'un tel enseignement. La première disposition en ce sens est présente dans la loi du 11 janvier 1951 qui vise à « *autoriser les maîtres à recourir aux parlers locaux (...) chaque fois qu'ils pourront en tirer profit pour leur enseignement* ». Cette disposition, aujourd'hui reprise à l'article L312-11 du code de l'éducation, visait à l'origine le recours aux langues régionales afin d'en tirer bénéfice « *pour l'étude de la langue française* »⁸⁶⁵. Toutefois, elle a constitué le premier fondement législatif à l'enseignement des langues régionales.

L'enseignement de la langue basque bénéficiait en particulier, depuis l'adoption de la loi d'une première permission législative, puisque l'article 10 prévoyait expressément l'application de cette possibilité d'avoir recours aux langues régionales dans les zones d'influence du basque, ainsi que du breton, du catalan et de la langue occitane.

Les futurs ajouts législatifs ont eu pour objet d'assouplir cette faculté d'enseigner les langues régionales et de doter cet enseignement d'un objet promotionnel plus marqué. La loi « Haby » du 11 juillet 1975 contribue à dissocier l'enseignement des langues régionales de son objet utilitariste au bénéfice de l'étude du français, en disposant qu' « *un enseignement des langues*

⁸⁶⁴ Loi n°51-46 du 11 janvier 1951, JORF du 13 janvier 1951, p. 483.

⁸⁶⁵ Loi n°51-46 du 11 janvier 1951, *op. cit.*, art. 2, aujourd'hui abrogé et codifié à l'article L312-11 du code de l'éducation.

et cultures régionales peut être dispensé tout au long de la scolarité »⁸⁶⁶. La référence à l'enseignement du français disparaît, et la permission législative acquiert une portée plus générale. Cette disposition fait aujourd'hui figure de référence en matière d'enseignement des langues régionales, et a été codifiée à l'article L312-10 du code de l'éducation.

Enfin, la loi « Jospin » du 10 juillet 1989⁸⁶⁷, a contribué à intégrer l'enseignement des langues régionales au sein des missions du service public de l'enseignement et a été codifié à l'article L121-1 du code de l'éducation.

Une autre disposition législative qui a permis de reconnaître expressément l'enseignement de la langue basque est, paradoxalement, la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française. Cette loi, qui fait du français la langue de l'enseignement, entend ne pas remettre en cause l'enseignement des langues régionales par deux dispositions. Tout d'abord, l'article 21 de la loi, qui rappelle que les dispositions de la loi s'appliquent « *sans préjudice de la législation et de la réglementation relatives aux langues régionales de France* » protège l'enseignement de ces langues. Ensuite, l'article 11 de la loi relative à l'enseignement, inscrit l'enseignement des langues régionales comme une exception au principe général de l'enseignement véhiculaire en français, puisque « *La langue de l'enseignement (...) dans les établissements publics et privés d'enseignement est le français, sauf exceptions justifiées par les nécessités de l'enseignement des langues et cultures régionales* »⁸⁶⁸. L'enseignement des langues régionales, permis durant toute la scolarité, constitue désormais une exception au principe de l'enseignement en français.

Le deuxième principe instauré par ces différentes dispositions législatives est celui du caractère facultatif de l'enseignement de la langue basque. Ce caractère facultatif est introduit dans les trois dispositions législatives de 1951, 1975 et 1989. Ainsi, tour à tour, les enseignants peuvent recourir à l'enseignement des langues régionales, et ces langues peuvent être enseignées tout au long de la scolarité. Dans un contentieux relatif à l'intégration de l'enseignement de la langue corse dans l'horaire normal de la scolarité, le Conseil constitutionnel a tenu à rappeler la valeur constitutionnelle du caractère facultatif d'un tel enseignement⁸⁶⁹, faisant de ce dernier un principe de valeur constitutionnelle⁸⁷⁰.

⁸⁶⁶ Loi n°75-620 du 11 juillet 1975, JORF du 12 juillet 1975, p. 7180. Art. 12.

⁸⁶⁷ Loi n°89-486 du 10 juillet 1989, JORF du 14 juillet 1989, p. 8860. Art. 1. « *Cette formation peut comprendre un enseignement, à tous les niveaux, de langues et cultures régionales* ».

⁸⁶⁸ Loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, *op. cit.*, art. 11.

⁸⁶⁹ Cons. Const. 91-290 DC du 9 mai 1991, *op. cit.*, Cons. 37.

⁸⁷⁰ V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.*, p. 94. Dans le même sens, voir F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « Le statut des langues régionales ou minoritaires : la « tolérance constitutionnelle » française », dans A.M. LE POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, *op. cit.*, p. 234. Le Professeur Mélin-Soucramanien parle de principe à « valeur supra-législative ».

Toutefois, malgré le maintien du caractère facultatif de l'enseignement de la langue basque, la loi du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école a introduit un volontarisme affirmé en ce qui concerne la promotion de l'enseignement des langues régionales. En effet, l'article 40 de la loi modifie l'article L312-10 du code de l'éducation et dispose désormais que « *Les langues et cultures régionales appartenant au patrimoine de la France, leur enseignement est favorisé prioritairement dans les régions où elles sont en usage* »⁸⁷¹. La même loi introduit également une obligation d'information des familles des différentes offres d'apprentissage des langues et cultures régionales.

Désormais, le caractère utilitariste du recours à l'enseignement des langues régionales est abandonné. Cet enseignement, qui reste facultatif, doit désormais être promu par les pouvoirs publics et doit même être favorisé prioritairement. De l'utilitarisme, l'enseignement des langues régionales est passé à un caractère promotionnel. Une fois cet enseignement admis, restait encore au pouvoir normatif à organiser les modalités et l'organisation. Cette organisation a été définie par le pouvoir réglementaire et s'est inspiré du modèle de séparation linguistique mis en place dans la Communauté autonome basque et dans la Communauté forale de Navarre (b).

b) La mise en place d'un régime de séparation linguistique

L'organisation de l'enseignement de la langue basque s'est articulée principalement autour de la pratique des acteurs, puis de la reconnaissance ultérieure de cette pratique par le pouvoir réglementaire. Progressivement, sur la base des autorisations législatives successives, la pratique a commencé à construire un modèle de séparation linguistique fondé sur deux modalités d'enseignement de la langue basque. Le premier est d'origine associative, puisque dès 1969, un groupe de parents d'élèves avait décidé de scolariser leurs enfants sur la base d'une éducation immersive en langue basque. Ces premières initiatives ont donné lieu à une structuration associative autour d'établissement dénommés *Ikastola* et à un regroupement dans une fédération dénommée *Seaska* et qui regroupe les différentes *ikastola* du territoire. Ce tissu associatif a contribué à élaborer le modèle d'enseignement immersif en langue basque dans des modalités très similaires aux modèles D de la Communauté autonome basque et de la Communauté autonome basque.

À côté de ce modèle d'enseignement immersif dans des écoles associatives, les premières initiatives d'enseignement de la langue basque comme matière d'enseignement ont vu le jour à

⁸⁷¹ Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, JORF du 9 juillet 2013, p.11379, art. 40.

l'école publique dès les années 1970. Ces enseignements de langue basque étaient assurés par des enseignants itinérants à hauteur de trois heures de langue basque par semaine dans les établissements concernés.

Malgré ces initiatives, le modèle d'enseignement immersif entièrement en français restait le principe et, dès lors, la majorité des élèves suivaient un enseignement autour d'un modèle très similaire au modèle G en vigueur dans les zones mixte et non bascophone de la Communauté forale de Navarre.

Enfin, en parallèle à ces expériences et pratiques, à l'initiative de parents d'élèves et des autorités diocésaines locales, plusieurs sections bascophones de maternelle sont ouvertes dès 1967 et durant les années 1970⁸⁷². Ces initiatives sont fédérées autour de l'association *Euskal Haziak* créée en 1983 et qui a pour objet la promotion de l'enseignement bilingue au sein de l'école confessionnelle catholique.

L'administration intervient dans un deuxième temps suite à ces initiatives locales. Ainsi, la circulaire « Savary » du 21 juin 1982⁸⁷³ affirme l'engagement de l'État afin d'organiser et de mettre en œuvre un enseignement de langue régionale pour l'ensemble de la scolarité basé sur le volontariat des élèves et des enseignants. La circulaire de 1982 contribue à organiser un véritable modèle similaire au modèle A de la Communauté autonome basque et de la Communauté forale de Navarre. En effet, les programmes et les grilles horaires des établissements sont réorganisés et les premières initiatives de formation des enseignants sont mis en place. Le modèle de « l'option langue basque » est ainsi mis en œuvre sur des modalités très similaires au modèle de la zone mixte et non bascophone de la Communauté forale de Navarre : l'enseignement de la langue basque est facultatif, et les élèves se voient reconnaître un droit d'option basé sur le volontariat.

En se fondant sur cette circulaire et sur l'autorisation délivrée par la loi « Haby » de 1975 aux établissements scolaires de mettre en œuvre des expérimentations pédagogiques, les prémises d'un enseignement en langues régionales calqué sur le modèle B des Communautés autonomes espagnoles voient le jour. En effet, à la rentrée scolaire de 1983, l'école publique de Sare ouvre la première section bilingue français-langue basque dispensant des enseignements dans les deux langues sur la base de la parité horaire. L'enseignement de la langue basque transcende le simple caractère de matière scolaire et, désormais, l'école publique commence à mettre en

⁸⁷² Pour plus de détails sur ces mouvements associatifs et les premières expériences d'enseignement de la langue basque dans l'école publique, voir : J. BORTAYROU et alii, *Le mouvement culturel basque*, Tome 2, Elkar, Saint-sébastien, 2005.

⁸⁷³ Circulaire 82-261 du 21 juin 1982 relative à l'enseignement des cultures et langues régionales dans le service public de l'Éducation nationale, BOEN n°26 du 1^{er} juillet 1982.

œuvre un enseignement véhiculaire en langue basque. La circulaire 83-547 du 31 décembre 1983⁸⁷⁴ prend acte de ces expérimentations et organise les objectifs pédagogiques et les modalités d'organisation de ces enseignements en langue basque à parité horaire avec le français. Dès lors, la circulaire de 1983 organise la mise en place d'un modèle d'enseignement véhiculaire de la langue basque calqué sur le modèle B des Communautés autonomes basque et forale de Navarre.

L'enseignement bilingue à parité horaire est réaffirmé dans son principe et pérennisé dans sa mise en œuvre au-delà du cadre expérimental imaginé en 1982 par la circulaire « Darcos-Bayrou » du 7 avril 1995 qui précise que l'enseignement bilingue « *commence dès le cycle 1 et se poursuit à l'école élémentaire. La langue régionale y est à la fois langue enseignée et langue d'enseignement* ». De plus, « *le bilinguisme se définit par un enseignement à parité horaire entre la langue régionale et la langue française* »⁸⁷⁵.

Cette organisation et la reconnaissance réglementaire des différentes modalités d'enseignement de la langue basque acquièrent valeur législative à la suite de l'adoption de la loi du 8 juillet 2013 qui introduit à l'article L312-10 du code de l'éducation la disposition suivante : « *L'enseignement facultatif de langue et culture régionales est proposé dans l'une des deux formes suivantes :*

1° Un enseignement de la langue et de la culture régionales ; 2° Un enseignement bilingue en langue française et en langue régionale »⁸⁷⁶.

La question s'était posée concernant l'introduction par le pouvoir réglementaire de l'enseignement immersif de la langue basque dans l'école publique, sur la base du modèle D des Communautés autonomes basque et de Navarre. Cette introduction, qui devait s'organiser autour d'établissements scolaires « langues régionale » était introduite par un arrêté ministériel du 31 juillet 2001 et un autre du 19 avril 2002⁸⁷⁷. Les deux arrêtés ministériels ont, toutefois, été annulés par le Conseil d'État qui estimait que cette méthodologie d'enseignement excédait les dérogations possibles à l'obligation d'utiliser le français comme langue d'enseignement car elle allait « *au-delà des nécessités de l'apprentissage d'une langue régionale* »⁸⁷⁸.

⁸⁷⁴ Circulaire 86-547 du 31 décembre 1983, BOEN n°3 du 19 janvier 1984.

⁸⁷⁵ Circulaire 95-086 du 7 avril 1995 relative à l'enseignement des langues et cultures régionales, BOEN n°16 du 20 avril 1995.

⁸⁷⁶ Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013, *op. cit.*, art. 40

⁸⁷⁷ Arrêté du 31 juillet 2001, JORF du 5 août 2001, p. 12757. Et Arrêté du 19 avril 2002, JORF du 27 avril 2002.

⁸⁷⁸ Cons. État, 29 novembre 2002, *SNES et autres*. Cons. 3.

Cons. État, 29 novembre 2002, *UNSA et autres*. Cons. 7.

Les deux arrêtés, ainsi que des circulaires d'interprétation, avaient été préalablement suspendus par deux ordonnances de référé-suspension du juge des référés du Conseil d'État.

Cons. État, ord. réf. 30 octobre 2001, *SNES et autres*.

Cons. État, ord. réf. 15 juillet 2002, *UNSA et autres*.

Dès lors, l'enseignement de la langue basque est organisé en France sur le principe de séparation linguistique autour des modèles d'enseignement suivants :

- **Modèle A** : Enseignement de la langue basque comme matière à option à hauteur de 3 heures par semaine.
- **Modèle B** : Enseignement véhiculaire en langue basque à parité horaire avec le français
- **Modèle D** : Enseignement immersif en langue basque, sauf pour la matière de langue française et de philosophie, limité aux établissements scolaires privés associatifs
- **Modèle G** : Enseignement entièrement en français

La mise en œuvre de ces modèles se faisant sur la base du volontariat, le droit d'option des élèves est mis en œuvre de manière tout à fait identique à l'enseignement des zones mixte et non bascophone de la Communauté forale de Navarre. L'exception concerne le modèle D qui n'est proposé que dans les établissements scolaires privés associatifs de la fédération *Seaska* et non dans les établissements d'enseignement publics.

Si cette régulation de l'usage de la langue basque, qui s'est inspiré pour l'enseignement du modèle des deux Communautés autonomes espagnoles ayant déclaré la langue basque comme co-officielle, a été mis en place par l'État, certaines initiatives des collectivités territoriales se sont également intéressées à cette compétence de régulation linguistique et ont contesté à l'État son monopole en la matière, s'inspirant ici aussi très largement du modèle de pluralisme juridique espagnol (B).

B/ La contestation du monopole normatif de l'État

Plusieurs collectivités territoriales, s'inspirant du pluralisme juridique espagnol, ont utilisé leur pouvoir normatif afin de contester le monopole de l'État en ce qui concerne la régulation linguistique. Ainsi, ces collectivités territoriales ont mis en œuvre leur pouvoir normatif afin de reconnaître officiellement leur langue propre, et ainsi s'inspirer de la régulation du principe d'officialité effectuée par les Communautés autonomes espagnoles (1). Le pouvoir normatif local a également été mobilisé dans un objectif plus revendicatif, et plusieurs délibérations ont, de ce fait, demandé à l'État de mettre en place une expérimentation législative concernant la régulation de l'usage des langues régionales afin de pouvoir en bénéficier (2).

Pour plus d'éléments sur l'intégration de l'enseignement immersif dans l'école publique, voir Chapitre II de la partie 2 de la présente thèse.

1- La contestation de la compétence de régulation linguistique

La contestation du monopole de l'État pour réguler l'usage des langues régionales a été le fait de plusieurs collectivités territoriales. S'inspirant des statuts d'autonomie et des lois de normalisation linguistique espagnoles, plusieurs collectivités territoriales ont entendu reconnaître officiellement leur langue propre, et ainsi contribuer à doter ces langues d'un statut juridique (a). Ces différentes initiatives ont également été source d'inspiration pour le droit de la langue basque, et plusieurs délibérations ont procédé de même pour ce qui concerne spécifiquement la langue basque (b).

a) La régulation de la Corse, de la Bretagne et des Pyrénées orientales

Trois collectivités territoriales ont adopté des délibérations ayant pour objet d'assurer une reconnaissance officielle de leur langue propre. Ce faisant, les trois collectivités se sont emparées de la compétence de régulation linguistique, puisque leur délibération comporte plusieurs dispositions relatives à l'usage et à la promotion de leur langue propre.

La régulation corse

La collectivité territoriale ayant contesté de manière plus évidente le monopole de l'État pour réguler l'usage des langues est la Collectivité territoriale de Corse. Par une délibération du 17 mai 2013, l'Assemblée territoriale de Corse a voté un projet de statut de co-officialité et de revitalisation de la langue corse⁸⁷⁹.

Le statut de co-officialité adopté s'immisce de manière claire dans le pouvoir de régulation linguistique de l'État. En plus de déclarer dans son article 3 le corse et le français langues officielles de la Corse, la délibération introduit des obligations d'usage de la langue corse, de manière générale et sur un principe de parité pour les institutions de Corse et de tout organisme public (article 2), pour la rédaction des actes administratifs (article 3) et dans les médias de service public (article 17). La délibération introduit également le principe de la rédaction monolingue en langue corse des formes officielles de toponymie et de leur affichage sur l'espace public (article 24). Enfin, en ce qui concerne l'enseignement (article 9), la délibération régule l'usage des langues sur le principe du bilinguisme généralisé qui se décline par

⁸⁷⁹ Délibération n°13/096 AC du 17 mai 2013 approuvant les propositions pour un statut de coofficialité et de revitalisation de la langue corse. Disponible en ligne : https://www.corse.fr/Seance-publique-des-16-et-17-mai-2013_a4083.html

l'application du modèle de séparation linguistique organisé autour de trois modèles : le modèle francophone avec un enseignement de la langue corse qui est qualifié comme un modèle transitoire, le modèle d'enseignement bilingue à parité horaire, et le modèle bilingue proposant l'immersion précoce.

Au-delà de cette régulation de l'usage de la langue corse, la délibération reconnaît des droits linguistiques aux locuteurs des deux langues déclarées officielles (article 4). Ces droits intègrent le droit de connaître le français et le corse, le droit d'option linguistique devant les autorités publiques dans son versant actif et passif (droit de s'adresser et d'être reçu dans la langue officielle de son choix) et enfin le droit à la non-discrimination en raison de la langue. Aux côtés de ces droits linguistiques, la délibération introduit également le principe des devoirs des pouvoirs publics afin de rendre effectifs les droits reconnus antérieurement (article 1). Ces devoirs concernent notamment une obligation qualifiée de service public de définir des schémas de développement de l'usage de la langue corse (article 14), ainsi que le recrutement des agents publics justifiant d'un niveau de maîtrise de la langue corse suffisante (article 10 et 15) et la formation des agents afin d'atteindre ce niveau (article 11, 15 et 18).

Enfin, la délibération de l'Assemblée de Corse introduit également la notion de normalisation linguistique (article 1 et 6) et de planification linguistique afin de parvenir à cette normalisation (article 5, 6 et 14).

Il ressort des différentes dispositions de la délibération corse que celle-ci s'inspire largement du modèle de co-officialité mis en place en Espagne. C'est, ainsi, par un instrument juridique propre à la Collectivité territoriale de Corse – une délibération – que la co-officialité de la langue corse est proclamée. La délibération introduit également le principe d'officialité linguistique tel qu'il est appliqué en Espagne : en régulant l'usage de la langue corse dans la sphère publique, en reconnaissant les droits linguistiques des locuteurs des deux langues officielles et les conséquents devoirs des pouvoirs publics, et enfin en introduisant la notion de normalisation et de planification linguistique.

La mise en œuvre de ces principes démontre, par ailleurs, que l'Assemblée territoriale de Corse s'est inspirée du modèle mis en œuvre dans la Communauté autonome basque et, dans une moindre mesure, dans la Communauté forale de Navarre. Ainsi, c'est le principe d'utilisation symétrique des deux langues officielles qui est privilégié dans la sphère publique, exception faite de la toponymie. De plus, la régulation de l'enseignement met en place un régime de séparation linguistique basé sur trois modèles linguistiques très similaires aux modèles A, B et D des deux Communautés espagnoles. Le modèle de conjonction linguistique catalan est donc écarté. Enfin, la délibération corse introduit également la notion de progressivité dans la mise

en œuvre des droits linguistiques reconnus aux locuteurs corsophones, comme c'est le cas dans la Communauté autonome basque et navarraise. Toutefois, le modèle corse écarte le principe de modulation territoriale des droits linguistiques et de l'officialité tel qu'il est appliqué dans la Communauté forale de Navarre et fait le choix d'une co-officialité complète de la langue corse à l'image du modèle appliqué dans la Communauté autonome basque.

Face au modèle corse qui a fait le choix d'une régulation linguistique claire basée sur le principe de l'officialité linguistique, la Région de Bretagne et le département des Pyrénées-Orientales ont fait le choix d'une approche plus nuancée.

La régulation bretonne

Le Conseil régional de Bretagne a été la première collectivité territoriale française à reconnaître au moyen de ses propres instruments juridiques officiellement ses langues propres. En effet, c'est le 17 décembre 2004 que le Conseil régional a adopté la délibération ayant pour objet la définition d'une politique linguistique pour la Bretagne⁸⁸⁰.

La délibération marque la volonté de reconnaissance du breton et du gallo de la part de l'instance puisqu'elle dispose, dans son titre III que « *Le Conseil régional de Bretagne reconnaît officiellement, aux côtés de la langue française, l'existence du breton et du gallo comme langues de la Bretagne* ». Toutefois, plus prudente que son homologue corse, la collectivité bretonne se garde bien d'introduire le principe de langue officielle dans sa délibération. Par un savant jeu de mots, le gallo et le breton ne sont pas des langues officielles de la Bretagne, mais leur reconnaissance, elle, est bien officielle. De plus, par une démarche de positivisme scientifique Comtienne⁸⁸¹, la délibération, bien plus que réguler l'usage des deux langues reconnues se borne à reconnaître l'existence du breton et du gallo.

Ces précautions rédactionnelles mises à part, la délibération bretonne s'inscrit bien dans une volonté de promouvoir l'usage des deux langues en faisant office de son pouvoir normatif. En effet, la reconnaissance du breton et du gallo s'inscrit dans une délibération plus large qui a pour objet de définir les principes de base d'une politique linguistique visant à promouvoir la transmission et l'usage des deux langues dans divers domaines (enseignement, médias, vie publique et institutionnelle...).

⁸⁸⁰ Délibération du Conseil régional de Bretagne du 17 décembre 2004 relative à l'adoption d'une politique linguistique pour la Bretagne.

⁸⁸¹ A. COMTE, *Cours de philosophie positive* [Première et Deuxième leçons], Paris, Nathan, coll. « Les Intégrales de Philo », 1989, 128 p.

Toutefois, contrairement à la délibération corse, les différentes dispositions de cette politique linguistique ne mettent pas en œuvre une régulation de l'usage du breton et du gallo et se bornent à définir les axes d'une politique de promotion de l'usage et de la transmission de ces deux langues.

La reconnaissance effectuée par la délibération de 2004 a été confirmée lors de l'adoption d'une nouvelle délibération du 29 mars 2012⁸⁸² qui reprend mot pour mot la reconnaissance adoptée en 2004 et qui la complète par une politique linguistique bien plus fournie qu'en 2004 visant à remplir trois objectifs :

- assurer le respect du droit à la transmission des langues, tant par l'enseignement initial que la formation des adultes, en prenant en compte tous les niveaux de langue ;
- permettre à ceux qui le souhaitent d'avoir accès à ces langues et de les pratiquer dans la vie publique, sociale, culturelle, professionnelle ou personnelle ;
- mettre en place les conditions d'une société bretonne bilingue en développant des politiques linguistiques adaptées à la situation de chaque langue.

La délibération du Conseil général des Pyrénées-Orientales

Le Conseil général des Pyrénées-Orientales s'est grandement inspiré de la délibération bretonne de 2004, lors de l'adoption le 10 décembre 2007 de la charte en faveur du catalan⁸⁸³. Dans son article premier, la délibération dispose que « *Le Conseil Général des Pyrénées-Orientales reconnaît officiellement, au côté de la langue française, le catalan comme langue du département* ».

Comme c'est le cas de la délibération bretonne, la délibération catalane fait le choix de ne pas reconnaître le principe d'officialité du catalan, prenant ainsi le contrepied de la démarche corse. L'ambition régulatrice de cet article est, toutefois, plus marquée que dans le cas du Conseil régional de Bretagne. En effet, la délibération ne se contente pas de reconnaître l'existence du catalan, mais elle reconnaît bien le catalan comme langue du département.

Ainsi, une telle disposition peut être interprétée comme marquant la volonté du Conseil général de réguler l'usage du catalan dans le département. Cette volonté régulatrice se vérifie dans plusieurs autres dispositions de la charte relatives à l'usage du catalan dans la sphère publique.

⁸⁸² Délibération du Conseil régional de Bretagne du 19 mars 2012 relative à l'actualisation de la politique linguistique pour la Bretagne. Disponible en ligne : http://www.bretagne.bzh/upload/docs/application/pdf/2012-04/rapport_dactualisation_de_la_politique_linguistique_2012.pdf

⁸⁸³ Délibération du Conseil général des Pyrénées-orientales du 10 décembre 2007 relative à l'adoption d'une charte en faveur du catalan. Disponible en ligne : http://www.ledepartement66.fr/uploads/Deliberations/12/DFI_PATH_1370_1_1278598008.pdf

L'article 3 de la charte fixe comme objectif de celle-ci d'« *assurer la présence de la langue catalane dans les divers secteurs de la vie publique et sociale du département grâce au développement du bilinguisme* ». L'article 4 de la Charte dispose également que « *toutes les structures départementales (...) intègrent la dimension de la langue catalane dans leurs fonctions et attributions, en particulier en ce qui concerne la communication avec le public et la signalisation* » et l'article 6 réaffirme le principe du bilinguisme dans les supports signalétiques et équipements relevant de sa compétence.

Cela étant dit, la régulation de l'usage du catalan se garde bien d'introduire toute caractéristique propre au principe d'officialité linguistique. Ainsi, il n'y a pas de droit linguistique reconnu aux locuteurs catalanophones et le préambule de la Charte précise, en reprenant une disposition déjà présente dans la délibération du Conseil régional de Bretagne, que « *la politique de promotion de la langue catalane ne se fait pas au détriment de la langue française; la reconnaissance du catalan et le bilinguisme ne remettent pas en cause ni l'existence ni le caractère officiel du français* » et que « *la politique linguistique en faveur du catalan est fondée sur l'incitation et l'encouragement et non sur l'obligation: nul n'est obligé d'apprendre le catalan* ».

Ces différents exemples concernant le breton, le gallo, le corse et le catalan ont inspiré des collectivités territoriales du Pays basque de France qui ont également introduit une régulation de l'usage de la langue basque par plusieurs délibérations.

b) La régulation en ce qui concerne la langue basque

Il existe deux exemples où une collectivité territoriale ou son groupement a mis en place une régulation tendant à reconnaître la langue basque. La commune d'Ustaritz a, dans un premier temps, fait le choix de reconnaître le principe d'officialité de la langue basque. La communauté d'agglomération du Pays basque a, dans un deuxième temps, introduit une reconnaissance officielle de la langue basque sur des principes différents.

La régulation de la commune d'Ustaritz

C'est par une délibération du 26 juin 2014 relative à l'officialisation de la langue basque que la commune d'Ustaritz a introduit une disposition selon laquelle « *le Conseil Municipal (...) déclare la langue basque, l'euskara, langue officielle de la commune, au même titre que le français* ». Par cette disposition, la commune affirme de manière explicite sa reconnaissance de la langue basque, mais de manière étrange, refuse d'aller au-delà et n'introduit aucune autre disposition relative à la régulation de son usage dans la sphère publique.

De plus, contrairement aux autres collectivités territoriales, la commune d'Ustaritz n'a pas intégré une telle déclaration au sein d'un projet de charte ou de politique linguistique en faveur de la langue basque, de sorte qu'il est difficile d'imaginer les conséquences qu'elle entend donner à la déclaration d'officialité de la langue basque.

C'est donc par cette disposition unique que la commune a appliqué le principe de l'officialité linguistique qui devient langue officielle de la commune « *au même titre que le français* ». La délibération ne précise pas les conséquences qu'elle entend mettre en œuvre eu égard à la déclaration de la langue basque comme langue officielle. Tout juste laisse-t-elle entendre un principe de symétrie vis-à-vis de la langue française. Dans les visas et considérants précédant l'adoption de l'article premier de la délibération, la commune fait référence à l'article 2 de la Constitution qui, aux dires de la commune, « *garantit déjà le statut officiel de la langue française* » et précise que « *les droits linguistiques des locuteurs [bascophones] ne sont jusqu'à aujourd'hui, pas respectés* », laissant entendre un lien de corrélation entre la déclaration d'officialité de la langue basque mise en œuvre par la délibération et le respect de ces droits linguistiques.

Toutefois, ces considérations à part, la délibération de la commune d'Ustaritz reste silencieuse sur la définition qu'elle entend donner au principe d'officialité linguistique et sur les conséquences dérivées de cette déclaration, faisant le choix de l'ellipse comme principe de régulation.

La délibération de la Communauté d'agglomération du Pays basque

La Communauté d'agglomération a mis en place sa régulation de l'usage de la langue basque sur la base de deux délibérations. La première délibération a été adoptée le 4 février 2017⁸⁸⁴ et affirme la compétence de la Communauté afin de réguler l'usage de la langue basque, puisqu'elle définit la compétence de la politique linguistique en faveur de la langue basque par la mise en place de la « *promotion et [de l'] usage de la langue basque dans le fonctionnement interne de l'institution intercommunale, dans sa relation avec les usagers et dans sa communication en direction des habitants et des acteurs du territoire* ».

Sur la base d'une telle compétence, la Communauté d'agglomération a voté une deuxième délibération le 23 juin 2018 qui s'inspire très fortement de la régulation du Conseil général des Pyrénées-Orientales, en disposant que « *la Communauté d'agglomération du Pays basque*

⁸⁸⁴ Délibération de la Communauté d'agglomération du Pays basque du 4 février 2017 relative à la prise de compétences « politique linguistique en faveur de la langue basque » et « culture basque ». Disponible en ligne : <https://www.communaute-paysbasque.fr/les-deliberations-du-conseil>

reconnait officiellement, au côté de la langue française, la langue basque et l'occitan comme langue du Pays basque »⁸⁸⁵.

L'objet régulateur de l'usage linguistique est affirmé de manière encore plus claire par l'article 2 de la délibération qui dispose que « *Elle s'attribue un devoir d'exemplarité dans la conduite de sa propre politique linguistique, et en particulier s'agissant de l'organisation d'une offre plurilingue au sein des services à la population qui relèvent de sa maîtrise d'ouvrage ; la mise en œuvre d'un bilinguisme équilibré dans sa communication et les éléments d'image ; la possibilité à s'exprimer en langue basque au sein de ses différentes assemblées d'élus ; la prise en compte de la langue basque lors des prises de parole publiques de ses représentants* ».

Toutefois, contrairement à l'exemple de la commune d'Ustaritz, la régulation mise en place par la Communauté d'agglomération du Pays basque évite de faire référence au principe d'officialité de la langue basque et ne fait aucune référence à la reconnaissance de quelconque droit linguistique. Ce souci de ne pas s'inscrire dans une démarche d'officialité linguistique est rappelé par l'introduction d'un alinéa qui affirme que « *la reconnaissance officielle de la langue basque n'entend pas s'opposer, ni même atténuer les prescriptions juridiques s'appliquant au français* ».

Ces différentes délibérations démontrent une tendance de la part de ces différentes collectivités territoriales et de la Communauté d'agglomération du Pays basque de contester le monopole normatif de l'État en ce qui concerne la reconnaissance et la régulation de l'usage des langues régionales dans la sphère publique. Cette régulation et notamment la référence faite au principe d'officialité linguistique posent la question de la légalité et de l'applicabilité de ces différentes délibérations (2).

2- L'applicabilité des régulations des collectivités territoriales

L'adoption de ces différentes délibérations a posé la question de leur légalité et de leur applicabilité. Cette question a été plus particulièrement marquée en ce qui concerne les délibérations ayant fait le choix de reconnaître leurs langues régionales en tant que langues officielles (a), mais s'est également posée en ce qui concerne les autres délibérations (b).

⁸⁸⁵ Délibération de la Communauté d'agglomération du Pays basque du 23 juin 2018 relative à la reconnaissance officielle de la langue basque et du gascon occitan. Disponible en ligne : <https://archives.communaute-paysbasque.fr/les-deliberations-du-conseil>

a) *L'applicabilité des délibérations reconnaissant le principe d'officialité linguistique*

La délibération de l'Assemblée territoriale de Corse

La question de la légalité de la délibération adoptée par l'Assemblée de Corse se pose de manière assez légitime. En effet, plusieurs dispositions de cette délibération proclamant la co-officialité de la langue corse s'opposent de manière très claire aux dispositions législatives et constitutionnelles qui ont consacré le français comme langue de la République. Tout d'abord, la reconnaissance de droits linguistiques aux locuteurs corsophones s'oppose aux prescriptions de l'article 2 de la Constitution dont le Conseil constitutionnel avait estimé qu'il interdisait la reconnaissance de droits linguistiques aux locuteurs des langues autres que le français⁸⁸⁶. Ensuite, la mise en place d'un enseignement de la langue corse obligatoire sur la base des modèles linguistiques différents (langue corse comme matière, enseignement bilingue à parité horaire, enseignement bilingue immersif), outre qu'il constitue une immixtion de la Collectivité de Corse dans la régulation d'un domaine qui relève de la compétence de l'État, s'oppose au principe d'égalité dès lors que l'enseignement de la langue corse ne revêt pas un caractère facultatif⁸⁸⁷. Il existe également de très fortes présomptions de violation du principe d'égalité d'accès aux emplois publics par les dispositions exigeant la maîtrise d'un certain niveau de langue corse pour l'accès à des emplois publics. Enfin, l'inscription monolingue en corse des toponymies dans l'espace public viole également l'obligation d'utiliser le français qu'impose l'article 2 de la Constitution aux pouvoirs publics⁸⁸⁸.

Malgré ces illégalités manifestes, la délibération n'a pas été contestée en justice, ni lors du contrôle de légalité effectué par les autorités préfectorales, ni lors d'un ultérieur contentieux. D'ailleurs, la Collectivité territoriale de Corse est consciente de l'illégalité de son projet, puisque l'avant-propos du projet de co-officialité précise que « *ce grand projet se heurte aujourd'hui à des obstacles constitutionnels et institutionnels (...). Il devra s'appuyer préalablement sur une révision constitutionnelle* ».

Cette précision est fondamentale afin de comprendre la démarche corse. En effet, le vote du projet de co-officialité de la langue corse n'a pas été réalisé dans le but de rendre applicable immédiatement une telle co-officialité. L'intitulé de la délibération précise bien cette intention, en affirmant que cette dernière constitue l'ensemble des « *propositions pour un statut de co-officialité (...) de la langue corse* ». L'article premier de la délibération abonde dans cette

⁸⁸⁶ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 6 et 8.

⁸⁸⁷ Cons. Const. 91-290 DC du 9 mai 1991, *op. cit.*, Cons. 37.

⁸⁸⁸ Cons. Const. 94-345 DC du 29 juillet 1994, *op. cit.*, Cons. 7.

direction, puisque si l'objet de la délibération est bien d'adopter le projet de co-officialité et de revitalisation de la langue corse, dans un deuxième temps l'Assemblée territoriale de Corse « *demande au Gouvernement de créer les conditions juridiques de la mise en œuvre de ce projet de co-officialité* ».

La conséquence de cette démarche particulière est que, actuellement, le statut de co-officialité de la langue corse n'est pas appliqué. Est-ce pour cette raison que le représentant de l'État n'a pas jugé utile de contester devant le juge administratif la légalité de la délibération adoptée ? Difficile de répondre à cette question, or une chose est sûre, à l'heure actuelle la délibération votée est entrée en vigueur même si, faute de révision de la Constitution, elle n'est pas applicable en l'état.

La délibération de la commune d'Ustaritz

La question de la légalité de la délibération de la commune d'Ustaritz proclamant le caractère officiel de la langue basque s'est posée dans des termes différents. Contrairement à la délibération corse qui a introduit, aux côtés de la déclaration d'officialité, toute une série de dispositions créant des droits et obligations nouveaux pour les locuteurs corsophones et les pouvoirs publics, et régulant l'usage obligatoire de la langue corse dans plusieurs domaines de la sphère publique, la délibération de la commune d'Ustaritz est restée silencieuse sur le contenu donné à la notion d'officialité et ses conséquences juridiques.

Toutefois, si le représentant de l'État avait choisi de ne pas déposer de déféré préfectoral en Corse, le sous-Préfet des Pyrénées-Atlantiques a contesté la légalité de la délibération de la commune d'Ustaritz devant le juge administratif tout en introduisant un recours visant la suspension de la délibération dans le cadre du référé-suspension. Ce contentieux a été l'occasion pour le juge de se pencher sur la notion de langue officielle. En effet, cette notion n'est pas présente en droit français, puisque le pouvoir constituant avait choisi de proclamer le français comme langue de la République et non comme langue officielle. La seule référence au français comme langue officielle a été réalisée lors de l'adoption d'un statut d'autonomie pour la Polynésie française en 1996⁸⁸⁹. Cette référence, qui avait été l'objet d'une réserve d'interprétation de la part du Conseil constitutionnel⁸⁹⁰ afin de rappeler la portée normative de

⁸⁸⁹ Loi organique n°96-312 du 2 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, JORF du 13 avril 1996, p. 5695. Article 115. « *Le français étant la langue officielle, la langue tahitienne et les autres langues polynésiennes peuvent être utilisées* ».

⁸⁹⁰ Cons. Const. 96-373 DC du 9 avril 1996, *op. cit.*, Cons. 91. « *la référence faite par l'article 115, premier alinéa, au français en qualité de "langue officielle", doit s'entendre comme imposant en Polynésie française 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* ».

l'article 2 et de rendre compatible la notion d'officialité du français avec cette dernière, a été réaffirmée lors de l'adoption du second statut d'autonomie de la Polynésie adopté en 2004⁸⁹¹. Le juge administratif était donc confronté à une notion relativement rare en droit français, celle de langue officielle. Qui plus est, faute de développement de la part de la commune d'Ustaritz sur le contenu de l'officialité et ses conséquences juridiques, le juge se trouvait face à un terrain relativement vierge. En effet, si le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion de rapprocher le caractère officiel du français avec les obligations découlant de l'article 2 de la Constitution, c'était la première fois qu'un juge était confronté à la notion d'officialité d'une langue autre que le français.

Le tribunal administratif de Pau a dans un premier temps suspendu l'application de la délibération de la commune d'Ustaritz par son ordonnance de référé du 6 août 2014⁸⁹² estimant que cette dernière était de nature à faire naître un doute sérieux sur sa légalité. Le tribunal s'était appuyé sur les prescriptions de l'article 2 de la Constitution et sur l'article premier de la loi du 4 août 1994.

Suite à cette première suspension, c'est sans surprise que le tribunal, saisi au fond, a décidé d'annuler la délibération en question par un jugement du 27 janvier 2015⁸⁹³. Le raisonnement suivi par le juge afin d'annuler la délibération se caractérise par une novation conceptuelle, puisque ce dernier associe le concept de l'officialité linguistique au statut du français découlant de l'article 2 de la Constitution pour fonder son annulation. Le tribunal estime que l'article 2 de la Constitution combiné à l'article premier de la loi du 4 août 1994 « *en érigeant le français comme langue de la République, ont entendu exclure que toute autre langue puisse accéder au même statut* ». De plus, le tribunal assimile pour la première fois de manière explicite la notion de langue de la République à la notion de langue officielle en estimant que ces dispositions précitées « *s'opposent donc à ce qu'une autre langue que le français se voie reconnaître le statut de langue officielle* »⁸⁹⁴.

Dans la suite de son jugement, le tribunal contribue également à préciser le contenu qu'il entend donner à la notion de langue officielle. Selon le tribunal, l'article 75-1 de la Constitution « *ne saurait être regardé comme permettant de reconnaître aux [langues régionales] un statut de langue officielle* », contribuant ainsi à définir de manière négative la portée dudit article, suite

⁸⁹¹ Loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, JORF du 2 mars 2004, p. 4183. Art. 57.

⁸⁹² TA de Pau, 6 août 2014, *Commune d'Ustaritz*.

⁸⁹³ TA de Pau, 27 janvier 2015, *Commune d'Ustaritz*.

⁸⁹⁴ TA de Pau, 27 janvier 2015, *Commune d'Ustaritz*, Cons. 2.

à la première définition donnée par le Conseil constitutionnel dans sa décision 2011-130 QPC⁸⁹⁵.

Enfin, par une interprétation discutable, le tribunal estime que l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen « *n'a aucune implication en ce qui concerne le statut officiel d'une langue* ». Cette interprétation semble erronée puisqu'il ressort de l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel que le principe de liberté de communication sert de fondement afin de concilier les effets et obligations institués par l'article 2 de la Constitution⁸⁹⁶. L'article 11 de la Déclaration a donc bien une incidence sur le statut officiel d'une langue, dès lors que le tribunal assimile la notion de langue de la République instaurée par l'article 2 de la Constitution et la notion de langue officielle.

Le jugement du Tribunal administratif de Pau, contre lequel aucun appel n'a été interjeté, montre le souci du juge de couper court de manière affirmée à toute velléité de reconnaître une langue autre que le français comme langue officielle. Cette volonté se fait par une interprétation extensive de l'article 2 de la Constitution permettant d'associer la notion de langue de la République utilisée par le droit positif en France au concept de langue officielle.

Suite à ce jugement rendu par le tribunal administratif de Pau, toute velléité de reconnaissance par les collectivités territoriales d'une langue comme officielle est génératrice d'insécurité juridique. Toutefois, le cas des reconnaissances des langues régionales par ces mêmes collectivités sur d'autres fondements que le principe de langue officielle pose des questions différentes en ce qui concerne leur applicabilité (b).

b) L'applicabilité des délibérations reconnaissant officiellement leurs langues propres

Si les délibérations de l'Assemblée territoriale de Corse et de la commune d'Ustaritz ont fait le choix de reconnaître leur langue propre sur la base du principe d'officialité linguistique, le choix effectué par le Conseil régional de Bretagne, le Conseil général des Pyrénées-Orientales et la Communauté d'agglomération du Pays basque est différent. En effet, si ces trois institutions ont fait le choix de reconnaître officiellement leurs langues – le gallo et le breton, le catalan et la langue basque et l'occitan –, cette reconnaissance ne s'est pas faite en tant que langue officielle. La notion privilégiée par ces trois institutions est de reconnaître leurs langues comme

⁸⁹⁵ Cons. Const. 2011-130 QPC du 20 mai 2011, *op. cit.*, Cons. 3. « *l'article 75-1 de la Constitution (...) n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit* ».

⁸⁹⁶ Cons. Const. 94-345 DC du 29 juillet 1994, *op. cit.*, Cons. 5 à 10.
Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 7 et 8.

langues du territoire, que cela soit langue de la Bretagne, langue du Pays basque ou encore comme langue du département.

Il semble que le choix symbolique effectué ait soulevé moins de suspicions de la part des représentants de l'État. En effet, aucune des quatre délibérations en question n'a fait l'objet d'un déféré préfectoral afin de contester leur légalité. Par conséquent, chacune d'entre elles est en vigueur et parfaitement applicable. Par ailleurs, les dispositions de ces délibérations n'ont pas été contestées à l'occasion de litiges ultérieurs.

Cette attitude de la part de l'État, au travers ses représentants préfectoraux, démontre la portée extrêmement politique et symbolique de la question. Si la reconnaissance du principe d'officialité pour les langues régionales suscite la méfiance et l'opposition de l'État, une reconnaissance de ces langues sur d'autres fondements semble être mieux acceptée.

Toutefois, des questions subsistent sur les conséquences juridiques qui peuvent être induites de la reconnaissance d'une langue autre que le français comme langue d'un territoire infranationale. Cette reconnaissance est-elle de nature à restreindre le statut du français ? La promotion de l'usage des langues en question dans la sphère publique sur la base de leur reconnaissance comme langue du territoire est-elle de nature à dépasser le principe de la simple tolérance de leur usage ? Voilà autant de questions auxquelles pourrait être confronté le juge administratif lors d'éventuels contentieux. Compte tenu des différentes jurisprudences qui ont toujours manifesté le souci de rappeler l'usage obligatoire du français⁸⁹⁷ et même son exclusivité⁸⁹⁸, il n'est pas du tout certain que ces délibérations soient validées par le juge administratif. Cela étant, faute de contentieux, les reconnaissances de ces langues régionales comme langues du territoire sont aujourd'hui en vigueur.

Si la régulation linguistique, en application du principe unitaire, a essentiellement été mise en œuvre par l'État, que ce soit afin de consacrer le statut juridique du français mais également pour réguler l'usage des langues régionales, certaines collectivités territoriales ont contesté ce monopole normatif en adoptant par délibération des dispositions tendant à reconnaître officiellement leur langue. Par la sorte, un premier partage de compétence implicite s'est mis en place. Ce partage de compétence devient plus affirmé en ce qui concerne le principe de responsabilité partagée mis en œuvre dans la promotion des langues régionales (II).

⁸⁹⁷ Sur l'administration de la justice : Cons. État 22 novembre 1985 *Quillevère*, Rec. Lebon, p. 333.

Sur le service public postal : Cons. État 15 avril 1992, Le Duigou, note R. DEBBASCH, Dalloz, 1992, p. 517-519.
Devant le trésorier payeur-général : Cons. État 10 juin 1991, Kerrain.

⁸⁹⁸ C'est notamment le cas de l'utilisation du français dans les assemblées délibérantes.

Cons. État 29 mars 2006, *Haut commissaire de la République en Polynésie française*, Cons. État 22 février 2007, *SCI Caroline*, Cons. État 22 février 2007, *Fritch*, CAA Marseille, 13 octobre 2011, *Commune de Galéria*.

II- Le principe de responsabilité partagée et la décentralisation linguistique

La question de la responsabilité partagée entre État et collectivités territoriales afin de protéger et promouvoir les langues régionales s'est instaurée de manière progressive. Dans un premier temps, c'est bien l'existence d'une compétence à part entière de promotion des langues régionales au profit des collectivités territoriales qui a émergé (A). L'émergence de cette compétence n'a pas eu pour conséquence d'exonérer l'État de toute responsabilité, de sorte qu'aujourd'hui la promotion des langues régionales est construite sur le fondement d'une responsabilité partagée entre l'État et les collectivités territoriales ou leurs groupements (B).

A/ L'affirmation d'une compétence territoriale de promotion des langues régionales

La question de la compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements pour promouvoir et protéger les langues régionales n'a pas semblé évidente pendant longtemps. Les collectivités souhaitant promouvoir leurs langues se sont, donc, appuyés dans un premier temps dans une compétence implicite qui s'est fondée sur leur clause de compétence générale et sur la décentralisation culturelle (1). Progressivement, le législateur a reconnu l'existence d'une compétence partagée de promotion des langues régionales, inscrivant cette mission dans le champ de compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements (2).

1- Les fondements de la compétence : la clause de compétence générale et la décentralisation culturelle

Fidèle à sa tradition centraliste et uniformisatrice vis-à-vis de l'usage de la langue française, la question de la promotion des langues régionales a longtemps été écartée de l'action des pouvoirs publics locaux. Dans un premier temps et à partir des années 1960, ce sont des initiatives associatives et citoyennes qui conduisent à la structuration d'un mouvement de transmission et de valorisation des langues régionales. Ce mouvement a concerné l'enseignement immersif des langues, l'enseignement aux adultes, la transmission des cultures et folklores locaux, ainsi que

dans le cas du Pays basque, l'activisme associatif afin de développer la présence de la langue basque dans l'espace public et dans l'administration⁸⁹⁹.

Face au développement constant de ce mouvement social en faveur des langues régionales, les collectivités territoriales vont progressivement intervenir dans ce domaine par le biais de leur clause de compétence générale. Le premier échelon à mettre en œuvre des pratiques de promotion des langues régionales est l'échelon communal. Cette promotion se limite, dans un premier temps au soutien financier et au subventionnement des acteurs associatifs œuvrant en faveur de la langue basque. C'est en particulier le cas des associations dispensant un enseignement immersif en langue régionale qui reçoivent des subventions de fonctionnement et dont les dépenses d'investissement sont progressivement prises en charge par des collectivités territoriales⁹⁰⁰.

Les associations dispensant un enseignement en langue basque pour les adultes ou assurant un accueil de loisirs pour enfants dans cette langue reçoivent également des soutiens financiers de la part de communes sous la forme de subventions et de mises à disposition de locaux.

Ces premières actions de promotion et de soutien se structurent progressivement et en parallèle à la mise en place d'une décentralisation culturelle par l'État. Ainsi, s'il est vrai que la compétence culturelle n'avait pas fait l'objet d'un transfert aux collectivités territoriales lors des premières lois de décentralisation de 1983⁹⁰¹. Toutefois, la loi du 2 mars 1982 dans son article 59 met en place un fondement à des politiques culturelles régionales en disposant que le Conseil régional « *a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité* ».

Cette disposition a constitué le fondement des politiques culturelles régionales qualifiées par certains auteurs d'identitaires⁹⁰², visant à promouvoir la culture et les langues régionales. C'est ainsi que, à l'initiative de plusieurs collectivités territoriales, des instituts culturels ou offices de promotion des langues et cultures locales sont créés⁹⁰³. En ce qui concerne la langue basque, c'est sous l'initiative conjointe des acteurs associatifs locaux et des différentes collectivités

⁸⁹⁹ Voir sur ces mouvements, J. BORTAYROU et *alii*, *Le mouvement culturel basque*, Tome 2, *op. cit.*

⁹⁰⁰ Le premier financement public d'un établissement d'enseignement privé immersif en langue basque a été l'œuvre de la commune de Biarritz qui a financé la construction de l'ikastola de Biarritz en 1992.

⁹⁰¹ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes départements et régions, JORF du 3 mars 1982, p. 730.

Loi n°83-8 du 8 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre communes, départements et régions, JORF du 9 janvier 1983, p. 215.

⁹⁰² P.A. COLLOT, « La décentralisation culturelle », RDP, 2008, p. 335.

⁹⁰³ L'institut culturel breton, sous le statut de la loi de 1901 relative aux associations est créé en 1981. En 1994 et sous l'initiative de la Région Alsace, l'Office pour les langues et cultures d'Alsace est créé sous le régime juridique de la loi de 1908 relative aux associations d'Alsace et de Moselle.

publiques comprenant l'État, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et le Conseil régional d'Aquitaine qu'est créé en 1990 l'Institut culturel basque. Cet institut est soumis au régime juridique de la loi de 1901 relative aux associations mais est financé par des participations des différentes collectivités à l'origine de sa création. De plus, les représentants de chaque collectivité publique siègent au Conseil d'administration de l'institut aux côtés des acteurs culturels locaux.

Cette dynamique a été accompagnée par la décentralisation culturelle mise en place par la loi du 13 août 2004⁹⁰⁴. La loi a notamment transféré aux régions des compétences relatives à la gestion, à l'inventaire et à la protection du patrimoine régional. Cette approche patrimoniale s'inscrit en cohérence avec les actions et politiques de valorisation du patrimoine immatériel des régions et a été mis en œuvre par ces derniers, mais également par les départements, afin de valoriser par une approche patrimoniale l'identité régionale⁹⁰⁵.

Dans une logique similaire, la loi 99-533 du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire avait intégré, dans son article 14, au schéma de services culturels collectifs la mission de définir « *les actions à mettre en œuvre pour assurer (...) la sauvegarde et la transmission des langues régionales ou minoritaires* »⁹⁰⁶.

Si dans un premier mouvement, les différentes collectivités territoriales ont mis en œuvre des politiques de promotion de leurs langues régionales en se fondant sur leur clause de compétence générale et sur une décentralisation des compétences culturelles permettant de construire une politique culturelle régionale et locale identitaire, la question de la compétence linguistique des collectivités territoriales a connu de nouvelles évolutions caractérisées par une reconnaissance expresse d'une compétence de promotion des langues régionales (2).

2- L'affirmation législative de la compétence

Dans un premier temps, l'action publique des collectivités territoriales en faveur des langues régionales s'est fondée sur le volet culturel et sur la clause de compétence générale. Toutefois, progressivement, le législateur a fait le choix d'affirmer de manière forte l'existence d'une compétence propre de promotion des langues régionales. Cette reconnaissance a été effectuée

⁹⁰⁴ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, JORF du 17 août 2004, p. 14545.

⁹⁰⁵ JM PONTIER, « La décentralisation culturelle et la loi du 3 août 2004 », RFDA, p. 697. Le Professeur Pontier précise que « *Dans les politiques régionales, la politique patrimoniale, en s'appliquant à une partie du patrimoine qui n'est pas seulement locale, est conçue comme un instrument destiné à favoriser cette identité* ».

⁹⁰⁶ Loi 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, JORF du 29 juin 1999, p. 9515.

en deux temps. Dans un premier temps, la loi du 27 janvier 2014⁹⁰⁷ dans son article premier qui a pour objet le rétablissement de la clause de compétence générale des départements et des régions⁹⁰⁸, ainsi que la clarification des compétences de ces différentes collectivités territoriales, assigne la compétence nouvelle aux régions. L'article dispose que le Conseil régional a compétence pour « *assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales* ». Cette disposition qui confirme la portée identitaire des politiques culturelles des régions, instaure une nouvelle compétence de promotion des langues régionales. Une telle compétence n'est pas instituée pour les conseils généraux, confirmant le choix effectué dans un premier temps par le législateur de privilégier l'échelon régional afin de mettre en œuvre des politiques publiques de promotion des langues régionales.

Cependant, dans un second temps, le législateur va atténuer ce choix en faveur du Conseil régional. En effet, la loi du 7 août 2015⁹⁰⁹ dispose dans son article 104 que « *les compétences en matière de (...) promotion des langues régionales (...) sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier* ». La compétence de promotion des langues régionales se voit ainsi confirmée et son caractère partagé est affirmé. Ladite promotion devient donc une mission de tous les échelons des collectivités territoriales. Cette affirmation a une grande importance pratique puisque, pour la première fois, la promotion des langues régionales est reconnue en tant que compétence à part entière et non en tant qu'élément de la politique culturelle des collectivités territoriales. Si la promotion des langues régionales intègre une dimension culturelle évidente, cette reconnaissance constitue également le fondement pour les collectivités territoriales souhaitant définir des politiques linguistiques dépassant le volet culturel et promouvant l'usage des langues régionales dans la vie sociale et la sphère publique.

C'est dans ce sens que s'est saisie la Communauté d'agglomération du Pays basque de la compétence « *politique linguistique en faveur de la langue basque* » dans sa délibération du 4 février 2017⁹¹⁰ qui est distincte de la compétence « culture basque » dont s'est également saisie la Communauté d'agglomération dans la même délibération. Le contenu de la compétence de

⁹⁰⁷ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF du 28 janvier 2014 p.1562.

⁹⁰⁸ À cet égard, le législateur a fait preuve d'une incertitude évidente puisque la clause de compétence générale avait été supprimée pour les départements et les régions par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 avec une entrée en vigueur prévue en 2015, avant d'être rétablie par la loi du 27 janvier 2014 et enfin supprimée pour une deuxième fois par la loi du 7 août 2015.

⁹⁰⁹ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF du 8 août 2015, p. 13705.

⁹¹⁰ Délibération de la Communauté d'agglomération du Pays basque du 4 février 2017 relative à la prise de compétences « politique linguistique en faveur de la langue basque » et « culture basque ». Disponible en ligne : <https://www.communaute-paysbasque.fr/les-deliberations-du-conseil>

politique linguistique en faveur de la langue basque confirme l'interprétation large effectuée du fondement législatif instituée par la loi du 7 août 2015.

En effet, la promotion de la langue basque dépasse le simple cadre des politiques culturelles et la Communauté d'agglomération entend par la mise en œuvre de cette compétence promouvoir l'usage de la langue basque dans diverses dimensions :

- Dans le fonctionnement interne et vis-à-vis des usagers
- Dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques et services publics locaux
- Dans l'ingénierie en faveur des communes pour la mise en œuvre des services publics locaux
- Dans la coopération transfrontalière linguistique avec les collectivités publiques de Navarre et de la Communauté autonome basque

Par cette définition, la Communauté d'agglomération applique une interprétation large de la compétence de promotion de la langue basque en lui reconnaissant un caractère transversal allant au-delà du champ d'application des politiques culturelles.

La reconnaissance d'une compétence de promotion des langues régionales par le législateur et de son caractère partagé a posé la question du rôle de l'État dans cette promotion. Si certains pouvaient craindre un désengagement de l'État dans la promotion et la protection des langues régionales, en réalité c'est bien le principe de responsabilité partagée entre l'État et les collectivités territoriales et leurs groupements qui commande les différentes politiques publiques sur ce sujet (B).

B/ L'affirmation d'un principe de responsabilité partagée avec l'État

La compétence des collectivités territoriales pour promouvoir les langues régionales a été consacrée par le législateur. Toutefois, bien avant cette consécration, le principe de responsabilité partagée entre l'État et les collectivités territoriales a été mis en œuvre. Ce principe trouve un fondement dans la constitutionnalisation des langues régionales qui a entendu implicitement valider l'intervention conjointe de l'État et des collectivités territoriales dans la préservation du patrimoine constitutionnel (1). Il se retrouve également dans la régulation des différents domaines où la participation de l'État et des collectivités est érigé en principe (2).

1- Le fondement constitutionnel du principe : l'article 75-1 de la Constitution

La constitutionnalisation des langues régionales et leur insertion au sein de l'article 75-1 de la Constitution a posé question en ce qui concerne la répartition des compétences entre l'État et les collectivités pour leur protection et leur promotion. Suite à une discussion parlementaire qui avait vu l'alinéa relatif aux langues régionales être déplacé de l'article premier de la Constitution et de son alinéa disposant que l'organisation de la République est décentralisée, à l'article 2 de la Constitution proclamant le français comme langue de la République, à la suppression de toute référence dans la discussion du Sénat, l'alinéa constitutionnel avait fini par trouver sa place à l'intérieur du titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales.

La doctrine a été partagée sur les conséquences induites par le choix du pouvoir constituant dérivé. En effet, deux éléments contradictoires apparaissent dans la formulation de l'article 75-1 et son insertion au sein du titre XII de la Constitution. Le premier élément qui est à observer est que les langues régionales sont intégrées au sein des dispositions relatives aux collectivités territoriales. Un lien fondamental entre langues régionales et collectivités territoriales est ainsi réalisé par le pouvoir constituant. Or, la formulation de l'article 75-1 apporte un élément de confusion, puisque ce dernier dispose que les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France. Voilà l'élément national, ou en tout cas étatique, réaffirmé.

Comment interpréter cette double aspiration en apparence contradictoire à tel point que certains ont pu y voir un oxymore ?⁹¹¹ En ce qui concerne l'insertion de l'article dans le titre XII de la Constitution, la doctrine s'est montrée partagée. Certains ont affirmé que là était bien « *la bonne place, voire la meilleure* » dans laquelle on pouvait intégrer les langues régionales⁹¹², parlant même d'une insertion « *logique* » au sein du titre XII⁹¹³. D'autres auteurs ont souligné que l'insertion de l'article dans la droite suite de l'article 75 autorisant l'existence d'un statut personnel dérogatoire dans les collectivités territoriales d'outre-mer était pertinente, « *où c'est un même souci du respect des particularismes locaux qui inspire ces dispositions* »⁹¹⁴.

⁹¹¹ C. LAVIALLE, « Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 », RFDA, *op. cit.*, p. 1115.

⁹¹² O. LECUCQ, « El régimen jurídico de las lenguas regionales en Francia y el problema de la Carta europea de las lenguas regionales y minoritarias : ¿Es necesario revisar la Constitución ?, RCDP, *op. cit.*, p. 149.

⁹¹³ C. LAVIALLE, « Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 », RFDA, *op. cit.*, p. 1113.

⁹¹⁴ C. Le BRIS, « Les langues régionales dans la Constitution », RDP, *op. cit.*, p. 787.

Face à ces visions soulignant la pertinence du choix du pouvoir constituant dérivé, certaines voix se sont hissées pour faire part de leur « *étonnement* »⁹¹⁵ face à cette insertion, ou pour souligner la « *démarche précautionneuse* »⁹¹⁶ du pouvoir constituant. Cet étonnement vient, bien sûr, de l'ambiguïté du texte constitutionnel. En effet, si l'adoption de l'article 75-1 de la Constitution constitue « *une invitation faite aux collectivités territoriales de préserver leur patrimoine linguistique* »⁹¹⁷, son insertion au sein du titre XII doit-elle être interprétée comme faisant de la protection du patrimoine linguistique régional de la France une affaire exclusive des collectivités territoriales ?

Cela reviendrait, comme le font remarquer certains auteurs, à oublier que « *l'État a aussi un rôle à jouer dans ce domaine, ne serait-ce que par le biais de l'éducation qui reste, encore et malgré tout, nationale* »⁹¹⁸. Le rôle de l'État en matière de protection et de promotion des langues régionales est, bien sûr, fondamental dans le domaine de leur enseignement, mais la régulation linguistique de l'État a aussi montré que le rôle de ce dernier n'est pas négligeable au travers de ses entreprises de service public médiatique, ou encore dans le domaine de la culture. L'affirmation constitutionnelle, de par son insertion dans le titre XII, fait craindre, toutefois, « *un désengagement de l'État et, partant, un quasi-aveu que la promotion des langues régionales doit relever de la compétence des collectivités territoriales* »⁹¹⁹.

Que la localisation de l'article 75-1 ait été salué ou critiqué, il est indéniable que l'adoption même de l'article et sa localisation a posé la question de la répartition des compétences linguistiques entre l'État et les collectivités territoriales en matière de langues régionales. Dans ce sens, et alors qu'une dizaine d'années s'est écoulée depuis l'adoption de l'article, certaines réponses peuvent être amenées à ce débat.

Le premier élément concerne le rôle prépondérant des collectivités territoriales. En effet, il a été vu que si, dans un premier temps, les politiques publiques locales de soutiens aux langues régionales se sont développées sur la base de la clause de compétence générale ou d'un titre de compétence culturel relatif à l'identité régionale, il est indéniable que le législateur a saisi

⁹¹⁵ M. VERPEAUX, « La reconnaissance constitutionnelle des langues régionales », *Les petites affiches*, *op. cit.*, p. 123.

⁹¹⁶ H. GIORDAN, « Les langues régionales dans la Constitution : un pas en avant très ambigu », *Diasporiques*, n°3, 2008, p. 29.

⁹¹⁷ A. ROBLOT-TROIZIER, « L'impact de la révision constitutionnelle sur les droits et libertés », *AJDA*, *op. cit.*, p. 1870.

⁹¹⁸ M. VERPEAUX, « La reconnaissance constitutionnelle des langues régionales », *Les petites affiches*, *op. cit.*, p. 123.

⁹¹⁹ V. BERTILE, « Les langues régionales entrent dans la Constitution », *BFDC* [blog], 27 août 2008, <http://www.bfdc.org/article-22289449.html>.

l'occasion de la reconnaissance des langues régionales dans la Constitution pour en tirer les conséquences en matière de compétences territoriales.

Le choix effectué par le législateur en 2014 et en 2015 d'intégrer une compétence à part entière de promotion des langues régionales, toute d'abord au profit des régions, puis comme compétence partagée entre toutes les collectivités territoriales répond directement au mandat adressé par la Constitution aux collectivités territoriales de protéger le patrimoine constitutionnel de la France. L'affirmation législative de la compétence de promotion des langues régionales s'inscrit en cohérence avec l'article 75-1 de la Constitution et vient même préciser la portée normative de ce dernier.

L'article 75-1 a donc constitué le fondement d'une nouvelle compétence territoriale de promotion des langues régionales envisagée à part entière et détaché des seules politiques culturelles.

Toutefois, l'article 75-1 ne saurait être interprété, à notre sens, comme exonérant l'État de toute action pour promouvoir les langues régionales et ainsi protéger le patrimoine constitutionnel français. La référence à la France comme le titulaire du patrimoine que constituent les langues régionales fonde de manière implicite l'intervention de l'État. Il serait, en effet, difficilement imaginable que l'État se désintéresse de la protection du patrimoine constitutionnel qui plus quand le titulaire de ce patrimoine constitutionnel est la France⁹²⁰.

D'ailleurs, avant l'adoption de l'article 75-1 le 23 juillet 2008, l'État avait déjà eu l'occasion d'intervenir dans la protection des langues régionales dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias. Cette intervention, introduite par toute une série de régulation, n'a nullement été remise en cause depuis. Au contraire, il est possible d'affirmer que la constitutionnalisation des langues régionales a légitimé l'intervention des collectivités territoriales dans les compétences étatiques au nom de la promotion des langues. C'est ainsi que dans plusieurs domaines dont la compétence revient à l'État, les collectivités territoriales interviennent au nom de la promotion des langues régionales. Ainsi est organisé le principe de responsabilité partagée entre l'État et les collectivités territoriales qui voit ces dernières être reconnues en tant que partenaires dans la mise en place de l'enseignement des langues régionales, alors que l'Éducation reste nationale. À l'inverse, l'État et son Ministère de la Culture ne se sont pas désengagés de la promotion des langues régionales au profit de la

⁹²⁰ À ce titre, C. Laviaille regrette la référence faite au patrimoine de la France, au détriment du patrimoine national qui aurait été plus appropriée à son sens et qui aurait marqué de manière plus nette le lien entre l'État les langues régionales. C. LAVIALLE, « Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 », RFDA, *op. cit.*, p. 1115.

décentralisation culturelle (2). Dès lors, il est possible d'affirmer que l'article 75-1, par sa localisation au sein du titre XII de la Constitution et sa référence à la France comme titulaire du patrimoine linguistique régional constitue le fondement constitutionnel de ce principe de responsabilité partagée qui est ensuite mis en œuvre par le pouvoir législatif et réglementaire.

2- L'application du principe

Le principe de responsabilité partagée entre l'État et les collectivités territoriales est mis en œuvre principalement en matière d'enseignement et de culture (a). En ce qui concerne la langue basque, il est également appliqué de manière plus spécifique dans la définition et la mise en œuvre d'une politique linguistique transversale au sein de l'Office public de la langue basque (b).

a) *L'enseignement et la culture*

L'enseignement

Le principe de responsabilité partagée entre l'État et les collectivités territoriales a été mis en œuvre progressivement. Une fois définies les modalités d'un enseignement bilingue français/langues régionales, c'est le pouvoir réglementaire par le biais de la circulaire 95-096 du 7 avril 1995 qui a érigé le principe de partenariat entre l'État et les collectivités territoriales dans la mise en œuvre d'un tel enseignement.

Ce partenariat est articulé autour de conventions entre les différents pouvoirs publics afin d'organiser les modalités de la mise en œuvre de l'enseignement des langues régionales. Le principe de partenariat a acquis une valeur législative lors de l'adoption de la loi dite Fillon du 23 avril 2005. L'article 20 de ladite loi a inséré un nouvel alinéa à l'article L312-10 du code de l'éducation disposant que « *Un enseignement de langues et cultures régionales peut être dispensé tout au long de la scolarité selon des modalités définies par voie de convention entre l'Etat et les collectivités territoriales où ces langues sont en usage* »⁹²¹. Désormais, l'enseignement des langues régionales au sein de l'éducation nationale devient une affaire partagée entre l'État et les collectivités territoriales.

Le principe de responsabilité partagée a été réaffirmé par la loi du 8 juillet 2013. La disposition introduite lors de 2005 a été conservée en 2013, et le législateur a entendu renforcer les

⁹²¹ Loi n°2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation de l'avenir de l'école, JORF du 24 avril 2005, p. 7166.

obligations de l'État et des collectivités territoriales qui doivent désormais, non seulement organiser en partenariat l'enseignement des langues régionales, mais également favoriser prioritairement leur enseignement⁹²².

Enfin, le caractère partenarial est étendu aux partenaires sociaux et à l'ensemble de la communauté éducative, puisque la loi de 2013 intègre une disposition nouvelle instaurant une consultation du Conseil supérieur de l'éducation « *sur les moyens de favoriser l'étude des langues et cultures régionales dans les régions où ces langues sont en usage* »⁹²³.

Ce principe de partenariat a été mis en œuvre pour l'enseignement de la langue basque par la signature d'une convention-cadre le 26 novembre 2004 entre le Ministère de l'Éducation nationale et le département des Pyrénées-Atlantiques relative à la concertation portant sur le développement et la structuration de l'offre d'enseignement du basque et en basque. Cette convention a été renouvelée à deux reprises et l'actuelle convention, signée le 2 mars 2018 est en vigueur jusqu'en 2022⁹²⁴.

La convention précise notamment les domaines d'intervention de chaque acteur en classifiant ces domaines selon trois critères : les compétences relevant de l'État⁹²⁵, les compétences relevant des collectivités territoriales⁹²⁶ et les compétences partagées⁹²⁷. Ainsi, la convention organise les modalités d'intervention conjointes de l'État et des collectivités territoriales dans le développement et l'organisation de l'enseignement en langue basque.

⁹²² Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013, *op. cit.*, art. 40. « *Les langues et cultures régionales appartenant au patrimoine de la France, leur enseignement est favorisé prioritairement dans les régions où elles sont en usage* ».

⁹²³ Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013, *op. cit.*, art. 40.

⁹²⁴ Convention-cadre 2017-2022 relative à la concertation visant le développement et la structuration de l'offre d'enseignement de et en langue basque sur le territoire du Pays basque de France. Consultable en ligne : <http://www.mintzaira.fr/fr/outils/les-actualites/actualite/article/enseignement-signature-de-la-convention.html>

⁹²⁵ Les compétences définies par la convention sont : carte scolaire et ouverture de sections, création des postes d'enseignement et implantation des postes à exigence particulière, organisation des enseignements, plan de formation initiale et continue des enseignants, ouverture des places nécessaires aux concours de recrutement des professeurs des écoles et des professeurs de l'enseignement secondaire, organisation d'un réseau structuré d'inspecteurs et de conseillers pédagogiques.

⁹²⁶ Les compétences définies par la convention sont : réalisation des investissements nécessaires à la construction ou l'adaptation des locaux scolaires publics, recrutement et formation des personnels périscolaires bilingues, mise en place des activités périscolaires en langue basque dans le cadre des nouveaux rythmes scolaires, usage de la langue basque au sein de l'établissement scolaire (communication, information, signalétique), organisation des transports d'élèves dans le cas d'enseignements organisés sur plusieurs sites.

⁹²⁷ Les compétences définies par la convention sont : production d'outils pédagogiques pour l'enseignement de et en langues régionales et appui permanent à leur édition, information et sensibilisation à l'enseignement de et en langue basque, production d'outils et de supports répondant à ces objectifs, information sur l'offre existante et l'intérêt de l'enseignement de et en langue basque, mesure et analyse de la demande des familles, procédures d'inscription dans les établissements et les sections d'enseignement en langue basque, éducation artistique et culturelle.

La culture

La culture est le deuxième domaine où le principe de responsabilité partagée est mis en œuvre. En effet, il a été dit précédemment que les collectivités territoriales s'étaient saisies de la compétence de préservation et de promotion de leur identité culturelle régionale transférée en particulier aux régions lors de la loi du 13 août 2004.

Cette immixtion des collectivités territoriales dans la promotion des langues régionales en tant qu'élément de leur patrimoine et de leur identité culturelle n'a pas eu pour conséquence un désengagement de l'État pour autant.

Cet engagement de l'État a été affirmé par deux textes réglementaires. Le décret du 16 octobre 2001⁹²⁸ transforme l'ancienne Délégation générale à la langue française qui était rattachée au Ministère de la culture depuis 1993, et en Délégation générale à la langue française et aux langues de France. Cette nouvelle dénomination modifie également les missions de la délégation ministérielle, qui désormais « *contribue à préserver et à valoriser les langues de France, à savoir les langues autres que le français qui sont parlées sur le territoire national et qui font partie du patrimoine culturel national* »⁹²⁹.

La mission du Ministère de la culture, de préserver et valoriser les langues régionales ou langues de France est confirmée par le décret du 15 mai 2002 qui intègre dans les attributions du ministre de la Culture et de la communication « *la préservation et la valorisation des langues de France* »⁹³⁰.

Le Ministère de la Culture va articuler ses actions de valorisation et de préservation des langues régionales en complément avec les politiques culturelles identitaires des collectivités territoriales, notamment par le biais des Directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Cette articulation est l'occasion de nouer des partenariats institutionnels entre acteurs institutionnels.

En ce qui concerne la langue et la culture basque, ce principe de responsabilité partagée est mis en œuvre par l'intermédiaire de l'Institut culturel basque. L'institut, de structure associative, compte parmi ses administrateurs divers représentants de l'État et notamment le Directeur de la DRAC Aquitaine et les autorités préfectorales, ainsi que plusieurs représentants des différentes collectivités territoriales – région Nouvelle-Aquitaine, département des Pyrénées-

⁹²⁸ Décret n°2001-950 du 16 octobre 2001 modifiant le décret du 2 juin 1989 instituant un Conseil supérieur de la langue française et une délégation générale à la langue française, JORF du 19 octobre 2001, p. 16497.

⁹²⁹ Article 2 du décret modifiant l'article 9 [bis] du décret de 1989.

⁹³⁰ Décret n°2002-898 du 15 mai 2002, JORF du 16 mai 2002, p. 9255.

Atlantiques et Communauté d'agglomération du Pays basque – tout comme un représentant du Gouvernement de la Communauté autonome basque.

Si les domaines de l'enseignement et de la politique culturelle ont régulé et affirmé le principe de responsabilité partagée en ce qui concerne la préservation et la promotion des langues régionales, ce principe a également été à l'origine de la construction d'une politique linguistique transversale en faveur de la langue basque (b)

b) La politique linguistique en faveur de la langue basque

La mise en place d'une politique linguistique en faveur de la langue basque reflète le caractère partagé et transversal de la compétence de promotion des langues régionales. Cette mise en place s'inscrit dans une démarche territoriale partenariale mise en place, à l'initiative de l'État à partir des années 1990. Fondée sur une démarche de prospective territoriale baptisée « Pays Basque 2010 » mise en œuvre en 1992, la prospective territoriale s'est traduite par la mise en place d'une politique de contractualisation entre les différentes collectivités territoriales et l'État afin d'assurer le développement et l'aménagement territorial du Pays basque de France. Dans ce cadre, et suite à la création de deux entités associatives, le Conseil des élus du Pays basque en 1994 et le Conseil de développement du Pays basque en 1995 est signé en novembre 2000 une convention spécifique Pays basque. Cette convention spécifique est transformée en contrat territorial en 2007 et le contrat actuellement en vigueur a été signé le 7 novembre 2015 pour la période allant de 2015 à 2020⁹³¹.

La démarche partenariale est ici fondamentale, puisque sont signataires du contrat territorial tous les acteurs publics du territoire : l'État, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques et le Conseil régional d'Aquitaine, en plus du Conseil des élus du Pays basque et du Conseil de développement du Pays basque.

La politique linguistique en faveur de la langue basque s'inscrit dans le prolongement de cette politique de contractualisation. Inscrite dans le chapitre « politique linguistique » de la Convention spécifique de 2000, la mise en place d'une politique publique en faveur de la langue basque est matérialisée par la création d'une maîtrise d'ouvrage public pour la politique linguistique. Elle réunit en son sein les différents acteurs publics cités précédemment. Le bloc

⁹³¹ Le contrat territorial 2015-2020 est disponible en ligne : http://www.lurraldea.net/fileadmin/Bibliodocs/avis_cdpb/CTPB%202015-2020DVavecTABLEAU%20.pdf
Pour plus d'éléments sur la politique de contractualisation territoriale au Pays basque. I. AHEDO, E. URTEAGA, *La nouvelle gouvernance en Pays basque*, L'Harmattan, Paris, 2004, 226 p.

communal est, quant à lui, représenté par le Syndicat intercommunal de soutien à la culture basque qui regroupe les 158 communes du Pays basque de France⁹³².

Cette maîtrise d'ouvrage public a, dans cette première étape, un objet limité puisqu'elle a pour objectif principal celui de coordonner la politique de subventionnement au mouvement associatif en faveur de la langue basque. Elle laissera la place à la création d'un groupement d'intérêt public le 28 juillet 2004⁹³³ dénommé Office public de la langue basque. Si l'office a été créé en vertu de l'article 22 de la loi du 23 juillet 1987 autorisant la création de groupements d'intérêt public dans le domaine culturel⁹³⁴, l'abrogation de cette disposition en 2011⁹³⁵ n'a pas entraîné la suppression de l'Office public. Constitué originellement pour une durée de six ans, le groupement a été prolongé successivement en 2010 et en 2016 pour une période sexennale. L'échéance de la durée de vie de l'Office public est fixée par la convention constitutive actuellement en vigueur au 31 décembre 2022⁹³⁶.

Cet office public est chargé, aux termes de l'article 2 de la Convention constitutive du groupement, de « *concevoir, définir et mettre en œuvre une politique linguistique publique et concertée en faveur de la Langue Basque* » ainsi que de « *mobiliser les moyens financiers nécessaires pour mener à bien les actions retenues dans le cadre de son propre programme d'activités, ou confiées à des maîtres d'œuvres qu'il conventionne à cette fin* »⁹³⁷.

Le principe de responsabilité partagée figure dans les fondements des missions, du fonctionnement et de l'organisation de l'Office. En effet, l'article 2 de la Convention souligne le caractère concerté de la politique linguistique en faveur de la langue basque.

La composition des instances dirigeantes de l'Office public traduit également ce souci de transversalité. Tous les acteurs publics du territoire du Pays basque de France sont, ainsi, membres de l'Office. L'État est représenté dans l'Assemblée générale à travers trois ministères.

⁹³² Sur la création de l'Office public et la politique linguistique en faveur de la langue basque, voir : E.

URTEAGA, *La politique linguistique au Pays basque*, L'Harmattan, Paris, 2004, 188 p., E. URTEAGA, *La langue basque dans tous ses états : sociolinguistique du Pays basque*, L'Harmattan, Paris, 2006, 112 p.

⁹³³ Arrêté préfectoral du 28 juillet 2004 autorisant la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Office public de la langue basque », Recueil des actes administratifs n°17 du 12 août 2004, p. 1176.

⁹³⁴ Loi n°87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, JORF du 24 juillet 1987, p. 8255. Art. 22. « *Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière (...) peuvent être constitués pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités dans les domaines de la culture* ».

⁹³⁵ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, JORF du 18 mai 2011, p. 8537, art. 117.

⁹³⁶ Convention constitutive modifiée de l'Office public de la langue basque, avril 2017. Art. 3. La convention est disponible en ligne : http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Documents_OPLB/Fichiers_a_telecharger/Conv___const._2017_signoree.pdf

⁹³⁷ Convention constitutive modifiée de l'Office public de la langue basque, avril 2017. La convention est disponible en ligne : http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Documents_OPLB/Fichiers_a_telecharger/Conv___const._2017_signoree.pdf

Le préfet des Pyrénées-Atlantiques représente le Ministère de l'intérieur et l'État dans sa globalité, le Directeur régional des affaires culturelles représente le Ministère de la Culture et de la communication ainsi que le Délégué général à la langue française et aux langues de France en qualité de Commissaire du Gouvernement et le Recteur de l'académie de Bordeaux représente le Ministère de l'Éducation nationale. De plus, trois élus représentent respectivement les trois autres acteurs publics membres de l'Office public : le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, le Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques et la Communauté d'agglomération du Pays basque⁹³⁸.

Le financement de l'Office public de la langue basque est également partagé puisque l'article 8 de la convention constitutive précise que chaque membre apporte une contribution financière socle paritaire au budget annuel de l'Office pouvant être complétée éventuellement par des contributions additionnelles volontaires.

Par conséquent, la mise en œuvre d'une politique linguistique publique en faveur de la langue basque met en œuvre, tant dans ses modalités de création, son fonctionnement et son financement le principe de responsabilité partagée entre l'État et les collectivités territoriales.

⁹³⁸ Avant la création de la Communauté d'agglomération du Pays basque le 1^{er} janvier 2017, l'Assemblée générale de l'Office public était composée d'un élu représentant le syndicat intercommunal de soutien à la culture basque et d'un élu représentant le Conseil des élus du Pays basque.

Conclusion du chapitre 1

La répartition de la compétence linguistique tend à nuancer les différences fondamentales liées au caractère unitaire ou composé de l'État en France et en Espagne entrevues précédemment. En effet, que ce soit dans l'un ou dans l'autre pays, la mise en place d'une compétence de régulation et surtout de promotion de la langue basque s'est faite de manière partagée entre l'État et les collectivités publiques infra-étatique. En Espagne, ce partage a été le fruit d'une délimitation du pouvoir normatif propre à chaque acteur et s'est matérialisé par une compétence concurrente de régulation linguistique et de promotion des différentes modalités linguistiques espagnoles.

En France, si certaines collectivités territoriales ont revendiqué leur propre pouvoir normatif afin de reconnaître officiellement leur langue propre, l'essentiel de la régulation linguistique a été mise en œuvre par l'État. Si cette régulation s'inspire clairement du droit de la langue basque tel qu'il est appliqué en Espagne, notamment en ce qui concerne l'enseignement, elle consacre également le principe de responsabilité partagée entre l'État et les collectivités territoriales dans la promotion des langues régionales. Ce caractère partagé se retrouve jusque dans la mise en place d'une politique linguistique publique propre à la langue basque en France.

Dès lors, une matrice commune peut être dégagée en ce qui concerne le droit de la langue basque en France et en Espagne : celle de la nécessaire intervention partagée de tous les acteurs publics – État et collectivités infra-étatique – dans la régulation et la promotion de la langue basque. Cette matrice commune est mise en œuvre par des politiques linguistiques publiques qui recherchent un objectif commun : la normalisation de la langue basque (Chapitre 2).

Chapitre II- Une convergence sur la politique de normalisation linguistique de la langue basque

La notion de normalisation linguistique est apparue en Espagne, à la suite de l'adoption par les Communautés autonomes ayant déclaré la co-officialité de leur langue propre, de plusieurs lois de normalisation linguistique⁹³⁹. Les statuts d'autonomie de ces Communautés autonomes ont également fait référence à la notion de normalisation en garantissant « l'usage normal » de la langue co-officielle⁹⁴⁰. La notion de normalisation linguistique a constitué le fondement des politiques linguistiques mises en œuvre par ces Communautés autonomes espagnoles. C'est, ainsi, le cas de la Communauté autonome basque et de la Communauté forale de Navarre pour ce qui est de la langue basque (Section 1).

Malgré la diversité de mesures de politique linguistique mises en œuvre au bénéfice des langues co-officielles, il est possible de systématiser les objectifs fondamentaux sous-tendus par la normalisation linguistique. La volonté de rendre normal l'usage d'une langue implique sa « normalisation » en tant que langue du droit et langues des communications officielles des pouvoirs publics. En ce sens, la normalisation linguistique poursuit l'objet d'insérer les langues co-officielles dans les communications orales et écrites des pouvoirs publics et les documents officiels de la Communauté autonome en question, établissant par la même une normalisation institutionnelle de la langue co-officielle.

Le deuxième objectif de la normalisation linguistique est d'assurer la normalisation sociale de la langue co-officielle. Cet objectif se traduit par un objectif qualifié par certains auteurs de doctrine de récupération linguistique⁹⁴¹. L'objet est ici d'améliorer la connaissance et l'usage de la langue co-officielle par la population.

Eu égard à ces deux objectifs de normalisation institutionnelle et sociale, il est possible d'affirmer que la politique linguistique en faveur de la langue basque mise en œuvre en France,

⁹³⁹ C'est le cas de la loi de normalisation linguistique dans les îles Baléares, loi n°3/1986 du 29 avril 1986, BOE 169 du 16 juillet 1986, de la loi de normalisation du galicien, loi n°3/1983 du 15 juin 1983, BOE 84 du 14 juillet 1983 et de la première loi de normalisation linguistique en Catalogne, loi n°7/1983 du 18 avril 1983, BOE du 11 mai 1983 qui a été abrogée et remplacée par la loi de politique linguistique de Catalogne, loi n°1/1998 du 7 janvier 1998, BOE 36 du 11 février 1998.

⁹⁴⁰ Article 6 du Statut d'autonomie de la Catalogne, article 5.3 du Statut d'autonomie de la Galice, article 6.3 du Statut d'autonomie de la Communauté valencienne, article 4.3 du Statut d'autonomie des îles Baléares.

⁹⁴¹ Le sociolinguiste Louis-Jean Calvet préfère qualifier, ainsi, la politique linguistique menée en Catalogne comme une politique de récupération linguistique du catalan plutôt que de politiques de normalisation linguistique, reprochant à ce dernier terme une dérive pratique qui a été la conséquence d'une approche dogmatique relative à ce qu'est l'usage normal d'une langue. L.-J. CALVET, *La sociolinguistique*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 2013, 8^{ème} édition, p. 118-119.

qui s'est clairement inspirée des politiques mises en œuvre en Espagne, poursuit un objectif de normalisation linguistique de la langue basque (Section 2).

Section 1- La normalisation linguistique affirmée en Espagne

La régulation linguistique entreprise par la grande majorité des Communautés autonomes espagnoles a mis en œuvre une politique linguistique en faveur des langues co-officielles en cohérence avec l'objectif de normaliser leur usage institutionnel et social. Le choix fait par ces Communautés a posé la question de la définition de la notion de normalisation linguistique et de la compétence de ces Communautés afin de mettre en œuvre de telles politiques.

Le Tribunal constitutionnel a eu l'occasion de valider l'option d'une politique de normalisation linguistique en fondant la compétence de sa mise en œuvre par les Communautés autonomes sur l'article 3 de la Constitution. Dans sa décision STC 69/1988, le Tribunal a eu l'occasion de donner un double fondement constitutionnel aux politiques de normalisation linguistique. La première est indépendante de la notion d'officialité linguistique, puisque le Tribunal estime que c'est l'article 3.3 de la Constitution qui dispose que « *la richesse des différentes modalités linguistiques de l'Espagne est un patrimoine culturel qui doit être l'objet d'une protection et d'un respect particuliers* » qui constitue le fondement constitutionnel des politiques de normalisation linguistique⁹⁴².

Cette première précision est importante, puisqu'elle contribue à dissocier la politique de normalisation linguistique du principe d'officialité linguistique. L'objectif politique de normaliser l'usage d'une langue est donc tout à fait légitime même lorsque la langue en question n'est pas la langue co-officielle de la Communauté autonome. Dans ce cas, le Tribunal a précisé que c'est la reconnaissance par la Communauté d'une langue comme langue propre qui constitue le fondement de la normalisation linguistique, puisque cette dernière a été définie comme l'ensemble de « *dispositions dont l'objectif général (...) est d'assurer le respect et de promouvoir l'usage de la langue propre* »⁹⁴³.

Cette appréciation du fondement constitutionnel de la normalisation linguistique trouve un intérêt particulièrement marqué pour le cas de la Communauté forale de Navarre où la langue basque est reconnue comme langue propre de toute la communauté, tout en ayant le caractère de langue co-officielle uniquement dans la zone bascophone de la Navarre. Ainsi, si l'effectivité

⁹⁴² STC 69/1988 du 19 avril 1988, *op. cit.*, FJ 3. « *estando, por tanto, en presencia, no de una competencia en sentido propio, sino de un compromiso de promoción de la normalización lingüística, cuyo fundamento primero se encuentra en el art. 3.3 de la Constitución* ».

⁹⁴³ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 7. « *Dentro de estas acciones políticas se incluyen, como ya se ha declarado por este Tribunal, las disposiciones de las Comunidades Autónomas encaminadas a promover la normalización lingüística en su territorio. (...) Disposiciones cuyo objetivo general no es otro que la de asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma* ».

des droits linguistiques des locuteurs bascophones est modulée dans les zones non-bascophones, les politiques publiques visant la normalisation de la langue basque n'en restent pas moins légitimes d'un point de vue constitutionnel.

Cela étant, le cas de la Navarre reste une exception en Espagne, et toutes les autres Communautés autonomes ayant reconnu officiellement leur langue propre comme langue co-officielle ont choisi de ne pas restreindre territorialement cette reconnaissance. Se posait alors la question de savoir si les politiques de normalisation linguistique pouvaient trouver leur fondement constitutionnel sur le principe d'officialité.

En effet, les différentes lois de normalisation linguistique ont fondé juridiquement leurs politiques de normalisation sur le mandat établi par l'article 3.2 de la Constitution aux Statuts d'autonomie de reconnaître leur langue propre comme co-officielle. Les lois de normalisation linguistique s'inscrivent donc comme développement du statut d'officialité des langues propres⁹⁴⁴. La loi de normalisation de l'usage de la langue basque fait, ainsi, référence dans son préambule au mandat établi par la Constitution et le Statut d'autonomie pour mettre en œuvre la normalisation de l'usage de la langue basque et fait référence à son caractère de langue co-officielle⁹⁴⁵.

Le Tribunal constitutionnel a validé une telle approche et a assigné un deuxième fondement constitutionnel aux politiques de normalisation linguistique, puisque ces dernières sont mises en place sur le fondement d'un « *mandat constitutionnel et statutaire (...) ayant pour objet d'adopter des mesures normalisatrices et, surtout, à réguler le régime de co-officialité des langues* »⁹⁴⁶. Ce lien entre normalisation linguistique et caractère co-officiel de la langue propre avait déjà été effectué par le tribunal dans sa décision STC 337/1994⁹⁴⁷.

⁹⁴⁴ L'article premier de la loi n°1/1998 du 7 janvier 1998 de politique linguistique de Catalogne dispose que : « *L'objet de la présente loi est le développement de l'article 3 du Statut d'autonomie* ». L'article premier de la loi n°4/1983 du 23 novembre 1983 sur l'usage et l'enseignement du valencien dispose que : « *la présente loi a pour objectif générique de rendre applicable et de développer les dispositions de l'article 7 du Statut d'autonomie* ». L'article premier de la loi n°3/1986 du 29 avril 1986 de normalisation linguistique des îles Baléares dispose que : « *la présente loi a pour objet de développer l'article 3 du Statut d'autonomie en ce qui concerne la normalisation de la langue catalane* ».

⁹⁴⁵ Loi n°10/1982 du 24 novembre 1982, *op. cit.*, préambule. « *La Constitución y el Estatuto de Autonomía confían a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma Vasca la adopción de las medidas encaminadas a asegurar el desarrollo y la normalización del uso del euskera considerando su doble dimensión de parte fundamental del Patrimonio Cultural del Pueblo Vasco y, junto con el castellano, idioma de uso oficial en el Territorio de la Comunidad Autónoma* ».

⁹⁴⁶ STC 87/1997 du 24 avril 1997, *op. cit.*, FJ 4, « *el mandato constitucional y estatutario a ellas dirigido en orden a adoptar medidas normalizadoras y, sobre todo, a regular el régimen de cooficialidad de las lenguas les habilitan para establecer lo que en otras SSTC se ha denominado "contenido inherente al concepto de cooficialidad"* ».

⁹⁴⁷ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 7. « *Disposiciones cuyo objetivo general no es otro que la de asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma, y cooficial en ésta* ».

Une fois l'adoption de mesures de normalisation validée, dans son principe, par le Tribunal constitutionnel, restait à définir l'objectif de cette dernière. L'objet des politiques de normalisation linguistique est à la fois interne et externe⁹⁴⁸. La normalisation interne vise à rendre normal l'usage institutionnel de la langue. La normalisation externe vise, quant à elle, à rendre normal, c'est-à-dire général, l'usage social de la langue par la population. La normalisation linguistique, telle qu'elle est menée au bénéfice de la langue basque, se caractérise donc par un objectif de récupération linguistique (I). Cet objectif de récupération linguistique implique, compte tenu de la situation sociolinguistique de la langue basque dans les Communautés autonomes respectives, la mise en place d'un traitement préférentiel correctif basé sur les principes de l'équité linguistique (II).

I- Une politique de récupération linguistique

La doctrine s'est posé la question de savoir quelle était la définition de la notion de normalisation linguistique, face à l'adoption progressive par les Communautés autonomes de plusieurs lois de normalisation. C'est l'objectif de normalisation sociale de l'usage des langues co-officielles qui a centré l'attention des auteurs de doctrine. Cet objectif est particulièrement affirmé par la loi de politique linguistique de la Catalogne qui dispose dans son préambule que divers faits historiques ont conduit la langue catalane à « *une situation précaire* », avec « *un nombre de locuteurs relativement réduit dans le contexte international* » et qu'il convient donc de définir « *une politique linguistique qui aide efficacement à normaliser la langue propre de Catalogne* »⁹⁴⁹.

Le Professeur Espín définit, donc, la notion de normalisation linguistique comme « *une série de mesures législatives et gouvernementales dirigées à promouvoir et à garantir l'emploi régulier de la langue propre dans tous les domaines de la vie sociale* »⁹⁵⁰. La linguiste Maria-Teresa Calbré insiste sur le caractère dynamique de la normalisation linguistique en précisant que celle-ci est « *un processus dynamique gradué de caractère socioculturel, dans lequel une langue en situation de départ non désirée arrive à acquérir une situation de plénitude perçue*

⁹⁴⁸ R. L. NINYOLES, « Aspectos de la normalización lingüística en la administración pública », RVAP, n°9, 1984, p. 202.

⁹⁴⁹ Loi n°1/1998 du 7 janvier 1998 de politique linguistique de Catalogne, BOE 36 du 11 février 1998, préambule.

⁹⁵⁰ E. ESPÍN, « La cuestión lingüística en la jurisprudencia del Tribunal constitucional », dans V. MORENO CATENA, *Constitución y derecho público*, Tirant Lo Blanch, 1995, Valence, p. 86.

comme naturelle »⁹⁵¹. Ces différentes analyses contribuent à classer la normalisation linguistique parmi les concepts de politique linguistique. Le Professeur Juan-Luis Diego distingue ainsi clairement les politiques de normalisation linguistique du principe d'officialité linguistique. Si le deuxième concept fait référence aux relations entre les particuliers et les pouvoirs publics, et notamment aux droits linguistiques et au devoir de connaître le castillan, le concept de normalisation linguistique « *fait référence aux mesures qui doivent être adoptées pour la généralisation de l'usage et de la connaissance d'une des langues qui se trouve en état diglossique* »⁹⁵².

Confrontée à la notion, le Tribunal constitutionnel s'est inscrit dans le sens de la doctrine et a donné sa définition de la notion de normalisation linguistique dans sa décision 337/1994 relative au contrôle de constitutionnalité de la loi de normalisation linguistique de Catalogne de 1983. Le tribunal a estimé que les politiques de normalisation linguistique poursuivent l'objectif général « *d'assurer le respect et de promouvoir l'usage de la langue propre de la Communauté autonome et co-officielle (...) afin de permettre d'arriver, de manière progressive (...) à la connaissance et à l'utilisation plus ample de ladite langue dans son territoire* »⁹⁵³.

L'analyse des dispositions contenues dans la loi de normalisation de l'usage de la langue basque de la Communauté autonome basque, et de la loi relative à la langue basque de la Communauté forale de Navarre permet d'affirmer, comme l'a fait la doctrine⁹⁵⁴, que ces deux lois comportent des mesures visant à normaliser l'usage de la langue basque. Ces dispositions visent, ainsi, à mettre en œuvre une politique de récupération linguistique au bénéfice de la langue basque (A). Cette politique, dont les objectifs sont proclamés par le pouvoir législatif autonome, sont mis en œuvre par la mise en place de mesures de planification linguistique (B) afin d'assurer la progressivité et l'efficacité de la normalisation de la langue basque.

A/ L'affirmation de l'objectif récupération linguistique de la langue basque

Les deux lois linguistiques adoptées par la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre ont proclamé l'objectif de récupération linguistique de la langue basque. Si

⁹⁵¹ M.T. CALBRÉ, « Terminología y normalización lingüística », dans X. AIERDI, P. SALABURU, *Espezialitate hizkerak eta terminologia jardunaldiak*, Presses EHU-UPV, 2003, Bilbao, p. 21.

⁹⁵² J.L. DIEGO, « Comentario a la sentencia del Tribunal constitucional sobre la ley básica de normalización lingüística », RVAP n°16, 1986, p. 116.

⁹⁵³ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ . « *Disposiciones cuyo objetivo general no es otro que la de asegurar el respeto y fomentar el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y cooficial en ésta (...) permitiendo alcanzar, de forma progresiva y dentro de las exigencias que la Constitución impone, el más amplio conocimiento y utilización de dicha lengua en su territorio* ».

⁹⁵⁴ X. ARZOZ, « Políticas lingüísticas actuales en las tierras del euskera », RLD n°49, 2008, p. 45.

cet objectif apparaît de manière affirmée par la loi basque qui intègre dès son intitulé l'objectif de « normalisation de l'usage de la langue basque »⁹⁵⁵, la loi navarraise relative à l'*euskera*⁹⁵⁶, qui se veut plus sobre dans son intitulé, intègre également cet objectif de normalisation linguistique (1). L'engagement législatif des deux Communautés autonomes est confirmé par l'organisation quinquennale d'une enquête sociolinguistique ayant pour but à la fois de mesurer le niveau de connaissance et d'usage de la langue basque, ainsi que d'évaluer l'efficacité des politiques de normalisation de cette dernière (2).

1- L'affirmation législative du principe

L'adoption des lois linguistiques relatives à la langue basque s'est faite, dans les années 1980, dans des contextes politiques très différents dans la Communauté autonome basque et en Navarre. Si, dans la première Communauté autonome, le consensus politique relatif à la nécessité de promouvoir la récupération linguistique de la langue basque était très large, la question a été beaucoup plus épineuse et a divisé bien davantage les forces politiques navarraises. Ces dissensions se sont manifestées par une adoption précoce de la loi et une affirmation claire de la volonté de normaliser l'usage de la langue basque dans la Communauté autonome basque (a). Au contraire, l'adoption de la loi de l'*euskera* a été plus tardive en Navarre et l'objectif de normalisation linguistique est présent de manière plus discrète (b).

a) L'affirmation claire de la normalisation linguistique dans la Communauté autonome basque

La loi basique sur la normalisation de l'usage de l'euskara introduit plusieurs dispositions faisant référence à la notion de normalisation linguistique, ou annonçant l'objectif de récupération linguistique inhérent à cette notion. L'article 7 proclame la nécessité de « normaliser l'usage de la langue basque » dans les registres publics non dépendant de l'administration autonome ou locale, insistant de fait sur l'importance de la rédaction de ces documents officiels en langue basque. Une deuxième référence à la normalisation de l'usage de la langue basque est introduite à l'article 9 de la loi qui précise que le Gouvernement basque va promouvoir ladite normalisation dans l'administration de la justice.

Plusieurs articles relatifs à l'usage des langues par les autorités publiques tirent les conséquences du statut de langue officielle de la langue basque en prévoyant le principe d'usage

⁹⁵⁵ Loi n°10/1982 de la Communauté autonome basque, basique de normalisation de l'usage de l'*euskera*, *op. cit.*

⁹⁵⁶ Loi n°18/1986 de la Communauté forale de Navarre, de l'*euskera*, *op. cit.*

bilingue dans toute une série de communications écrites, orales, signalisation et toponymie ou autres affichages publics. Ces mesures, toutefois, contribuent à la normalisation de la langue basque puisqu'elles contribuent à rendre visible une langue qui était écartée auparavant de l'espace public.

La volonté de généraliser la connaissance et l'usage de la langue est également dans l'article 14 de la loi qui prévoit que les pouvoirs publics doivent adopter les mesures tendant à la progressive *euskaldunisation* – c'est-à-dire apprentissage de la langue basque – des agents publics. Cette mesure, qui se traduit par un plan de formation linguistique des agents publics, a une caractéristique double. Elle permet, d'une part, de rendre effectif le droit des citoyens à s'exprimer en langue basque devant l'administration. Elle permet, d'autre part, d'augmenter la connaissance de la langue par l'administration et donc de développer la normalisation sociale de la langue basque.

L'objectif de normalisation est également affiché en ce qui concerne l'enseignement. L'article 17 de la loi fixe l'objectif poursuivi par le régime linguistique mis en place dans la Communauté qui se caractérise par la reconnaissance d'un droit d'option linguistique des élèves qui peuvent choisir la langue véhiculaire de leur enseignement. Malgré le choix effectué pour privilégier le droit d'option linguistique, la loi de normalisation fixe comme objectif de ce régime linguistique que les élèves acquièrent une connaissance pratique suffisante des deux langues officielles à la fin de leur scolarité obligatoire. Par conséquent, l'éducation devient le principal outil de normalisation de la langue basque, puisqu'elle doit contribuer à généraliser à tous les élèves la connaissance pratique suffisante de la langue basque. Le régime de séparation linguistique basé sur différents modèles d'enseignement doit donc poursuivre le but de généraliser la maîtrise de la langue basque par les élèves.

Le troisième domaine où la volonté de normalisation de l'usage de la langue basque apparaît est celui des médias. L'article 23 de la loi intègre l'exigence de promouvoir l'usage préférentiel de la langue basque au sein des médias audiovisuels publics appartenant à la Communauté autonome⁹⁵⁷, alors que l'article 24 de la loi assigne au Gouvernement basque la mission de promouvoir l'usage de la langue basque au sein du groupe audiovisuel public RTVE de l'ensemble de l'État. Enfin, l'article 25 dispose que le Gouvernement basque promeut et protège l'usage de la langue basque dans différents médias privés (audiovisuel, presse écrite, radio)

⁹⁵⁷ La loi n°5/1982 du 20 mai 1982 avait créé une entité audiovisuelle publique propre à la Communauté autonome basque : le groupe « Euskal irratia telebista ». Actuellement, ce groupe possède deux chaînes de télévision qui émettent entièrement en langue basque (ETB1 et ETB3) ainsi qu'une station de radio (Euskadi Irratia) entièrement bascophones, aux côtés d'autres chaînes et stations qui émettent en castillan (ETB2 et Radio Euskadi). Le budget pour l'année 2018 de l'entité publique est de 127 481 764 euros.

ainsi qu'au sein du spectacle vivant (théâtre et spectacles). Cette mission s'est traduite par une mission de subventionnement de ces acteurs afin de promouvoir leur usage de la langue basque. La volonté de généralisation de l'usage de la langue basque est également présente de manière large dans le chapitre IV de la loi qui régule la promotion de l'usage de la langue basque dans de nombreux domaines de la vie sociale (activités marchandes et publicité, associations, sport, associations religieuses...).

Le dernier domaine tendant à généraliser la connaissance de la langue par la population concerne l'enseignement aux adultes. En effet, l'article 28 de la loi prévoit la création d'un institut public ayant pour objet d'assurer l'enseignement de la langue basque aux adultes, ainsi que le soutien aux acteurs privés assurant un tel enseignement. Cet article s'est traduit par la création de l'Institut d'alphabétisation de *re-euskaldunisation* des adultes en 1983 et par la constitution d'un réseau de centres municipaux de formation pour adultes⁹⁵⁸. Cette création traduit un effort financier important puisque le budget de l'Institut était pour 2018 de 42 069 000 euros pour l'année 2018⁹⁵⁹.

La loi basique de normalisation de l'usage de l'*euskera* fait donc le choix de mettre en place de manière transversale et large la récupération de la connaissance et de l'usage de la langue basque. Cette volonté de normalisation de la langue basque apparaît également, de manière plus discrète, dans la loi relative à l'*euskera* adoptée par la Communauté forale de Navarre (b).

b) L'affirmation discrète de la normalisation linguistique dans la Communauté forale de Navarre

La loi forale navarraise sur l'*euskera* apparaît, comparée à son homologue basque, plus mesurée. Si son intitulé ne reprend pas le terme de normalisation linguistique et que son champ d'application concernant l'usage de la langue basque demeure plus limité, il n'en reste pas moins que la loi fait plusieurs références à la normalisation linguistique. L'article premier de la loi précise, ainsi, que l'objet de la loi est de réguler « *l'usage normal et officiel* » de la langue basque dans les domaines de la vie sociale et de l'enseignement. Le choix de l'adjectif normal et officiel traduit l'intention du législateur foral navarrais de dissocier la notion de normalisation de la langue basque du principe d'officialité.

⁹⁵⁸ Loi n°29/1983 du 25 novembre 1983 3 relative à la création de l'Institut d'alphabétisation et de re-euskaldunisation des adultes et de régulation des euskaltegi, BOE 92 du 17 avril 2012.

⁹⁵⁹ Loi n°5/2017 du 22 décembre 2017 approuvant le budget général de la Communauté autonome d'Euskadi pour l'année 2018, BOE 22 du 25 janvier 2018.

L'article premier fait, dans son deuxième alinéa, une référence explicite à l'objectif de récupération linguistique induit par la notion de normalisation, puisqu'il dispose que l'objectif de la loi est de « *protéger et développer l'usage de la langue basque en Navarre, en précisant les mesures pour promouvoir son usage* ». De plus, le même article dispose que la loi vise à « *protéger la récupération et le développement de la langue basque* ». L'objectif général de la loi navarraise sur l'*euskera* est donc bien de s'inscrire dans un processus de normalisation linguistique en mettant en œuvre une récupération et un développement de l'usage de la langue basque.

Une fois cet objectif général annoncé, les mesures de normalisation de l'usage de la langue basque sont limitées par la modulation territoriale du principe d'officialité. En effet, la loi prévoit des dispositions différentes concernant l'usage de la langue basque par l'administration en fonction de la zone linguistique donnée. Ainsi, dans la zone bascophone où la langue basque est officielle, plusieurs mesures intégrant le principe de bilinguisme dans la communication orale et écrite, la dénomination des communes et la toponymie, ou encore l'affichage public sont insérées. Toutefois, ces mesures sont plus nuancées dans les zones mixte et non bascophone où la langue basque n'est pas officielle.

Si, en ce qui concerne l'usage de la langue basque devant l'administration, cet usage normal est limité par la modulation de l'effectivité des droits linguistiques des citoyens, le zonage linguistique a également des conséquences sur la dénomination officielle des communes et la signalisation publique. L'article 8 de la loi forale distingue, ainsi, deux cas où la dénomination d'une commune est considérée officielle. Dans la zone bascophone, le principe d'une dénomination bascophone est adopté, puisque la dénomination officielle de la commune est celle en langue basque, sauf si une version différente du nom en castillan existe, ce qui exclut les simples traductions. Par contre, pour les zones mixte et non-bascophone, le principe est celui de la dénomination en castillan, sauf si une dénomination originale et traditionnelle en langue basque existe. Dans ce deuxième cas, c'est le principe du bilinguisme qui est adopté, puisque le nom officiel de la commune sera ici le nom inscrit dans les deux langues⁹⁶⁰.

En ce qui concerne l'enseignement, l'objectif de normalisation linguistique est rappelé pour le professorat, puisque l'article 21 de la loi forale introduit l'obligation pour le Gouvernement de

⁹⁶⁰ En pratique, l'application de l'article 8 de la loi forale sur l'*euskera* a entraîné la modification du nom de 85 communes. 39 communes ont adopté la dénomination en langue basque et 46 communes ont adopté un nom bilingue basque-castillan. C'est le cas du nom de la capitale de la Communauté forale de Navarre, dont le nom officiel est *Iruña-Pamplona*.

mettre en œuvre les actions nécessaires pour assurer l'acquisition par les professeurs des connaissances nécessaires afin d'enseigner la langue basque.

L'objectif de normalisation de la connaissance de la langue basque est également impacté par le zonage linguistique. En effet, l'objectif de généraliser une connaissance suffisante de la langue basque par les élèves n'est pas absolu. Cet objectif est uniquement présent la loi forale introduit pour la zone bascophone. Dans les zone mixte et non bascophone, l'apprentissage de la langue basque s'effectue sur la base du volontariat, et l'obligation de l'administration est de répondre à la demande. Aucune exigence d'une maîtrise suffisante de la langue basque par tous les élèves n'est présente dans ces zones.

Un autre domaine où la loi forale introduit un objectif de développer l'usage de la langue basque concerne les médias. L'article 27 de la loi forale introduit une mission de promotion de l'usage de la langue dans les médias publics et privés. Pour les médias privés, cette promotion se traduit par une politique de subventionnement public⁹⁶¹. Dans les médias publics de la Communauté, la loi dispose que le Gouvernement veillera à une présence adéquate de la langue basque. En pratique, ce dernier alinéa n'a pas été appliqué, puisque la Communauté forale de Navarre ne dispose d'aucun média public⁹⁶².

Enfin, la loi forale sur l'*euskera* intègre un dernier article 29 ayant pour objet de promouvoir l'usage de la langue basque dans la création artistique, les événements culturels, l'édition littéraire et « toute autre activité ».

Les dispositions de la loi forale navarraise apparaissent, donc, plus mesurées que celles de la loi de normalisation de la langue basque de la Communauté autonome voisine. Les domaines de la vie sociale, de la publicité et des échanges notamment ne sont pas régulés par la loi. Toutefois, cela ne signifie pas que d'autres réglementations ne font pas référence à la normalisation de la langue basque.

C'est le cas du décret foral 135/1996⁹⁶³ du 11 mars 1996 qui crée un institut navarrais de la langue basque *Euskarabidea*. L'institut se voit assigner une fonction de conseil, de proposition et de participation au Gouvernement de Navarre en ce qui concerne « la normalisation

⁹⁶¹ Pour l'année 2018, le Gouvernement foral a lancé un appel à projets de 630.000 euros destiné aux médias afin de promouvoir l'usage de la langue basque par ceux-ci. Ordonnance forale 28E/2018 du 20 mars 2018, BON 67 du 9 avril 2018.

⁹⁶² Toutefois, les chaînes de télévision de la télévision publique basque ETB sont diffusées en Navarre, suite à une convention de collaboration signée entre le Gouvernement foral et le groupe EITB du 15 juillet 2016. Cette convention a mis fin à une interruption de la diffusion du signal depuis 2010.

⁹⁶³ Décret foral 135/1996 du 11 mars 1996 par lequel est créé l'institut navarrais de la langue basque, BON 37 du 25 mars 1996.

linguistique » de la langue basque⁹⁶⁴. L'enseignement de la langue basque aux adultes est également régulé par deux décrets du 19 mai 1988⁹⁶⁵ et du 3 juin 2002⁹⁶⁶. Le premier décret incorpore l'objectif de promouvoir l'apprentissage de la langue basque par les adultes, puisqu'il régule les conditions d'allocation des subventions publiques aux établissements privés assurant l'enseignement de la langue basque aux adultes. Le deuxième décret régule le fonctionnement des centres d'enseignement de la langue basque aux adultes gérés directement par le Gouvernement de Navarre⁹⁶⁷.

Si l'objectif de normalisation de l'usage de la langue basque peut apparaître de manière moins affirmée en Navarre que dans la Communauté autonome basque, il n'en reste pas moins que les deux Communautés autonomes ont fait le choix d'instaurer une politique linguistique visant à normaliser l'usage de la langue basque. Une fois ce principe affirmé, les deux Communautés autonomes ont mis en place un suivi de l'efficacité de cette politique publique par le biais de l'étude sociolinguistique relative à la connaissance et à l'usage de la langue basque.

2- L'évaluation sociolinguistique de la normalisation linguistique

Dans la continuité des politiques poursuivant la normalisation linguistique de la langue basque et, par conséquent, le développement du nombre des locuteurs et l'augmentation de l'usage de celle-ci, les pouvoirs publics ont élaboré un mécanisme de suivi et d'évaluation sociolinguistique des effets de leur politique. Ce suivi est établi par l'élaboration d'une étude sociolinguistique quinquennale mesurant la maîtrise et l'utilisation de la langue basque par la population (a). Ce mécanisme a été complété récemment par la mise en place d'un système d'indicateurs de la langue basque visant à regrouper les diverses sources d'information sur la situation de la langue basque (b).

a) L'enquête sociolinguistique

La réalisation d'une étude sociolinguistique afin de mesurer le niveau de maîtrise et d'utilisation de la langue basque par la population a été un impératif majeur. La loi forale sur l'*euskera* de

⁹⁶⁴ Décret foral 135/1996 du 11 mars 1996 par lequel est créé l'institut navarrais de la langue basque, BON 37 du 25 mars 1996. Article premier. « *Se crea el Consejo Navarro del Euskera como órgano colegiado con funciones de asesoramiento, participación y propuesta al Gobierno de Navarra en materia de normalización lingüística* ».

⁹⁶⁵ Décret foral 168/1988 du 19 mai 1988, BON 67 du 1^{er} juin 1988.

⁹⁶⁶ Décret foral 115/2002 du 3 juin 2002, BON 78 du 28 juin 2002.

⁹⁶⁷ Actuellement un seul centre est géré par le Gouvernement, le centre *Euskaltegi Zubiarte*. Les autres centres sont gérés par les communes ou par des entités privées.

la Communauté forale de Navarre précise dans son article 5.3 que le Gouvernement de Navarre ordonnera périodiquement l'élaboration d'études sur la réalité sociolinguistique de la langue basque et donnera compte des résultats au Parlement. La seconde disposition additionnelle de la loi de normalisation de la langue basque dispose, quant à elle, que le Gouvernement basque réalisera une carte de planification linguistique qui sera révisé périodiquement.

La réalisation de cette étude sociolinguistique, exigence législative en Navarre et dans la Communauté autonome basque, a été l'occasion d'une collaboration entre les deux Communautés autonomes. En effet, la première étude a été réalisée en 1991 conjointement entre la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre. Les objectifs et les principaux éléments de mesure ont été définis conjointement par les deux institutions.

Ensuite, chaque Communauté autonome a été chargée d'assurer la maîtrise d'ouvrage de la réalisation de l'étude dans son territoire. Il est à noter que l'étude sociolinguistique a également été réalisée au sein du Pays basque de France, de sorte que tous les territoires du Pays basque où la langue basque est présente ont été couverts par l'étude sociolinguistique.

L'objectif de l'étude est de mesurer quatre éléments principaux : la connaissance de la langue basque par la population, la transmission de la langue basque, l'usage de la langue et enfin les opinions face aux politiques de promotion et de soutien de la langue basque.

L'étude sociolinguistique complète les données qui étaient déjà disponibles pour les pouvoirs publics avant 1991. En effet, le recensement de la population espagnole mesurait déjà la connaissance de la langue basque. Toutefois, aucune information sur la transmission de la langue, son utilisation et l'attitude face à la promotion de la langue basque n'était disponible. En France, la réalisation de l'étude a été la première occasion de mesurer toutes ces informations. De plus, à l'initiative de l'académie de la langue basque, une étude générale sur la situation sociolinguistique de la langue basque ainsi que sur les déterminants culturels, sociaux et politiques de sa situation avait été réalisée dès 1978⁹⁶⁸.

La réalisation de cette étude a permis de construire un indicateur de la situation sociolinguistique de la langue basque, ainsi que des effets des politiques de normalisation sur sa situation. Depuis 1991, l'étude est renouvelée de manière quinquennale, de sorte que les pouvoirs publics peuvent mesurer l'évolution de la connaissance et de l'utilisation de la langue basque. Ces informations permettent, *in fine*, d'évaluer l'efficacité des politiques de

⁹⁶⁸ M. UGALDE (Dir.), *Euskararen liburu zuria*, Euskaltzaindia, Bilbao, 1978, 675 p.

normalisation mises en place, ainsi que d'adapter les objectifs et les axes prioritaires de ces politiques⁹⁶⁹.

La dernière étude publiée est celle relative à l'année 2016⁹⁷⁰. L'étude montre une photographie générale de la connaissance de la langue basque sur les trois échelons administratifs de la langue basque. En 2016, l'étude précise que la majorité de la population était non-bascophone, cette catégorie représentant 55,6% de la population. Les personnes bilingues représentaient 28,6% de la population, alors que les bilingues réceptifs⁹⁷¹ étaient 16,4% de la population.

Les chiffres de l'étude montrent l'impact qu'ont eu les politiques de normalisation de la langue basque, puisque le nombre de locuteurs bascophones a augmenté de 6,1 points entre 1991 et 2016. Les bascophones, qui étaient 528.500 et 22,3% de la population en 1991, étaient 751.500 et 28,4% en 2016. Les bilingues réceptifs ont également connu une augmentation de 9 points entre 1991 et 2016, passant de 7,7% de la population à 16,4%.

Cette évolution est plus sensible dans la Communauté autonome basque, où le nombre de bilingues a augmenté de 24,1% à 33,9%. En Navarre, l'augmentation a été plus modérée, puisque le nombre de bascophones est passé de 9,5% à 12,9%. La hausse la plus importante a eu lieu dans la zone mixte, où la langue basque n'est pas officielle, la connaissance de la langue basque passant de 5,6% en 1991 à 11,5% en 2016⁹⁷². Le nombre de bascophones dans la zone bascophone est resté stable aux alentours de 60-61%, et la part de bascophones a également augmenté dans la zone non-bascophone, passant de 0,6% en 1991 à 2,7%.

Ces augmentations sont dues aux politiques de normalisation de la connaissance de la langue basque dans le domaine de l'éducation. L'intégration d'un régime d'enseignement très similaire dans les deux Communautés autonomes basé sur les modèles linguistiques a eu des résultats importants, puisque dans les deux Communautés autonomes c'est dans la classe d'âge des 16-24 ans que la proportion de bascophones est la plus importante (71,4% dans la Communauté autonome basque et 25,8% dans la Communauté forale de Navarre). Pour la Communauté forale de Navarre, le zonage linguistique a eu des conséquences sur le nombre de bascophones : si ceux-ci comprennent 89,6% des 16-24 ans dans la zone bascophone, leur part est de 27,3% dans la zone mixte et de 8,6% dans la zone non-bascophone.

⁹⁶⁹ Voir, à ce titre, un diagnostic général sur l'évolution de la situation sociolinguistique de la langue basque : M. ETXEBARRIA AROSTEGI, « La situación sociolingüística de la lengua vasca hoy: País Vasco y Navarra », *Confluence* : revista di Studi Iberoamericani, vol. 7.2, 2015, p. 545-592.

⁹⁷⁰ L'étude est disponible en ligne et en français sur le lien suivant :

http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Aktualitateak/015_VI_ENQUETE_PB__Fr.pdf

⁹⁷¹ Cette catégorie inclut les personnes comprenant la langue basque mais n'étant pas capables de la parler.

⁹⁷² Les résultats pour la Communauté forale de Navarre de l'étude sociolinguistique sont disponibles sur le lien suivant : <http://www.euskarabidea.es/fitxategiak/irudiak/fckeditor/NAF-Inkesta%202016%20gaztelaniaz.pdf>

b) Le système d'indicateurs de la langue basque

Si l'étude sociolinguistique constitue le principal outil permettant de mettre en place une collaboration institutionnelle entre les différents pouvoirs publics pour sa réalisation, et de donner des indicateurs sur la situation sociolinguistique de la langue basque et sur l'efficacité des politiques de normalisation linguistique mises en œuvre, elle ne constitue pas le seul élément d'évaluation.

Depuis 1989, une enquête mesurant l'utilisation de la langue basque dans la rue est réalisée tous les quatre ans. L'enquête mesure l'utilisation de la langue basque dans 144 communes situées sur tous les territoires de la langue basque en France et en Espagne. La dernière enquête a été réalisée en 2016 par le cluster de sociolinguistique qui est composé de plusieurs acteurs universitaires, associatifs et publics⁹⁷³.

Depuis décembre 2017, les différents pouvoirs publics ont également élaboré un système d'indicateurs de la langue basque. Ce système a été mis en place en collaboration avec les différentes institutions du territoire de la langue basque : Gouvernement basque, Gouvernement de la Navarre, Office public de la langue basque.

Le système met en place une référence commune pour recueillir les différentes informations sur la situation de la langue basque. Le système regroupe dans 33 indicateurs toutes les informations recueillies par les différentes études et rapports sur la situation de la langue basque. Une base de données informatique permet d'accéder à ces données qui sont classées dans cinq chapitres différents : le statut juridique de la langue basque, les données sociolinguistiques générales, les données relatives sur l'acquisition de la langue basque, les indicateurs linguistiques généraux et les indicateurs sociodémographiques généraux.

Le système met à dispositions toutes ces données sur les études sociolinguistiques, mais également les données des administrations (le nombre de personnel bascophone, l'usage de la langue basque au travail...) ainsi que des données plus générales sur le nombre de manifestations culturelles organisées en langue basque...

Sur la base de ces différentes informations, les différentes administrations de la Communauté autonome basque et de la Communauté forale de Navarre ont mis en place une politique de planification afin de mettre en œuvre la normalisation de l'usage de la langue basque (B).

⁹⁷³ Les données de l'étude pour 2016 sont disponibles sur le lien suivant : <http://www.sociolinguistika.eus/files/erabilera-fra.pdf>

B/ La mise en œuvre de la normalisation par la planification linguistique

La nécessité de mettre en œuvre la normalisation linguistique de la langue basque de manière planifiée et organisée a constitué un souci des pouvoirs publics dès l'origine⁹⁷⁴. Que cela soit dans la Communauté autonome basque ou dans la Communauté forale de Navarre, les différentes lois de normalisation linguistique ont précisé que cette dernière devait être mise en œuvre de manière progressive⁹⁷⁵. L'article 6 de la loi sur la normalisation de l'usage de la langue basque précise, ainsi, que l'administration arbitrerait les mesures opportunes et les moyens nécessaires pour rendre effectif de manière progressive le droit des citoyens à utiliser la langue basque devant l'administration.

La loi forale navarraise sur l'*euskera* précise, quant à elle, dans son article premier que l'usage et l'enseignement de la langue basque seront garantis sur la base du principe de volontariat et de graduation. Le principe de progressivité est également inséré dans l'article 10 de la loi forale en ce qui concerne l'effectivité du droit à s'exprimer en langue basque devant l'administration dans la zone bascophone, et dans l'article 25 en ce qui concerne la mise en place d'un enseignement en langue basque dans la zone mixte.

Cette exigence de progressivité s'explique par la nécessité d'adapter l'appareil administratif des deux Communautés autonomes afin de rendre effectifs les droits linguistiques reconnus dans chaque loi linguistique. Cette adaptation a nécessité une planification linguistique de chaque administration, afin de garantir la connaissance de la langue basque des agents publics. La politique de normalisation linguistique s'est inscrite dans cette logique de planification linguistique, de sorte que plusieurs planifications sectorielles ayant pour objet de développer l'usage de la langue basque ont été adoptées (2). Cette logique de planification a été, dans un deuxième temps, transposée à l'ensemble de la politique linguistique, de sorte que plusieurs

⁹⁷⁴ La planification linguistique est une matière étudiée en matière de sociolinguistique, notamment en ce qui concerne les politiques de récupération linguistique. Sur l'importance de la planification en matière linguistique, voir : R. COOPER, *Language planning and social change*, Cambridge university press, Cambridge, 1990, 216 p. F. MARCOS MARÍN, « La planificación lingüística », dans F. ABAD NEVOT et alii, *Introducción a la lingüística*, Alhambra, Madrid, 1983, p. 315-344.

Plusieurs langues bénéficient, de nos jours, d'une planification linguistique. Pour les langues sans État : A.L. ALONSO, G. COSTENLA BERGUEIRO, *Linguas sen Estado e planificación lingüística (I) : Italia e Francia*, Universidad de Vigo – servicio de publicaciones, Vigo, 2003, 244 p.

Pour les langues des minorités linguistiques : S. PÉREZ, « Política, planificación y minorías lingüísticas en Europa : ¿qué porvenir para el próximo siglo ? », *Revista de educación comparada*, 1998, n°4, p. 191-208.

Pour la langue des signes : C. GONZÁLEZ ABELAIRA, *Planificación lingüística de la lengua de signos en el ámbito educativo de la Comunidad autónoma de Galicia : perspectiva histórica*, Universidad Santiago de Compostela, 2018 (thèse).

⁹⁷⁵ Sur une théorie générale de la planification linguistique en faveur de la langue basque : A. MILIAN i MASSANA, « Planificación en las Administraciones de las Comunidades Autónomas con doble oficialidad lingüística », *RVAP*, 1996, n°44 (II), p. 101-126.

plans généraux sur la normalisation de la langue basque ont été adoptés par les deux Communautés autonomes (1).

1- La planification linguistique générale

Les deux Communautés autonomes ont mis en place une planification générale de leurs politiques de normalisation linguistique de manière différente. La première à la réaliser a été la Communauté autonome basque (a). La planification navarraise est intervenue bien plus récemment (b).

a) La planification linguistique générale de la Communauté autonome basque

La première initiative afin d'élaborer une planification générale de la politique de normalisation linguistique a coïncidé avec la création du Conseil assesseur de la langue basque⁹⁷⁶. Le Conseil, dont la création était prévue par l'article 29 de la loi de normalisation de l'usage de la langue basque, s'est vu assigner la mission de « *proposer au Gouvernement un Plan général d'action en ce qui concerne la langue basque* »⁹⁷⁷. Sur la base de cette mission, le Conseil assesseur a réalisé un premier plan général en 1983 intitulé « *Fondements pour une politique de la langue basque* »⁹⁷⁸. Ce premier rapport proposait des critères généraux concernant l'intégration de la langue basque dans la fonction publique et l'éducation, et soulignait également la nécessité de connaître la situation sociolinguistique de la langue basque, ainsi que de mesurer les effets du régime de séparation linguistique mis en place dans l'éducation⁹⁷⁹.

Si la nécessité d'une planification générale de la politique de normalisation linguistique est apparue de manière très précoce, les premiers temps ont été marqués par une incapacité à procéder à une telle planification et l'administration de la Communauté autonome a été débordée par la situation⁹⁸⁰.

C'est en 1998 que le Gouvernement basque a élaboré son premier plan général visant à regrouper toutes les actions de normalisation linguistique réalisées et les enjeux propres à

⁹⁷⁶ Le Conseil a été créé par le décret 5/1982 du 11 janvier 1982, BOPV du 2 février 1982.

⁹⁷⁷ Article premier du décret 5/1982. La composition et les missions actuelles du Conseil ont été modifiées par le décret 176/2007 du 16 octobre 2007, BOPV 204 du 23 octobre 2007.

⁹⁷⁸ Conseil assesseur de la langue basque, Rapport « *Euskararen politikarako oinarriak* », Vitoria-Gasteiz, 1983, 45 p.

⁹⁷⁹ Pour plus d'information sur le rapport, voir I. AGIRREAZKUENAGA, « La estructura normativa del euskara en la Comunidad autónoma del País vasco », RVAP, n°14, 1986, p. 172.

⁹⁸⁰ I. AGIRREAZKUENAGA, « La estructura normativa del euskara en la Comunidad autónoma del País vasco », RVAP, n°14, 1986, *op. cit.*, p. 187.

chaque domaine. Ce plan intitulé « Plan général pour la revitalisation de la langue basque »⁹⁸¹ se caractérise par son caractère transversal. Il est organisé en trois parties. La première partie dresse la liste des faiblesses et des points positifs concernant la situation de la langue basque dans des domaines aussi variés que les médias (radio, télévision, presse écrite), la vie sociale (religion, sport, loisir, monde du travail, publicité), l'administration, la culture (édition littéraire, création culturelle), l'apprentissage de la langue (éducation et apprentissage des adultes) et la qualité de la langue⁹⁸². Sur la base de ce diagnostic, la deuxième partie du plan propose une série d'enjeux et d'actions à mener. Enfin, la troisième partie fixe les procédures pour suivre l'application du plan.

L'élaboration du plan général en 1998 a marqué un pas important dans la planification des politiques de normalisation linguistique. Il a organisé les différents domaines de planification autour de trois axes majeurs : la transmission de la langue basque, l'utilisation de la langue basque et enfin la qualité de la langue. Les enjeux propres à chaque axe poursuivent la réalisation de trois grands objectifs : pérenniser la transmission de la langue basque, stimuler l'utilisation de la langue basque de sorte que son utilité soit égale au castillan et que son usage soit source de plaisir pour les locuteurs, et enfin développer les outils pour que la langue utilisée soit d'une qualité meilleure afin d'augmenter l'aisance des locuteurs dans leur langue⁹⁸³.

Ce plan général, conçu initialement pour une durée de dix ans, a été complété par une démarche baptisée « Euskara 21 » initiée par le Conseil assesseur de la langue basque en 2008 afin de renouveler le plan de 1998. L'objectif de la démarche a été de mettre à jour le plan de 1998. Les principes de ce renouvellement ont été fixés dans un rapport adopté par le Conseil de la langue basque en 2008⁹⁸⁴.

Suite au processus « Euskara 21 », le Plan d'action pour promouvoir la langue basque a été adopté en 2013⁹⁸⁵. Le plan reprend les trois enjeux majeurs identifiés en 1998 : la transmission de la langue, l'utilisation de la langue, et un axe qualifié « d'alimentation de la langue » qui

⁹⁸¹ Gouvernement basque, sous-direction à la politique linguistique, « *Euskara biziberritzeko plan nagusia* », 28 juillet 1998. Le plan est disponible dans le lien suivant : <http://www.euskara.euskadi.eus/r59-733/eu/>

⁹⁸² Agir sur la qualité de la langue a été un axe novateur, même si cette question est également présente dans d'autres planifications. Pour le cas du galicien voir : J.L. REGUEIRA FERNÁNDEZ, « Autenticidade e calidade da lingua : purismo e planificación lingüística no galego actual », *Estudios de lingüística galega*, 2012, n°4, p. 187-201.

⁹⁸³ P. 52 du Plan général.

⁹⁸⁴ Conseil assesseur de la langue basque, « *XXI. Mende hasierarako hizkuntza politikaren oinarriak* », 29 avril 2008. Le rapport est consultable en ligne :

http://www.erabili.eus/zer_berri/berriak/dokumentuak/2008/Euskara_21_Oinarrizko_Txostena.pdf

⁹⁸⁵ Conseil assesseur de la langue basque, Plan d'action pour promouvoir la langue basque, « *Euskara sustatzeko ekintza plana* ». Le plan est consultable en ligne :

[http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/esep_marko_orokorra_2016/eu_def/adjuntos/Euskara%20Sustatzeko%20Ekintza%20Plana%20\(ESEP\).pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/esep_marko_orokorra_2016/eu_def/adjuntos/Euskara%20Sustatzeko%20Ekintza%20Plana%20(ESEP).pdf)

regroupe les domaines de son utilisation sociale (médias, culture, publicité, technologies de l'information et de la communication) ainsi que le corpus et la qualité de la langue. Enfin, deux axes transversaux sont ajoutés qui doivent agir en fil rouge sur tous les domaines et enjeux identifiés : la motivation et le rayonnement de la langue. Chaque enjeu regroupe, enfin, les différents domaines définis en 1998, et à l'intérieur de chaque domaine un diagnostic et des objectifs sont définis.

Ainsi, depuis l'adoption du Plan général pour la revitalisation de la langue basque, et son actualisation en 2013 avec le plan d'action pour promouvoir la langue basque, la Communauté autonome basque a entrepris une planification globale de sa politique de normalisation linguistique. Le processus a été plus tardif dans la Communauté forale de Navarre (b).

b) La planification linguistique générale de la Communauté forale de Navarre

Pendant longtemps, la Communauté forale de Navarre n'a pas adopté de planification générale de sa politique linguistique. La planification linguistique a davantage été mise en œuvre de manière sectorielle, notamment au sein des structures administratives de la Communauté, dans l'objet de rendre effectif le droit des citoyens à s'adresser à l'administration en langue basque. Le domaine qui a connu une planification particulièrement développée a été l'éducation, en raison de la mise en place par la loi sur l'*euskera* d'un régime de séparation linguistique fondé sur le droit d'option linguistique des élèves. Adapter les structures enseignantes au choix de modèle linguistique des élèves était, ainsi, un impératif majeur.

Cette absence de planification générale s'inscrit en contradiction avec certaines mesures prises par la Communauté forale qui allaient dans le sens de l'adoption d'une telle planification. Ainsi, le décret foral du 11 mars 1996 a créé un Conseil navarrais de la langue basque⁹⁸⁶ ayant pour mission de conseiller le Gouvernement en matière de normalisation linguistique⁹⁸⁷. Ce conseil est chargé depuis 2007⁹⁸⁸ de conseiller le Gouvernement en matière de planification

⁹⁸⁶ Décret foral 135/1996 du 11 mars 1996 relatif à la création du Conseil navarrais de l'*euskera*, BON 37 du 25 mars 1996.

⁹⁸⁷ Le préambule du décret fait explicitement référence au processus de normalisation linguistique dans lequel se trouve intégrée la Communauté forale depuis l'adoption de la loi sur la langue basque.

⁹⁸⁸ Décret foral du 183/2007 du 10 septembre 2007 relatif à la création de l'Institut navarrais de la langue basque Euskarabidea, BON 118 du 21 septembre 2007. Un décret foral du 6 septembre 2017 a modifié la dénomination en castillan du Conseil et a élargi sa composition. Décret foral 78/2017 du 6 septembre 2017 de modification des statuts de l'Institut navarrais de la langue basque Euskarabidea, BON 185 du 25 septembre 2017.

linguistique et de promotion de la langue basque⁹⁸⁹, en émettant des avis sur les questions soumises par le Gouvernement en la matière⁹⁹⁰.

Malgré ces références à la notion de planification linguistique dans les décrets relatifs au Conseil navarrais de la langue basque, force est de constater qu'aucune planification générale n'a été adoptée par le Gouvernement. Cette absence de planification générale de la politique de normalisation linguistique de la langue basque s'explique, en grande partie, par la réticence de certains partis politiques en ce qui concerne les politiques de promotion et de normalisation de la langue basque⁹⁹¹. Compte tenu de ces réticences, les politiques de planification se sont limitées aux dispositions de la loi forale sur la langue basque reconnaissant un droit linguistique opposable aux citoyens : éducation en zone bascophone et mixte, et administration en zone bascophone.

Toutefois, cette absence historique de planification générale de la politique linguistique a pris fin depuis l'adoption par le Gouvernement de Navarre le 25 janvier 2017 du premier plan stratégique de la langue basque⁹⁹². L'adoption de ce plan traduit l'engagement du Gouvernement de Navarre en faveur de la planification linguistique générale de sa politique en faveur de la langue basque. En effet, le décret foral du 28 août avait assigné la mission à l'Institut navarrais de la langue basque, qui est un organe rattaché au Gouvernement navarrais, la mission « *d'élaborer la proposition de plan stratégique de la langue basque pour sa promotion et son utilisation, et de réaliser les études et analyses nécessaires pour son suivi, son évaluation et son actualisation* »⁹⁹³. La mission de réaliser une planification linguistique générale est donc désormais une obligation pour le Gouvernement, au travers de l'Institut navarrais de la langue basque.

Le premier plan stratégique couvre la période entre 2016 et 2019. Il présente dans sa structure quelques similitudes avec les plans adoptés par la Communauté autonome basque, même si le contenu démontre une différence dans les choix effectués par le Gouvernement de Navarre lors

⁹⁸⁹ Article 23 du décret.

⁹⁹⁰ Article 25 du décret.

⁹⁹¹ Voir, sur le refus de certains secteurs politiques de Navarre de la normalisation linguistique. X. ERIZE, « El discurso contrario a la 'normalización' de la lengua vasca en Navarra (1997-2002) », *Revista internacional de estudios vascos*, n°46 :2, 2001, p. 661-682.

⁹⁹² Plan stratégique de la langue basque (2016-2019). Le plan est consultable en ligne :

<https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/BD4CB5FB-6A4D-4D77-B99C-6CF536C08C56/371695/PlanEstrat%C3%A9gicodelEuskera20162019GobiernodeNavarr.pdf>

⁹⁹³ Décret foral 130/2015 du 28 août 2015 approuvant les statuts de l'Institut navarrais de la langue basque Euskarabidea, BON 170 du 31 août 2015, article 3 v) des statuts approuvés en annexe. « *Para el desarrollo de esas competencias, y dentro del ámbito material de las mismas, Euskarabidea-Instituto Navarro del Euskera ejercerá las siguientes funciones: v) Elaborar la propuesta de Plan Estratégico del Euskera para su promoción y uso, y realizar los estudios y análisis necesarios para el seguimiento, evaluación y actualización* ».

de la définition des priorités de sa politique linguistique. Ainsi, le plan stratégique comporte trois parties principales : dans la première partie un diagnostic de la situation de la langue basque est réalisé en se fondant pour cela sur les données sociolinguistiques et sur une analyse en termes de dangers/opportunité et forces/faiblesses. Dans une deuxième partie, des axes stratégiques sont identifiés et des actions prioritaires à mener à l'intérieur de chaque axe sont définis. Enfin, la troisième partie définit les modalités de suivi et d'évaluation du plan stratégique.

En ce qui concerne le contenu, les axes stratégiques choisis par le plan se fondent sur trois éléments identifiés lors du diagnostic : la connaissance de la langue a augmenté de manière significative dans les jeunes générations, il convient de développer les espaces d'utilisation de la langue dans la vie sociale et, enfin, malgré une hausse du soutien de la population à la promotion de la langue basque, une forte opposition à cette promotion se manifeste également, ce qui nécessite de travailler sur l'image sociale de la langue basque⁹⁹⁴.

Sur la base de ce diagnostic et de ce constat, le plan stratégique navarrais définit six axes stratégiques (l'usage social de la langue, les nouveaux locuteurs-la transmission, les services publics, le prestige et l'attractivité de la langue, la langue basque comme moteur économique, le cadre normatif de la langue). Plusieurs objectifs spécifiques sont définis à l'intérieur de chaque axe stratégique pour un nombre total de 29 objectifs. Enfin, à l'intérieur de chaque objectif, plusieurs actions concrètes sont définies, le nombre total d'actions incluses dans le plan étant de 173.

Les objectifs définis inscrivent le plan stratégique dans le cadre d'une politique de normalisation linguistique. Ces objectifs tendent, ainsi, à généraliser voire « *universaliser* »⁹⁹⁵ la transmission de la langue sur tout le territoire, ainsi qu'à développer l'usage de la langue. Enfin, plusieurs actions de promotion de la langue sont prévues, afin de donner une perception positive de la langue au sein de la population.

L'adoption du plan stratégique de la langue basque a donc constitué un tournant dans la politique de planification linguistique de la Communauté forale de Navarre. Désormais, les deux Communautés autonomes espagnoles où la langue basque est parlée disposent d'un plan général assurant la planification de leur politique de normalisation linguistique. Toutefois, les

⁹⁹⁴ Pages 29-32 du plan stratégique.

⁹⁹⁵ Le terme est utilisé dans plusieurs objectifs spécifiques. Le premier objectif de l'axe sur les nouveaux locuteurs entend, ainsi, universaliser la possibilité des citoyens de scolariser leurs enfants pendant tout le cursus scolaire. Page 23 du plan stratégique. Cet objectif fait référence à la scolarisation des enfants en langue basque dans la zone non-bascophone qui n'était pas possible dans les établissements scolaires publics avant la modification de la loi sur l'*euskera* du 27 juin 2017. Cf. La section 1 du chapitre 1 de la partie 2 de la présente thèse.

premières démarches de planification linguistique ont été plus sectorielles et ont concerné surtout l'enseignement et l'administration (2).

2- La planification linguistique sectorielle

Les premières mesures de planification linguistique dans la Communauté autonome basque (a) et la Communauté forale de Navarre (b) ont, dans un premier temps, été sectorielles. Plusieurs planifications ont été élaborées principalement dans le domaine de la normalisation de la langue basque dans l'administration et dans l'enseignement.

a) La planification sectorielle de la Communauté autonome basque

La planification linguistique dans l'administration

L'article 14 de la loi de normalisation de la langue basque fixe comme objectif « l'*euskaldunisation* » de la fonction publique, c'est-à-dire l'acquisition des compétences linguistiques en langue basque des fonctionnaires. Afin de répondre à cet objectif, le pouvoir législatif autonome a créé le 27 juillet 1983 l'institut basque d'administration publique⁹⁹⁶. Cet institut, rattaché au Gouvernement basque, est chargé d'organiser le recrutement des agents publics de la Communauté autonome basque, tout en organisant leur formation linguistique. L'article 4 de la loi a assigné la mission à l'institut « *l'introduction, la diffusion et application et la normalisation de la langue basque dans l'administration publique* », répondant ainsi à « *l'impérieuse nécessité (...) de réussir une profonde 'euskaldunisation' de la fonction publique* »⁹⁹⁷.

Cette fonction de l'institut répond à un double objet : d'une part, la formation linguistique des agents publics est une obligation des pouvoirs publics consubstantielle au principe d'officialité de la langue basque, puisqu'elle permet de rendre effectif le droit des citoyens à s'adresser à l'administration en langue basque. D'un autre côté, cette '*euskaldunisation*' poursuit également l'objectif de développer la connaissance et l'usage de la langue basque dans l'administration, et s'inscrit donc dans la politique de normalisation de la langue basque.

La mise en œuvre de cette mission a été retardée suite à plusieurs contentieux qui ont contesté la possibilité d'exiger la connaissance de la langue basque pour accéder à un poste public, ou

⁹⁹⁶ Loi 16/1983 du 27 juillet relative au régime juridique de l'Institut basque d'administration publique, BOE 88 du 2 avril 2012.

⁹⁹⁷ Exposé des motifs de la loi 16/1983.

encore la possibilité d'évaluer cette connaissance comme un mérite dans l'adjudication des postes publics⁹⁹⁸.

Afin de procéder à '*l'euskaldunisation*' des agents publics, le décret 250/1986 du 25 novembre 1986 a défini pour la première fois des profils linguistiques obligatoires applicables aux postes publics. Le principe est que l'administration doit définir les postes dans lesquels une maîtrise concrète de la langue basque est exigée obligatoirement. Le décret crée plusieurs niveaux de maîtrise de la langue basque. En fonction des caractéristiques du poste, l'administration assigne un niveau plus ou moins avancé de maîtrise de la langue basque (le profil de niveau 1 correspond à une maîtrise basique et le niveau 4 correspond à une maîtrise avancée). Ensuite, l'administration doit définir le nombre de postes dans lesquels un profil linguistique, plus ou moins exigeant, est assigné. Pour les postes dans lesquels aucun profil linguistique n'est défini, la maîtrise de la langue basque n'est pas exigée obligatoirement, mais est prise en compte comme un mérite qui rapporte des points permettant d'obtenir un meilleur classement dans l'affectation des postes en question.

De plus, afin de rendre effectif le droit des citoyens à utiliser la langue basque, ces postes à profil linguistiques peuvent être regroupés dans des unités administratives bilingues ou bascophones qui sont établies prioritairement dans les secteurs en relation avec le public. Par l'addition de postes profilés linguistiquement, ces unités permettent de rendre un service en langue basque aux citoyens le demandant.

La loi relative à la fonction publique de 1989⁹⁹⁹ a rendu obligatoire la définition par chaque administration des profils linguistiques des postes publics. Le décret de 1997¹⁰⁰⁰ a, quant à lui, fixé les règles applicables pour définir le nombre de postes profilés linguistiquement, et pour assigner un profil plus ou moins exigeant en fonction des caractéristiques du poste.

Puisque la mise en œuvre immédiate de ces profils linguistiques était impossible, le décret de 1997 fixe l'obligation pour chaque administration de définir un plan afin de d'assigner progressivement ces profils aux emplois publics et d'adapter son personnel (par la formation ou par le recrutement) aux profils définis. Le décret fixe le principe de la date de « préceptivité » du profil linguistique, c'est-à-dire la date à partir de laquelle l'administration doit respecter obligatoirement le profil assigné. Par la mise en place de cette date de « préceptivité »,

⁹⁹⁸ Cf. Le II de la présente section.

⁹⁹⁹ Loi 6/1989 du 6 juillet 1989 de la fonction publique basque, BOE 60 du mars 1989, articles 94 à 97.

¹⁰⁰⁰ Décret 86/1997 du 15 avril 1997 qui régule la normalisation de la langue basque dans les administrations publiques de la Communauté autonome basque, BOPV 72 du 17 avril 1997.

l'administration se donne un délai pour rendre effectif le profil linguistique qu'il a auparavant défini pour le poste en question.

C'est sur la base de cette planification que la normalisation de la langue basque dans l'administration a été mise en œuvre. Chaque administration a désormais le devoir de définir son propre plan de normalisation linguistique afin de définir les profils linguistiques et les circuits administratifs bilingues au sein de leur structure, mais également afin de promouvoir l'usage de la langue basque dans tous les domaines de travail (réunions, documents, formations, communications orales...). À la date d'échéance, chaque plan fait l'objet d'une évaluation afin de mesurer le respect des obligations légales et les progrès dans la normalisation de l'usage de la langue basque dans chaque administration.

Le Gouvernement basque a défini son premier plan quadriennal de normalisation linguistique dans son administration le 27 octobre 1998¹⁰⁰¹. Actuellement, c'est le sixième plan de normalisation linguistique qui est en vigueur pour la période 2018-2022¹⁰⁰². Chaque administration locale a également l'obligation, depuis le décret de 1997, de procéder à cette planification linguistique et de définir les profils linguistiques de ses postes publics. En 2016, 56% des postes de l'administration locale avait un profil linguistique défini¹⁰⁰³. Certaines administrations disposent de leur propre plan de normalisation. C'est notamment le cas du service de santé de la Communauté autonome basque *Osakidetza*¹⁰⁰⁴, qui dispose de son plan, ou de la police autonome basque *Ertzaintza* qui dispose également de son propre plan¹⁰⁰⁵.

¹⁰⁰¹ Résolution 221/1998 du 27 octobre 1998 relative au plan de normalisation de l'usage de la langue basque dans l'administration publique de la Communauté autonome basque, BOPV 227 du 27 novembre 1998. En réalité, un premier plan, moins ambitieux et ne s'inscrivant pas dans cette logique de planification des profils linguistiques avait été défini en 1990.

¹⁰⁰² Le plan est consultable en ligne :

https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/11228/3_EJPLANA_CAST_OTSAILAREN_26KOA_INP_RIMATZEKOA.pdf?1519647287

¹⁰⁰³ Gouvernement basque, Rapport d'évaluation du V. plan de normalisation linguistique. Le rapport est disponible en ligne : http://www.ogasun.ejgv.euskadi.eus/r51-catpub/es/k75aWebPublicacionesWar/k75aObtenerPublicacionDigitalServlet?R01HNoPortal=true&N_LIBR=051933&N_EDIC=0001&C_IDIOM=eu&FORMATO=.pdf

¹⁰⁰⁴ La normalisation du service de santé basque est régie par le décret 67/2003 du 18 mars 2003 relatif au processus de normalisation de l'usage de la langue basque dans *Osakidetza*, BOPV 64 du 31 mars 2003. Le plan actuellement en vigueur est le deuxième qui couvre la période 2013-2019. Le plan est disponible en ligne : http://www.osakidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/buen_gob_planes/eu_def/adjuntos/euskararenPlanaCast.pdf

¹⁰⁰⁵ La normalisation de l'usage de la langue basque dans la police basque *Ertzaintza* est régie par le décret 30/1998 du 24 février 1998 relatif au processus de normalisation de la langue basque dans l'*Ertzaintza*, BOPV 45 du 6 mars 1998. Le plan actuellement en vigueur est le premier et a été adopté en 2014.

Enfin, les députations forales disposent depuis 1998 de leurs propres plans de normalisation de l'usage de la langue basque. Pour les députations forales de *Gipuzkoa*¹⁰⁰⁶ et de *Bizkaia*¹⁰⁰⁷, ces plans s'accompagnent également par des politiques publiques de promotion de l'usage de la langue basque et participent à la normalisation sociale de l'usage de la langue basque.

La multiplication de ces différents plans a eu pour conséquence que la normalisation de l'usage de la langue basque suit des rythmes différents selon les administrations en question. Les progrès de cette normalisation sont, donc, soumis au critère de chaque administration, de sorte que la situation reste très variable entre les administrations dans lesquelles la normalisation a connu des progrès importants¹⁰⁰⁸ et celles dans lesquelles cette normalisation est moins développée¹⁰⁰⁹.

La planification linguistique dans l'enseignement

Le domaine de l'enseignement a fait l'objet d'une planification linguistique spécifique en raison des exigences induites par le régime de séparation linguistique mis en place par la loi basique de normalisation linguistique. L'article 16 de la loi de normalisation de l'usage de la langue basque et le décret 138/1983 du 11 juillet ont, ainsi mis en place un enseignement pré-universitaire basé sur trois modèles linguistiques et sur le droit des élèves à choisir le modèle linguistique de leur choix dans leur parcours scolaire.

L'adaptation des compétences linguistiques du personnel enseignant ne s'est donc pas faite en fonction des réalités sociolinguistiques de chaque zone d'enseignement, mais selon l'exercice par les élèves de leur droit d'option linguistique¹⁰¹⁰. L'administration a mobilisé deux mécanismes pour « *euskalduniser* »¹⁰¹¹ le professorat. Le premier axe a été de mettre en place un programme baptisé *Irale* de formation continue à la langue basque des professeurs déjà en

¹⁰⁰⁶ Le plan actuellement en vigueur est le plan de la députation sur la période 2013-2017. Le plan est consultable en ligne : <https://ssl4.gipuzkoa.net/castell/bog/2014/12/31/c1411788.pdf>

¹⁰⁰⁷ Le plan actuellement en vigueur est le plan de la députation sur la période 2013-2017. Le plan est consultable en ligne :

http://www.bizkaia21.eus/fitxategiak/09/Bizkaia21/artxiboak/PDF/Planes/V%20PLANA_gaztelaniaz_11042014140739.pdf?hash=73af392305660431a8ca2161ff98db85

¹⁰⁰⁸ Il s'agit de l'administration du Gouvernement basque, des députations forales et de certaines administrations locales.

¹⁰⁰⁹ C'est notamment le cas de l'administration du service de santé *Osakidetza* et de la police basque *Ertzaintza*.

¹⁰¹⁰ Sur la planification en matière d'enseignement : M. ETXEBARRIA AROSTEGI, « Planificación lingüística, política y educación bilingüe en Euskadi », dans VARIA, *Actes del 2n Congrés europeu sobre planificació lingüística: Andorra la Vella, 14, 15 y 16 de novembre de 2001*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2003, p. 245-261. I. LASAGABASTER HERRARTE, « Planificación específica en el sector docente: enseñanza universitaria e infrauniversitaria », RVAP, n°44 (II), 1996, p. 153-177.

¹⁰¹¹ Le terme signifie rendre bascophone.

poste¹⁰¹². Ces programmes permettent aux enseignants déjà en poste de bénéficier pendant leur horaire de travail de formations intensives à la langue basque de manière gratuite.

Le deuxième axe a été celui de la définition des profils linguistiques des postes de professeurs et de la répartition de ces profils en fonction des modèles linguistiques proposés dans la carte scolaire¹⁰¹³. Le choix massif des élèves pour les modèles bascophones B et D¹⁰¹⁴ ont eu pour conséquence la nécessité de définir des profils linguistiques très nombreux. Par conséquent, le décret du 28 juillet 1998 fixe le principe de l'exigence généralisée de la maîtrise de la langue basque pour les procédures de recrutement d'enseignants¹⁰¹⁵. L'éducation est le seul domaine de l'administration de la Communauté autonome basque où une exigence générale de maîtrise de la langue basque est introduite afin d'accéder à l'emploi public¹⁰¹⁶.

En ce qui concerne l'enseignement universitaire, l'Université du Pays Basque a également l'obligation de mettre en œuvre une planification linguistique. Le plan actuellement en vigueur couvre la période 2013-2017¹⁰¹⁷. La politique de planification linguistique de l'Université a permis d'arriver à ce que 47,76% du professorat soit bilingue, alors que cette proportion était de 35,31% en 2006.

La planification linguistique de la Communauté autonome basque s'est donc fondée sur la définition de profils linguistiques obligatoires, de manière pondérée dans l'administration et de manière générale dans l'enseignement. Dans la Communauté forale de Navarre, cet exercice s'est révélé plus périlleux, en raison du zonage linguistique et des fortes oppositions politiques, notamment dans le domaine de l'administration (b).

¹⁰¹² Ordonnance du 17 juin 1985 du Département d'éducation, BOPV 126 du 19 juin 1985.

¹⁰¹³ La loi relative à l'école publique basque précise que la carte scolaire doit être définie par le Département d'éducation en prenant en compte la volonté des parents, mais également la réalité sociolinguistique de la zone où se trouve le centre d'enseignement. Loi 1/1993 du 19 février 1993, BOPV 38 du 25 février 1993, art 21.

¹⁰¹⁴ Pour la rentrée 2017-2018, 76% des élèves du primaire ont fait le choix du modèle D et 19,55% pour le modèle B. Dans le secondaire, les pourcentages sont de 67,18% pour le modèle D et de 24,13% pour le modèle B. Département d'éducation du Gouvernement basque. Les statistiques complètes sont disponibles en ligne : http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/prematricula_1718/eu_def/adjuntos/ikasleak.pdf

¹⁰¹⁵ Décret 197/1998 du 28 juillet 1998, BOPV 170 du 8 septembre 1998, art 26. « *Con carácter general el profesorado de nuevo acceso debe estar capacitado para impartir en las dos lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma* ».

¹⁰¹⁶ Sur un bilan de la planification linguistique dans l'enseignement : F. ETXEBERRIA, « Cuarenta años de educación bilingüe en el país del euskera », Revista de Educación, 2004, n°334, p. 281-314.

¹⁰¹⁷ II. Plan directeur de la langue basque de l'UPV. Le plan est disponible en ligne : https://www.ehu.eus/documents/2660428/2968264/II_plan_director.pdf/7b469c33-f7f4-4e8d-b7b1-345f7e18e3ba

b) La planification sectorielle de la Communauté forale de Navarre

La planification linguistique dans l'administration

La planification linguistique dans l'administration navarraise a été conditionnée par le zonage linguistique. La loi forale sur l'*euskera* organise les politiques de planification linguistique dans l'administration sur la base de trois principes différents, en fonction de la zone linguistique considérée. Pour la zone bascophone, où la langue basque est officielle, l'article 15 de la loi dispose d'une part que les administrations et entreprises publiques promeuvent la progressive formation à l'usage de la langue basque du personnel, et d'autre part que chaque administration précisera les postes pour lesquels la maîtrise de la langue basque est obligatoire ainsi que les postes pour lesquels cette maîtrise est considérée comme un mérite¹⁰¹⁸. La planification linguistique dans l'administration est donc une obligation dans cette zone. Pour la zone mixte, cette planification n'est plus obligatoire, mais devient une simple faculté des pouvoirs publics, puisque l'article 17 de la loi reconnaît la possibilité des administrations de procéder à la définition des profils linguistiques des postes, sur la base d'une connaissance obligatoire ou d'une connaissance valorisée comme mérite. Aucune mention à cette planification n'est faite dans la loi forale sur l'*euskera* pour l'administration de la zone non bascophone. Enfin, la disposition additionnelle deuxième de la loi forale reconnaît la possibilité pour les entités locales d'adopter des ordonnances régulant l'usage de la langue basque et promouvant ladite langue, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences.

Le développement réglementaire de ces dispositions législatives a été la source de très nombreuses polémiques politiques et juridiques. Si, dans un premier temps, le principe de la mise en place d'une planification linguistique et de l'organisation de la formation continue linguistique des agents déjà en poste n'avait pas rencontré d'opposition majeure¹⁰¹⁹, la question

¹⁰¹⁸ Loi forale 18/1986 du 15 décembre 1986 sur l'*euskera*, *op. cit.*, art. 15. « 1. *Las Administraciones Públicas y las empresas de carácter público promoverán la progresiva capacitación en el uso del euskera del personal que preste servicio en la zona vascófona.* 2. *En el ámbito de sus respectivas competencias, cada Administración especificará las plazas para las que sea preceptivo el conocimiento del euskera y para las demás se considerará como mérito cualifi-cado entre otros* ».

¹⁰¹⁹ Les premières mesures ont été l'œuvre du Secrétariat de politique linguistique créé en 1988¹⁰¹⁹. Le Secrétariat était notamment chargé d'élaborer une véritable planification linguistique de la politique de normalisation de la langue basque, de réaliser des études sociolinguistiques, ou encore de fixer les critères d'acquisition des compétences linguistiques par le personnel public. Suite à plusieurs évolutions sur le rattachement administratif du Secrétariat, les fonctions de celle-ci ont été transférées à l'Institut navarrais de la langue basque *Euskarabidea* en 2007.

Loi forale 3/1988 du 12 mai 1988 approuvant le budget général de la Communauté forale de Navarre, BOE 137 du 8 juin 1988, disposition additionnelle 10 « *Al objeto de coordinar el desarrollo y aplicación de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce, se crea en el Departamento de Presidencia e Interior, la Secretaría de Política Lingüística, cuyo titular tendrá rango de Director General* ».

est revenue au centre des polémiques politiques lors de l'introduction d'exigences linguistiques pour l'accès à l'emploi public.

Le décret foral 70/1994 du 21 mars 1994¹⁰²⁰ a constitué le premier développement réglementaire des dispositions de la loi forale sur la langue basque précisant les exigences législatives relatives à la définition des profils linguistiques des postes de l'administration. Signe de la grande sensibilité de la question, le décret adopté par le Gouvernement avait été modifié quelques mois plus tard par un décret foral du 4 juillet 1994¹⁰²¹, suites aux vives critiques formulées par plusieurs partis politiques et élus locaux¹⁰²². Ce deuxième décret reprenait les grands axes du premier, mais allégeait certaines obligations imposées aux pouvoirs publics¹⁰²³. Il s'inscrivait dans une démarche de planification linguistique claire, puisque les administrations centrales de la Communauté forale de Navarre se voyaient imposer l'obligation de définir des plans permettant, d'une part de définir les profils linguistiques des postes publics pour lesquels la maîtrise de la langue basque était obligatoire, et de mettre en place, d'autre part, des mesures relatives à l'usage de la langue basque par l'administration. Ainsi, dans la zone bascophone, le décret avait pour objet de garantir l'usage général et indistinct de la langue basque et du castillan par l'administration. Dans la zone mixte, le décret permettait d'établir des circuits administratifs bilingues permettant à l'administration d'offrir des services en langue basque quand l'utilisateur en faisait la demande.

Les objectifs fixés par le décret avaient des conséquences sur les critères à suivre par l'administration pour fixer les profils linguistiques. En effet, les profils devaient être suffisants en nombre pour assurer un usage indistinct et général de la langue basque et du castillan dans la zone bascophone. Dans la zone mixte, le nombre de profils devait également permettre d'organiser des circuits administratifs bilingues et d'assurer un accueil bilingue.

Décret foral 183/2007 du 10 septembre 2007 créant l'organisme autonome Euskarabidea, BON 118 du 21 septembre 2007.

Sur les missions du secrétariat, voir : M.J. IZU BELLOSO, *El régimen lingüístico de la Comunidad foral de Navarra*, op. cit., p. 345-347.

¹⁰²⁰ Décret foral 70/1994 du 21 mars 1994 régulant l'utilisation de la langue basque dans l'administration, BON du 4 avril 1994.

¹⁰²¹ Décret foral 135/1994 du 4 juillet 1994 régulant l'usage de la langue basque dans l'administration, BON du 27 juillet 1994.

¹⁰²² Décret foral 135/1994 du 4 juillet 1994 régulant l'usage de la langue basque dans l'administration, BON du 27 juillet 1994.

¹⁰²³ Sur les critiques politiques émises et les modifications effectuées par le deuxième décret, voir : J.C. ALLÍ, « Perfiles institucionales de la lengua vasca en la Comunidad foral de Navarra », *Euskera*, 2001-2, p. 1026-1036. J.M. RODRIGUEZ OCHOA, « Aplicación y desarrollo normativo de la ley foral del vascoence en el ámbito de la administración », *RIEV*, n°46, 2001, p. 559-568. M.J. IZU BELLOSO, *El régimen lingüístico de la Comunidad foral de Navarra*, op. cit., p. 346-349.

L'ambition des mesures définies par le premier décret de 1994 avait concentré les critiques des opposants. Ces critiques se concentraient principalement dans la zone mixte, où la langue basque n'est pas officielle. Pour répondre à ces critiques, le deuxième décret de 1994 avait diminué les obligations incombant aux administrations situées dans cette zone. La définition de ces circuits administratifs bilingues et la réalisation des plans pour assigner les profils linguistiques des postes regroupés dans ces circuits, initialement prévue comme obligatoire, était ramenée à une simple possibilité pour les administrations de la zone mixte (qu'elles soient locales ou du Gouvernement foral).

Malgré ces modifications, le principal apport du décret du 4 juillet 1994 était d'inscrire la zone mixte et la zone bascophone dans une dynamique de planification linguistique en introduisant le principe des circuits administratifs bilingues et de l'assignation des profils linguistiques aux postes de l'administration. Malgré l'introduction d'un tel principe, le Gouvernement n'a jamais constitué d'unités administratives bilingues en son sein et a défini *a minima* les postes pour lesquels la maîtrise de la langue basque est exigée¹⁰²⁴. Cette non-application s'explique par les vives critiques exposées à la mise en œuvre de la normalisation linguistique en Navarre¹⁰²⁵.

Plusieurs partis politiques avaient, ainsi, vivement critiqué l'établissement par la loi forale sur l'*euskera* d'une zone mixte et les dispositions prévoyant la possibilité de définir des profils linguistiques pour les agents publics de cette zone¹⁰²⁶. En effet, ces partis considéraient que cette zone n'avait pas lieu d'être, et qu'elle devait être assimilée à la zone non bascophone où aucune disposition sur les profils linguistiques n'était présente dans la loi forale sur l'*euskera*. En cohérence avec cette critique, et en se basant sur le caractère facultatif de la planification linguistique dans la zone mixte établi par le décret de 1994, les administrations gouvernées par ces partis critiques avaient le choix de ne pas mettre en œuvre de circuits administratifs bilingues ni de définir de profils linguistiques dans la zone mixte¹⁰²⁷.

Ces oppositions ont abouti à l'adoption d'un nouveau décret foral le 11 décembre 2000¹⁰²⁸. L'objectif de ce décret était de restreindre les dispositions du décret de 1994 concernant les profils linguistiques dans la zone mixte. Pour cette raison, le décret avait été critiqué par certains

¹⁰²⁴ Ces postes sont situés quasi-exclusivement dans la zone bascophone. La situation est plus variable dans les entités locales de la zone mixte.

¹⁰²⁵ Sur les discours contraires à la politique de normalisation de la langue basque en Navarre, voir : X. ERIZE, « El discurso contrario a la 'normalización' de la lengua vasca en Navarra », RIEV, n°46, 2001, p. 661-682.

¹⁰²⁶ Sur les critiques politiques à la zonification linguistique, voir : J.C. ALLÍ ARANGUREN, « Perfiles institucionales de la lengua vasca en la Comunidad foral de Navarra », *Euskera*, 2001-2, p. 1036.

¹⁰²⁷ Sur ces premiers rebondissements en matière de planification linguistique : J-R. ELORZ DOMEZAIN, « Sobre la normalización lingüística en las Administraciones Públicas de Navarra », dans VARIA *Iruña eta euskara ihardunaldiak*, Gobierno de Navarra, Pampelune, 1996, p. 423-436.

¹⁰²⁸ Décret foral 372/2000 du 11 décembre 2000 régulant l'usage de la langue basque dans les administrations publiques de Navarre, BON 3 du 5 janvier 2001.

auteurs de doctrine qui voyaient dans la nouvelle réglementation une tentative « *d'éliminer l'usage officiel de la langue basque dans la zone mixte, et d'identifier cette zone à la zone non-bascophone* »¹⁰²⁹. La volonté restrictive du pouvoir réglementaire peut se déduire de la formulation négative relative à la définition des postes où la connaissance de la langue basque est obligatoire. L'article 22 du nouveau décret foral disposait, ainsi, que les administrations de la zone mixte « *n'ont aucune obligation de qualifier la connaissance de la langue basque comme obligatoire pour accéder aux postes de travail de leur personnel* ». Toute référence à la notion de planification linguistique avait également été supprimée.

Suite à des recours d'associations de promotion de la langue basque contraires à la nouvelle réglementation, le décret fut annulé par la justice en raison d'un vice de procédure¹⁰³⁰. En effet, le décret avait été adopté sans consulter le Conseil navarrais de la langue basque, alors que sa saisine pour avis était obligatoire¹⁰³¹.

Suite à cette annulation, un nouveau décret fut adopté le 10 février 2003¹⁰³². Le décret s'inscrivait dans la continuité du décret foral de 2000. Ainsi, toute référence à la création de circuits administratifs bilingues était supprimée. Les obligations quant à la planification linguistique correspondant aux profils linguistiques des postes publics étaient également atténuées. La notion de planification linguistique disparaissait de l'article 4 du décret, étant remplacée par la notion de « plans d'action ». Aucune exigence de date n'était prévue pour les administrations centrales de la Communauté forale dans la réalisation de ces plans, qui restaient par ailleurs facultative dans la zone mixte. La formulation négative de 2000 concernant la définition des profils linguistiques des postes publics était reprise dans le décret de 2003.

Enfin, plusieurs dispositions faisant de l'utilisation monolingue du castillan dans différents actes et documents administratifs le principe dans la zone mixte étaient introduites, alors que le

¹⁰²⁹ J.C. ALLÍ ARANGUREN, « Perfiles institucionales de la lengua vasca en la Comunidad foral de Navarra », *Euskera*, 2001-2, p. 1036.

¹⁰³⁰ Le décret fut annulé par le Tribunal supérieur de justice de la Navarre. STSJN 620/2002 du 26 juin 2002 du 26 juin 2002. Le recours en cassation du Gouvernement fut rejeté, et l'annulation confirmée par le Tribunal suprême. STS 3398/2006 du 6 juin 2006. Les plans adoptés par le Gouvernement pour appliquer les dispositions du décret ont également été annulés.

Accord du 8 janvier 2001 approuvant le plan d'action pour l'application de la réglementation sur l'usage de la langue basque dans la zone mixte, BON 9 du 19 janvier 2001. L'accord a été annulé par la STSJN 621/2002 du 26 juin 2002 et l'annulation a été confirmée par le Tribunal suprême STS 4961/2008 du 24 septembre 2008.

Accord du 5 février 2001 approuvant le plan d'action pour l'application de la réglementation sur l'usage de la langue basque dans la zone bascophone, BON 21 du 4 février 2001. L'accord a été annulé par la STSJN 700/2002 du 18 juillet 2002 et l'annulation a été confirmée par le Tribunal suprême STS 7403/2007 du 13 novembre 2007.

¹⁰³¹ Sur l'illégalité du décret foral de 2000 voir, I. AGIRREAZKUENAGA, « Nafarroako administrazio publikoetan euskararen erabilera arautzen duen abenduaren 11ko 372/2000 foru dekretuaren legaltasunari buruzko irizpena », *Eleria*, n°8, 2001, p. 65-91.

¹⁰³² Décret foral 29/2003 du 10 février 2003 régulant l'usage de la langue basque dans les administrations publiques de Navarre, BON 19 du 12 février 2003.

principe précédent était celui du bilinguisme¹⁰³³. L'adoption de ce nouveau décret a été jugée majoritairement par la doctrine comme restrictive en ce qui concerne la normalisation de l'usage de la langue basque dans l'administration¹⁰³⁴. Malgré des annulations partielles de certaines dispositions, notamment en ce qui concerne les critères d'évaluation de la maîtrise de la langue basque comme mérite pour accéder à la fonction publique navarraise¹⁰³⁵, le décret est resté en vigueur jusqu'à récemment.

Suite au changement de majorité parlementaire¹⁰³⁶ et à l'investiture d'un nouveau Gouvernement¹⁰³⁷, le choix a été effectué de mettre en place une nouvelle politique linguistique en rupture avec l'antérieure. Dans le cadre de cette nouvelle politique, un nouveau décret a été adopté le 15 novembre 2017, abrogeant le décret de 2003 et fixant les nouvelles règles d'usage de la langue basque par l'administration¹⁰³⁸.

Le nouveau décret foral marque une rupture par rapport au décret de 2003 et revient dans toute une série de mesures aux dispositions introduites en 1994. Tout d'abord, le champ d'application du décret est élargi, puisque précédemment seules les administrations publiques étaient concernées, alors que désormais le décret est applicable aux organismes publics et aux entités de droit public dépendant des administrations publiques.

Le décret fait le choix de s'inscrire dans une procédure de promotion de l'usage de la langue basque propre aux processus de normalisation linguistique. Dans l'exposé des motifs, une référence à l'effectivité des droits linguistiques est introduite, alors que cette référence avait disparu en 2003. L'exposé des motifs insiste également sur la nécessité de mener une « *action positive et proactive dirigée à corriger la situation minorisée* » de la langue basque, s'inscrivant dans les objectifs d'une politique de normalisation linguistique.

¹⁰³³ Sur une analyse détaillée des modifications du décret de 2003 voir : M.J. IZU BELLOSO, *El régimen lingüístico de la Comunidad foral de Navarra*, op. cit., p. 350-353.

¹⁰³⁴ Voir en ce sens : X.ARZOZ, « Políticas lingüísticas en tierras del euskera », RLD n°49, 2008, p. 57-59. I. AGIRREAZKUENAGA, *Diversidad y convivencia lingüística*, Députation forale de Gipuzkoa, Donostia, 2003, p. 222-223. X. ARZOZ, « La convivencia lingüística en Navarra », RVAP, n°69-II, 2004, p. 358-380.

¹⁰³⁵ Le Tribunal supérieur de justice de Navarre a annulé plusieurs dispositions qui fixaient un critère d'évaluation du mérite de la connaissance de la langue basque en le comparant avec les barèmes attribués à des langues étrangères. STSJN 587/2004 du 20 mai 2004. Les articles du décret annulés ont été l'article 15.1 l'article 21.1 alinéa premier et l'article 15.1. Sur ces annulations, voir : M.J. IZU BELLOSO, *El régimen lingüístico de la Comunidad foral de Navarra*, op. cit., p. 353-354.

¹⁰³⁶ Les élections au Parlement de Navarre ont eu lieu le 24 mai 2015.

¹⁰³⁷ Le nouveau Gouvernement présidé par Uxue Barkos est appuyé au Parlement foral par une coalition de quatre partis politiques (Geroa Bai, EH Bildu, Elkarrekin-Podemos, Izquierda-Ezkerra), reléguant à l'opposition les partis politiques qui formaient un Gouvernement de coalition (Unión del Pueblo Navarro, Partido Socialista de Navarra) ainsi que le PPN (Partido Popular de Navarra).

¹⁰³⁸ Décret foral 103/2017 du 15 novembre 2017 qui régule l'usage de la langue basque dans les administrations publiques de Navarre, ses organismes publics et les entités de droit public dépendants, BON 231 du 30 novembre 2017.

En ce qui concerne la définition des postes bilingues, le décret réintroduit la notion de planification linguistique. Cette notion est présente dans l'exposé des motifs du décret et l'article 6 lui est entièrement consacré. L'article réintroduit l'obligation pour les administrations centrales de la Communauté forale de Navarre de procéder à des plans linguistiques, et définit les éléments que doivent comporter ces plans¹⁰³⁹. Ces éléments imposent l'obligation de fixer un calendrier d'exécution des plans, ainsi que d'adapter ces plans à l'évolution de la réalité sociolinguistique du territoire considéré.

Le décret s'inscrit donc dans une logique de planification linguistique programmée, évaluée et renouvelée. L'article 6 proclame la possibilité pour les entités situées dans la zone mixte et non-bascophone de procéder à ces plans. Si cette élaboration reste facultative, les entités choisissant de s'inscrire dans une planification linguistique sont liées par les critères définis par le décret qui doivent figurer dans les plans.

Le choix pour la planification linguistique est confirmé par la réintroduction de la notion de circuits administratifs bilingues. Ainsi, les administrations élaborant les plans doivent non seulement définir les postes bilingues où la maîtrise de la langue est exigée ou évaluée comme mérite. Ils doivent également organiser leurs services en circuits bilingues afin de rendre effectif le droit des citoyens de s'adresser en langue basque. Cette référence aux circuits bilingues, présente dans le décret foral de 1994, avait disparu en 2003.

Le décret fixe également les différents niveaux de maîtrise de la langue basque qu'il est possible d'assigner à un poste bilingue. Trois niveaux sont définis (en référence au cadre européen commun de référence des langues, le premier niveau est le niveau B1, le deuxième est le niveau B2 et le troisième est le niveau C1).

Différents critères sont également introduits par l'article 25 concernant le nombre de postes bilingues à définir. Pour la zone bascophone, ces postes doivent être définis en fonction de la nature du service presté et de la communication avec le public requise par le poste. Pour la zone mixte, la détermination des postes bilingues doit également prendre en compte la réalité sociolinguistique de la zone. Les entités locales ont l'obligation de définir ces postes bilingues dans la zone bascophone, sans pour autant être liés par les critères définis à l'article 25. Dans la zone mixte, cette obligation devient une possibilité.

Enfin, le décret fixe aussi les critères sur la base desquels désormais les services organiques du Gouvernement foral de Navarre vont valoriser la maîtrise de la langue basque pour l'accès aux

¹⁰³⁹ Les plans doivent notamment procéder à un diagnostic de la situation sociolinguistique, des besoins de communication en langue basque propres à chaque poste, des besoins en formation des agents et des besoins de traduction et un calendrier d'exécution.

postes publics dépendant de ce même Gouvernement. Ces règles supposent une nouveauté, puisque désormais le Gouvernement s'impose l'obligation de définir une ponctuation permettant de valoriser comme un mérite la maîtrise de la langue basque dans les procédures de concours-oppositions pour l'accès aux emplois publics de fonctionnaire dépendant des services organiques du Gouvernement.

L'article 27 fixe, quant à lui, les critères pour évaluer la maîtrise de la langue basque comme mérite¹⁰⁴⁰ dans la zone bascophone, et l'article 31 fixe les critères pour la zone mixte¹⁰⁴¹. Dans la zone bascophone, tous les postes qui n'ont pas été qualifiés de bilingues doivent intégrer la maîtrise de la langue basque comme mérite. Dans la zone mixte, cette intégration reste facultative.

La nouveauté du décret est que désormais les entités locales et les administrations déconcentrées de la Communauté forale situées dans la zone non-bascophone peuvent également définir des postes bilingues ou intégrer la maîtrise de la langue basque comme un mérite. Ces deux possibilités sont facultatives et les critères établis sont très similaires à ceux définis dans la zone mixte.

L'adoption de ce nouveau décret, comme pour les décrets précédents, a suscité de vives polémiques. Un recours tendant à l'annulation de ce dernier a été introduit par plusieurs organisations syndicales, et en parallèle un recours en référé visant la suspension du décret a également été introduit. Le référé a été écarté dans un premier temps par une ordonnance du Tribunal supérieur de justice de Navarre¹⁰⁴².

Par contre, lors du jugement sur le fond, le même tribunal a eu l'occasion d'annuler certaines dispositions du décret foral¹⁰⁴³. L'annulation du décret est partielle, puisque le Tribunal a estimé légaux les objectifs généraux poursuivie par la réglementation navarraise, à savoir rendre effectif le droit à utiliser la langue basque devant l'administration et les services publics dans les trois zones linguistiques de la Communauté foral, avec une modulation de l'effectivité de

¹⁰⁴⁰ Le nombre de point attribués en tant que mérite pour la maîtrise de la langue basque doit représenter 10% de la ponctuation totale des mérites reconnus. Ce pourcentage peut aller jusqu'à 23% en fonction de la caractéristique des postes pour l'administration du Gouvernement foral. Ces barèmes s'imposent également aux entités locales.

¹⁰⁴¹ Le nombre de points attribués doit représenter 7% de la ponctuation totale des mérites. Ce pourcentage peut aller jusqu'à 14% en fonction des caractéristiques du poste.

¹⁰⁴² ATSJN 497/2017 du 10 janvier 2018. Afin de procéder à une suspension d'un acte administratif, l'article 130 de la loi relative à la juridiction contentieuse-administrative dispose que l'illégalité alléguée doit altérer les intérêts des parties ou un créer un préjudice de manière telle que l'application de l'acte administratif en soit rendue illégitime. Le juge des référés n'a pas apprécié d'altération telle, que ce soit dans l'illégalité alléguée, ou dans le préjudice aux intérêts du requérant allégué, justifiant une suspension de l'acte.

¹⁰⁴³ STSJN 216/2019 du 27 septembre 2019, STSJN 18/2019 du 27 septembre 2019.

ce droit en fonction de la zone¹⁰⁴⁴. Toutes les dispositions concernant les modalités et critères de planification linguistique sont également jugés légales. Les critères liant les pouvoirs publics des trois zones qui choisissent de mettre en œuvre une planification linguistique sont jugés conformes à la loi, notamment ceux consistant à définir des circuits administratifs bilingues et des postes profilés linguistiquement soit en exigeant la maîtrise de la langue basque, soit en accordant une ponctuation sur la base de l'évaluation des mérites pour l'accès à ces postes.

Concernant l'accès à l'emploi public, le Tribunal valide le principe selon lequel le Gouvernement et les pouvoirs publics peuvent définir des postes dits bilingues dans lesquels la maîtrise de la langue basque est exigée. De la même manière, le Tribunal valide la possibilité de pouvoir valoriser comme un mérite donnant lieu à une ponctuation la maîtrise de la langue basque dans les postes qui n'ont pas été qualifiés de postes bilingues dans lesquels la maîtrise de la langue basque est obligatoire.

Le Tribunal annule, toutefois, les modalités par lesquelles le Gouvernement foral applique à ses services ces possibilités. En effet, les articles 31, 35 et 39 du décret foral fixaient le principe selon lequel tous les postes qui ne seraient pas qualifiés comme postes bilingues, et qui ne nécessiteraient donc pas une maîtrise obligatoire de la langue basque, devraient valoriser comme un mérite cette maîtrise et donner lieu à l'attribution de points aux candidats. Ces articles fixent également le niveau maximal que cette ponctuation peut avoir.

Si cette prescription générale concernant la valorisation de la maîtrise de la langue basque comme un mérite à l'accès aux emplois publics a été validé pour la zone bascophone où la langue basque est officielle, le Tribunal a annulé cette même prescription dans la zone mixte et non-bascophone où la langue basque n'est pas officielle. Le Tribunal a estimé que, dans ces zones, l'introduction de ce principe général permettant de valoriser la maîtrise de la langue basque comme un mérite dans tous les postes publics était disproportionnée et portait atteinte à l'égalité entre les candidats à l'accès à ces postes. Le Tribunal insiste sur la nécessité de justifier la nécessité d'une telle mesure à l'occasion de chaque procédure de recrutement public par concours et oppositions. La nécessité de la mesure doit, selon le Tribunal, être justifiée au cas par cas en se fondant sur les besoins linguistiques des citoyens pour chaque poste. Si le principe n'est donc pas annulé, c'est la prétention de généraliser la valorisation de la maîtrise de la langue

¹⁰⁴⁴ Le droit est qualifié d'un droit à utiliser la langue basque comme langue de travail et langue de service dans la zone bascophone. Dans la zone mixte, c'est le droit à utiliser la langue basque par les citoyens comme une langue de service qui doit être assuré. Enfin, dans la zone non-bascophone, c'est le droit à s'adresser à l'administration en langue basque qui est visé. Art. 3 du décret foral.

basque comme un mérite à l'accès à la fonction publique qui est jugée disproportionnée dans la zone mixte et non bascophone.

Le Tribunal a, pour les mêmes raisons, jugées disproportionnées les barèmes fixant le niveau de points qui étaient attribués aux candidats maîtrisant la langue basque. Le niveau de ce barème doit lui aussi être motivé au cas par cas en se fondant sur les caractéristiques du poste en question et les besoins linguistiques de la population. C'est donc pour ces raisons que les articles 31, 35 et 39 du décret foral ont été annulés¹⁰⁴⁵.

Par ailleurs, une deuxième série de mesures concernant les modalités d'emploi des langues dans les documents et formulaires destinés à la population a été annulée par le Tribunal. Les articles 20.1, 20.2, 21.1, 21.2, 21.3 et 21.4 introduisaient le principe de rédaction bilingue des formulaires, documents et outils de communication du Gouvernement foral destinés à l'ensemble de la population. Le même principe s'appliquait pour la dénomination et la signalétique des agences centrales destinées à l'ensemble de la population. Le Tribunal a annulé ces dispositions en estimant que l'obligation générale d'utiliser le bilinguisme était contraire aux modulations effectuées par la loi forale sur la langue basque. L'utilisation de la langue basque ou du castillan doit, ainsi, s'adapter à la zone linguistique dans laquelle se trouve le citoyen et à son droit à recevoir ces différentes communications dans la langue de son choix¹⁰⁴⁶. Par conséquent, si l'emploi du bilinguisme dans les différentes communications et la signalétique reste possible pour la zone mixte et la zone non-bascophone, en vertu des articles 13, 14, 17, 18 et 19 du décret, c'est le fait de rendre obligatoire un tel bilinguisme dans les communications générales destinées à l'ensemble de la population qui est jugée contraire à la loi forale sur la langue basque.

Cette décision juridictionnelle est venue troubler encore plus l'avenir de l'application du décret navarrais. En effet, suite à la constitution d'un nouveau Gouvernement présidé par la représentante du Parti socialiste navarrais, María Chivite, l'accord de gouvernement signé par plusieurs forces politiques précise que le contenu du décret fera l'objet d'une évaluation conjointe afin de décider de son éventuelle modification¹⁰⁴⁷.

¹⁰⁴⁵ STSJN 216/2019 du 27 septembre 2019, FJ 8. STSJN 18/2019 du 27 septembre 2019 FJ5.

¹⁰⁴⁶ STSJN 216/2019 du 27 septembre 2019, FJ 6,.

¹⁰⁴⁷ Accord de programme pour une législature de coexistence, égalitaire et innovante et progressiste. 3.8. Politique linguistique, p. 53-54. Accord signé par les partis politiques suivants : PSN, Geroa Bai, Izquierda-Ezkerra, Podemos. L'accord est disponible en ligne. http://www.psn-psoe.org/wp-content/uploads/2019/07/PREACUERDO_DE_PACTO_DE_LEGISLATURA_2019.pdf

La planification linguistique dans l'enseignement

La planification de l'usage de la langue basque dans l'enseignement a suscité moins de polémiques que pour l'administration. La Communauté forale de Navarre a mis en place, à l'image du système de la Communauté autonome basque, un régime de séparation linguistique dans l'enseignement basé sur le droit d'option des élèves entre plusieurs modèles linguistiques. La planification linguistique des compétences linguistiques du professorat est consubstantielle aux choix du modèle linguistique de l'enseignement effectués par les élèves. Le décret 159/1988 du 19 mai 1988 définit les critères permettant d'ouvrir une unité scolaire dans un des modèles linguistiques.

Le critère retenu par le décret foral est un critère numérique, puisque le nombre minimal requis sera celui permettant de constituer un groupe ou une unité scolaire¹⁰⁴⁸. Les seuils fixés diffèrent selon la zone linguistique donnée. En effet, si l'enseignement de la langue basque est obligatoire dans la zone bascophone (modèle A), l'enseignement véhiculaire en langue basque (modèles B ou D) est facultatif. Dans les zones mixte et non-bascophone, le choix de chacun des modèles linguistiques comprenant un enseignement de ou en langue basque est facultatif (A, B, D).

Les seuils définis pour ouvrir un modèle linguistique dans la zone bascophone sont égaux aux seuils requis pour ouvrir une école unitaire¹⁰⁴⁹ (6 élèves)¹⁰⁵⁰. Dans la zone mixte, l'ouverture d'un modèle linguistique bascophone (A, B ou D) est soumise à un seuil de 15 élèves en zone rurale et de 20 élèves en zone urbaine¹⁰⁵¹. Ces seuils s'appliquent dans la zone non-bascophone pour le modèle A. Pour le modèle D, le seuil est de 8 élèves.

Sur la base de ces seuils et de la demande, le décret 160/1988 du 19 mai 1988¹⁰⁵² a régulé l'organisation du système éducatif navarrais. Ce système s'est constitué autour de la création de centres d'enseignement bilingues proposant un des trois modèles linguistiques bascophones (A, B ou D)¹⁰⁵³. À l'intérieur de ces centres bilingues, l'administration définit plusieurs postes

¹⁰⁴⁸ Décret foral 159/1988 du 19 mai 1988, *op. cit.*, art 7.2 pour la zone bascophone, art. 9.1 et 10.2 pour la zone mixte et art. 14.1 pour la zone non-bascophone.

¹⁰⁴⁹ Les écoles unitaires sont des écoles rurales dans lesquelles, en raison du nombre réduit d'élèves, les cours de différents niveaux sont regroupés dans une même classe. Les seuils d'ouverture d'une école unitaire sont réduits, en raison de la faiblesse démographique des zones dans lesquelles elles sont implantées.

¹⁰⁵⁰ Ordonnance forale 348/1988 du 30 août 1988, BON 108 du 5 septembre 1988, point 6.

¹⁰⁵¹ *Ibid.*

¹⁰⁵² Décret 160/1988 du 19 mai 1988, BON 37 du 1^{er} juin 1988.

¹⁰⁵³ Pour l'année scolaire 2016-2017, 27% d'élèves du primaire étaient inscrits sur le modèle D et 20% sur le modèle A. Au secondaire, 25% étaient inscrits sur le modèle D et 9,3% sur le modèle A. Le modèle B est quasiment inexistant dans la Communauté forale de Navarre. Les données sont disponibles en ligne : http://www.navarra.es/Templates/Navarra/Especificas/Estadisticas/PT_PlanesAnuales.aspx?NRMODE=Publiche&NRNODEGUID=%7b6DDDF47E3-48BB-4DF2-91B9-16EEEE363640%7d&NRORIGINALURL=%2fhome_es%2fGobierno%2bde%2bNavarra%2fDepartamento%2bEducacion%2fEstadistica%2fPlanes%2bde%2bestadistica%2f&NRCACHEHINT=Guest

bilingues de professeurs dans lesquels la maîtrise de la langue basque est requise. Le niveau de maîtrise de la langue est fixé au niveau C1 du cadre européen commun de référence des langues¹⁰⁵⁴. La définition du nombre de postes bilingues dépend du modèle d'enseignement adopté et des matières en langue basque dispensées prévues par la réglementation. Enfin, l'article 19 du décret 159/1988 prévoit également un mécanisme de formation continue à la langue basque des professeurs, afin de remplir les besoins en postes bilingues.

En ce qui concerne l'enseignement universitaire, l'Université publique de Navarre a l'obligation d'élaborer la planification de l'usage de la langue basque dans son activité académique¹⁰⁵⁵. Le plan actuellement en vigueur est le quatrième adopté par l'Université. Le plan directeur de la langue basque a été approuvé pour les années 2017-2019¹⁰⁵⁶. L'introduction de la langue basque dans les maquettes d'enseignement s'est faite de manière progressive, et actuellement le seul cursus entièrement disponible en langue basque est celui de formation des enseignants et maîtres d'école.

Malgré des différences dans les critères établis, la Communauté forale de Navarre et la Communauté autonome basque ont fait le choix d'organiser leur politique de normalisation linguistique sur la base de la planification linguistique. Si l'intégration de la planification linguistique dans l'administration a été particulièrement problématique en Navarre, le changement de Gouvernement à la tête de la Communauté a été marqué par un retour à la notion de planification linguistique¹⁰⁵⁷.

Ces polémiques suscitées en Navarre s'expliquent par le fait que la normalisation linguistique met en place des mesures d'équité linguistique en faveur des locuteurs bascophones. C'est l'application de cette logique qui a été à la source des désaccords navarrais, notamment en ce qui concerne l'accès à l'emploi public (II). Dans la Communauté autonome basque, les difficultés juridiques se sont centrées de manière plus importante en ce qui concerne le traitement préférentiel accordé à la langue basque dans la sphère publique.

¹⁰⁵⁴ Art. 2 du décret foral.

¹⁰⁵⁵ Art. 120 des statuts de l'Université publique de Navarre approuvés par le décret foral 110/2003 du 12 mai 2003, BON 63 du 19 mai 2003. « *El Consejo de Gobierno, a propuesta de la Comisión de Planificación Lingüística, aprobará la planificación del uso del euskera en las actividades académicas* ».

¹⁰⁵⁶ Le plan est disponible en ligne :

https://www.unavarra.es/digitalAssets/209/209438_10000017_19_Plan_Euskera.pdf

¹⁰⁵⁷ La planification linguistique peut également concerner d'autres secteurs. Pour le secteur des médias et la Communauté forale de Navarre : J.M. BIDADOR, « El euskera en los medios de comunicación navarros durante el siglo XX: incidencia de la Ley del Vascuence en la información », RIEV, n°46-2, 2001, p. 647-659.

II- Une politique d'équité linguistique

Si la normalisation linguistique est mise en œuvre par le biais d'un processus de planification linguistique, le contenu de cette normalisation se traduit par la mise en place d'une politique d'équité linguistique pouvant se traduire sur l'introduction de distinctions de traitements en faveur de la langue basque et des locuteurs bascophones. L'application de la normalisation linguistique a donc suscité des interrogations juridiques. La première source de difficultés a été constituée par les exigences linguistiques induites par la normalisation dans l'accès à la fonction publique. Ces exigences, justifiées à la fois par les nécessités pratiques induites par la co-officialité de la langue basque et la volonté d'assurer un usage normal de cette langue dans l'administration et les services publics ont pu soulever des griefs de requérants qui considéraient qu'elles fondaient un désavantage au détriment des locuteurs non-bascophones candidats aux fonctions publiques étant de nature à constituer une discrimination en raison de la langue (A). La deuxième politique d'équité linguistique ayant été source de difficultés a été celle encourageant un usage préférentiel de la langue basque dans la sphère publique au détriment du castillan. Dans ce cas, ce traitement préférentiel de la langue basque a été critiqué comme violant le principe d'équilibre inexcusable entre langues officielles établi par l'article 3 de la Constitution espagnole (B).

A/ Normalisation linguistique et accès à l'emploi public

La mise en place de la normalisation linguistique dans l'administration publique a été caractérisée par la mobilisation de deux outils. Le premier outil a été la formation à la langue basque des agents publics déjà en poste. Le deuxième outil a été la définition de postes bilingues où la maîtrise de la langue est exigée d'une part, et la définition de barèmes de ponctuation évaluant cette maîtrise comme un mérite à l'accès à l'emploi public. Si le premier outil n'a pas soulevé de difficultés particulières, la question de l'accès à l'emploi public a été source de difficultés.

En effet, dans cette hypothèse, deux principes constitutionnels entrent en conflit. D'un côté, la définition de postes publics à profil linguistique est justifiée par le statut d'officialité de la langue basque, le droit des citoyens à s'adresser en langue basque à l'administration, et les politiques de normalisation de l'usage de la langue basque dans l'administration. D'un autre

côté, ces exigences doivent être conciliées avec le principe constitutionnel d'égal accès aux fonctions et emplois publics consacré par l'article 23.2 de la Constitution¹⁰⁵⁸.

1- Les profils linguistiques et l'égalité d'accès à l'emploi public

En parallèle à la reconnaissance d'un droit des citoyens à s'exprimer en langue basque (et en castillan) devant l'administration¹⁰⁵⁹, les lois linguistiques de la Communauté autonome basque et de la Communauté forale de Navarre ont introduit des dispositions prévoyant que les administrations publiques définissent les postes pour lesquels la maîtrise de la langue basque est obligatoire, ou valorisée comme un mérite¹⁰⁶⁰. Ces dispositions répondent à un double objectif. Le premier est de rendre effectif le droit des citoyens à s'exprimer en langue basque devant l'administration. En ce sens, ces dispositions sont en lien direct avec le principe d'officialité linguistique. Le deuxième objectif est de mettre en place une politique de promotion de la langue basque, par le biais d'un mécanisme d'équité linguistique. En effet, les locuteurs bascophones se trouvent favorisés dans une situation où la maîtrise de la langue basque est valorisée comme mérite, et bien encore lorsque sa maîtrise est obligatoire pour accéder au poste en question. Dans ce sens, ces mesures répondent à l'objectif de normalisation de la langue basque, puisqu'elles permettent d'accroître le nombre de bascophones dans l'administration et, par conséquent, la normalisation de son usage.

S'il est difficile de classer les deux types de procédures en fonction de cette double filiation avec le principe d'officialité et de normalisation linguistique, tant les deux procédures permettent à la fois de rendre plus effectifs les droits linguistiques des locuteurs bascophones et de normaliser son usage dans l'administration, il semble néanmoins possible d'estimer que la définition de profils linguistiques obligatoires peut répondre de manière plus importante au droit d'option linguistique, et que la valorisation de la maîtrise de la langue basque comme mérite répond davantage à un objectif de normalisation linguistique et de promotion de la connaissance de la langue basque.

¹⁰⁵⁸ Art. 23.2 de la Constitution espagnole. « [les citoyens] ont le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions et aux charges publiques, compte tenu des exigences requises par les lois ».

¹⁰⁵⁹ Le droit d'option linguistique a été reconnu dans son versant actif et passif dans la Communauté autonome basque et dans la zone bascophone de la Communauté forale de Navarre. Pour la zone mixte, l'effectivité du droit dépend des planifications linguistiques des administrations, et pour la zone non-bascophone seul le versant actif du droit d'option linguistique est reconnu.

¹⁰⁶⁰ Art. 14 de la loi basique de normalisation de l'usage de la langue basque, et art. 15 et 17 de la loi forale sur l'euskera.

La question de l'accès aux emplois publics a toutefois suscité des controverses juridiques nombreuses¹⁰⁶¹. La définition de ces profils linguistiques, et leur intégration dans les procédures de recrutement des agents publics, et plus spécifiquement lors des convocations de procédures de concours-oppositions, a été source de contentieux.

La question a été de savoir si ces dispositions étaient compatibles avec les dispositions combinées de l'article 14 de la Constitution proclamant le principe d'égalité devant la loi et d'interdiction des discriminations, et de l'article 23.2 proclamant le principe de l'égal accès des citoyens aux fonctions et emplois publics¹⁰⁶².

Le Tribunal suprême, saisi d'une convocation de concours-oppositions évaluant la maîtrise de la langue basque comme un mérite, a estimé dans une décision du 25 janvier 1984¹⁰⁶³ que l'attribution de six points pour la maîtrise de la langue basque constitue une discrimination des castillanophones ne parlant pas la langue basque et que, par conséquent, ce système de valorisation comme mérite était contraire au principe d'égalité devant la loi¹⁰⁶⁴. Le Tribunal a notamment estimé que, la valorisation de la langue basque comme mérite, sans valorisation parallèle de la connaissance du castillan constituait un traitement inégalitaire et plaçait les bascophones dans une situation plus favorable que les castillanophones¹⁰⁶⁵.

Par cette jurisprudence, réitérée dans des nombreux cas similaires¹⁰⁶⁶, le Tribunal suprême fait une interprétation formelle du principe d'égalité devant la loi, et ferme la porte à tout traitement

¹⁰⁶¹ Sur le concept sociolinguistique d'égalité entre les langues qui inspire ces politiques d'équité linguistique : J-C MORENO CABRERA, *La dignidad e igualdad de las lenguas: crítica de la discriminación lingüística*, Alianza editorial, Madrid, 2000, 360 p.

¹⁰⁶² À l'époque de l'introduction des premiers recours contentieux contre ces convocations de concours-oppositions, l'article 14 de la loi basique de normalisation de l'usage de la langue basque était en cours d'examen par le Tribunal constitutionnel.

¹⁰⁶³ STS du 25 janvier 1984, Rec. Aranzadi n°206. La décision n'est pas disponible en ligne. De larges extraits des raisonnements juridiques sont consultables dans l'article suivant : I. AGIRREAZKUENAGA, « El euskera discrimina al castellano a juicio del Tribunal supremo. La igualdad lingüística efectiva a debate », RVAP n°9-I, 1984, p. 241-261.

¹⁰⁶⁴ STS du 25 janvier 1984, « con la calificación de hasta 6 puntos, se está preteriendo el castellano (...) discriminando a los que hablan el castellano ».

¹⁰⁶⁵ Cet argument a été vivement critiqué par certains auteurs de doctrine rappelant, qu'en pratique, tous les bascophones connaissent également le castillan et que donc, évaluer la maîtrise du castillan revenait à valoriser comme mérite une compétence détenue par tous les candidats au concours. Il a donné lieu à l'organisation d'épreuves de maîtrise du castillan lors de plusieurs concours-oppositions, en parallèle avec l'épreuve de maîtrise de la langue basque, débouchant dans une situation où les candidats de nationalité espagnole et ayant suivi leur scolarité en Espagne devaient attester, par la réussite du concours, de leur maîtrise du castillan. I. AGIRREAZKUENAGA, « El euskera discrimina al castellano a juicio del Tribunal supremo. La igualdad lingüística efectiva a debate », RVAP, n°9-I, 1984, p. 249-252. E. COBREROS, « La jurisprudencia del Tribunal supremo relativa al conocimiento del euskara », RVAP, n°22, 1988, p. 173. P. FABEIRO FIDALGO, « El peso de las lenguas cooficiales en el acceso a la función pública: la evolución de la jurisprudencia hasta la STC 253/2005, de 15 de Noviembre », Revista de estudios de la administración local y autonómica, 2007, n° 304, p. 216-219.

¹⁰⁶⁶ Voir notamment STS du 3 mars 1984, STS du 27 juillet 1984, STS du 13 avril 1984, STS du 16 avril 1984, STS du 28 mars 1985, STS du 1^{er} mars 1986 et STS du 11 juillet 1986. Jurisprudence citée par E. COBREROS, « La jurisprudencia del Tribunal supremo relative al conocimiento del euskara », RVAP, n°22, 1988, p. 173.

différencié entre locuteurs de deux langues officielles espagnoles. La langue est interprétée comme un élément subjectif ne pouvant justifier un traitement différencié entre espagnols. Cette jurisprudence, vivement critiquée par une partie de la doctrine¹⁰⁶⁷, prend le contrepied des interprétations données par cette même doctrine aux dispositions des lois linguistiques prévoyant l'introduction de profils linguistiques obligatoires ou valorisés comme mérite et qui abondaient dans le sens d'une conformité avec la Constitution de ces mesures, à condition que leur application respecte le principe de proportionnalité¹⁰⁶⁸.

Par cette jurisprudence du Tribunal suprême, la porte était donc fermée à la valorisation de la maîtrise de la langue basque comme mérite à l'accès à la fonction publique et, *a fortiori*, à l'introduction de profils linguistiques obligatoires dans l'administration¹⁰⁶⁹. Cette position prétorienne va être remise en question par le Tribunal constitutionnel qui fixe sa position sur cette question en trois temps.

Dans un premier temps, dans sa décision 76/1983, le Tribunal valide la possibilité de valoriser la maîtrise de la langue basque comme mérite lors des concours-oppositions d'accès à l'emploi public. L'introduction d'une exigence de maîtrise de la langue basque est également validée. Toutefois, le Tribunal précise que cette exigence est une obligation qui s'applique à l'Administration dans son ensemble, et non pas individuellement à chaque fonctionnaire, donnant naissance à la théorie du bilinguisme objectif de service¹⁰⁷⁰.

Dans un deuxième temps, lors du contrôle de constitutionnalité de l'article 14 de la loi de normalisation de la langue basque, le Tribunal constitutionnel valide dans sa décision 82/1986 l'exigence de définir les postes où la connaissance de la langue basque est reconnue comme

¹⁰⁶⁷ Voir notamment : E. COBREROS, « Cooficialidad lingüística y discriminación por razón de la lengua », REDA, n°42, 1984, p. 461-476. B. DE WITTE, « Linguistic equality. A study in comparative constitutional law », RLD, n°6, 1985, p.78. I. AGIRREAZKUENAGA, « El euskera discrimina al castellano a juicio del Tribunal supremo. La igualdad lingüística efectiva a debate », RVAP n°9-I, 1984, p. 241-261. X.ARZOZ, « Políticas lingüísticas en tierras del euskera », RLD n°49, 2008, p. 51-52.

¹⁰⁶⁸ Voir en ce sens. J.M. BAÑO LEÓN, « El ejercicio del pluralismo lingüístico en la Administración pública », REDA, n°54, 1987, p. 233. R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Autonómico*, 1984, Madrid, p. 122-123. J. TORNOS MAS, « La función pública en las Comunidades Autónomas », RVAP, n°7, 1983, p. 128-129.

¹⁰⁶⁹ STS du 13 avril 1984. « *un accord municipal qui exige la connaissance de l'euskera pour participer à un concours d'accès à la fonction publique constitue une discrimination à l'égard de tous les Espagnols qui (...) ne peuvent participer à ce concours en raison de leur ignorance de la langue basque* ». Cité par. V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, op. cit. p. 371.

¹⁰⁷⁰ STC 76/1983 du 5 août 1983, BOE n°197 du 18 août 1983, FJ 42. « *Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y estatutarios lleva, por una parte, a considerar el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad como un mérito para la provisión de vacantes, pero, por otra, a atribuir el deber de conocimiento de dicha lengua a la Administración autonómica en su conjunto, no individualmente a cada uno de sus funcionarios, como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva Comunidad* ».

mérite ou est exigée de manière obligatoire¹⁰⁷¹. Ainsi, la validation de l'exigence de maîtrise de la langue basque, qui était envisagée comme une obligation globale de l'administration non individualisable en 1983, est validée comme exigence individuelle à définir dans chaque poste. Désormais, la maîtrise de la langue basque peut être valorisée individuellement pour chaque poste, et peut être intégrée comme exigence de la même manière.

Le Tribunal fonde ces dispositions à la fois sur les obligations induites par le principe d'officialité et par le devoir de garantir et de promouvoir la connaissance et l'usage de la langue basque propre à la notion de normalisation linguistique, confirmant la double caractéristique de ces mécanismes : à la fois condition d'effectivité des droits linguistiques et du principe d'officialité, et mesures d'équité linguistique en cohérence avec la normalisation linguistique¹⁰⁷².

Cela étant, le Tribunal précise bien que cette validation constitutionnelle est une validation de principe. La définition des postes où la maîtrise de la langue basque est une exigence ou un mérite doit respecter le principe d'égal accès à la fonction publique, de sorte que l'application de l'article 14 de la loi est soumise au contrôle de légalité afin de prévenir toute discrimination¹⁰⁷³.

Une fois le principe validé, le Tribunal constitutionnel dans une décision STC 46/1991 a même validé les dispositions d'une loi catalane introduisant l'exigence d'une maîtrise minimale de la langue catalane de manière générale. En effet, pour le Tribunal constitutionnel, la maîtrise de la langue catalane ne peut s'interpréter comme une exigence *ad extra*, mais bien comme une compétence dont la maîtrise est exigée au même titre que d'autres compétences¹⁰⁷⁴. L'exigence de cette compétence est validée par le Tribunal, car ce dernier considère qu'elle est une condition de la co-officialité du catalan, mais également de l'efficacité de l'administration¹⁰⁷⁵.

¹⁰⁷¹ STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.*, FJ 14. « *nada se opone a que los poderes públicos prescriban (...) el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito entre otros (... el nivel de conocimiento de las mismas)* ».

¹⁰⁷² *Ibid.* « *Y en tal sentido, de acuerdo con la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos y con el deber de proteger y fomentar su conocimiento y utilización* ».

¹⁰⁷³ *Ibid.* « *bien entendido que todo ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los arts. 14 y 23 de la C.E., y sin que en la aplicación del precepto legal en cuestión se produzca discriminación* ».

¹⁰⁷⁴ STC 46/1991 du 28 février 1991, BOE n°74 du 27 mars 1991. FJ 3. « *No debe entenderse la exigencia de conocimiento del catalán un requisito ad extra, independiente del mérito y capacidad acreditadas, sino, al igual que cualquier otro conocimiento o condición exigida para el acceso a la función pública, una exigencia con cuya acreditación se da satisfacción a dichos principios constitucionales* ».

¹⁰⁷⁵ *Ibid.* « *Además, se trata de un requisito justificado y equitativo también en función de la propia eficacia de la Administración autónoma (art.103.1 C.E.), por lo que resulta constitucionalmente lícito exigir, en todo caso, un cierto nivel de conocimiento de la lengua catalana* ».

La Catalogne, tout comme la Communauté des îles Baléares et de la Galice ont introduit, sur la base de cette jurisprudence, une exigence générale de maîtrise de leur langue co-officielle. P. FABEIRO FIDALGO, « El peso de las lenguas cooficiales en el acceso a la función pública: la evolución de la jurisprudencia hasta la STC

Par conséquent, l'exigence de la maîtrise du catalan est une compétence qui est compatible avec l'article 103.3 de la Constitution qui donne mission à la loi de réguler l'accès à la fonction publique en vertu du principe de mérite et de capacité¹⁰⁷⁶.

Par ce raisonnement, le Tribunal constitutionnel modifie la nature qu'il entend donner à la maîtrise par les candidats d'une langue co-officielle. Interprétée par le Tribunal suprême comme un critère subjectif¹⁰⁷⁷ pouvant fonder une discrimination entre espagnols lorsque sa connaissance est exigée ou valorisée lors de l'accès à la fonction publique, cette maîtrise devient dans la bouche du Tribunal constitutionnel une compétence objective compatible avec le principe de capacité et de mérite qui doit commander l'accès à la fonction publique.

Considérée désormais comme une compétence objective, la maîtrise d'une langue co-officielle peut donc être exigée comme un critère de capacité générale ou valorisée comme un mérite général. Toutefois, cette exigence doit également respecter le principe de proportionnalité (2).

2- Le respect du principe de proportionnalité

Si le Tribunal constitutionnel a validé de manière large la constitutionnalité de l'exigence de la maîtrise des langues co-officielles et de leur valorisation comme mérite, il a pris le soin d'encadrer cette pratique par le respect du principe de proportionnalité¹⁰⁷⁸. Le Tribunal précise notamment que le niveau d'exigence de la langue co-officielle doit être en relation avec le niveau et la nature de la fonction à remplir par l'agent public.

Cette position a été partagée par la Cour de justice de l'Union européenne. Dans une affaire *Groener* de 1989¹⁰⁷⁹, la Cour avait été saisie des exigences de maîtrise de la langue gaélique en Irlande pour l'accès en tant que fonctionnaire titulaire à un emploi public de professeur d'art plastique. La question se posait de savoir si cette exigence était compatible avec la liberté de circulation des travailleurs de l'Union. La Cour avait répondu que cette exigence constituait

253/2005, de 15 de novembre », *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 2007, n° 304, p. 221-223.

¹⁰⁷⁶ Art. 103 de la Constitution espagnole. « *La loi définira le statut des fonctionnaires publics et réglementera l'accès à la fonction publique conformément aux principes de mérite et de capacité* ».

¹⁰⁷⁷ C'est en vertu de l'appréciation de la maîtrise de la langue basque comme un critère subjectif et personnel que le Tribunal suprême avait différencié cette connaissance par rapport à la maîtrise des langues étrangères (anglais, français et allemand) qui elle avait été validée comme un mérite licite ne pouvant fonder de discrimination entre espagnols. STC du 25 janvier 1984.

¹⁰⁷⁸ STC 46/1991 du 28 février 1991, *op. cit.*, FJ 4.

¹⁰⁷⁹ CJCE 28 novembre 1989, C-379/87 *Groener*, Rec. p.3967. Sur l'arrêt, voir. I. URRUTIA, « Approach of the European Court of justice on the accomodation of the European language diversity in the internal market : overcoming language barriers of fostering linguistic diversity ? », *The Columbia journal of european law*, Vol. 18, n°2, 2012.

une restriction justifiée à ladite liberté par la politique de promotion du gaélique, sous réserve que la mesure visée respecte le principe de proportionnalité et ne constitue donc pas une discrimination indirecte sur la base de la nationalité des ressortissants de l'Union européenne¹⁰⁸⁰. Ce principe de licéité des exigences linguistiques a été confirmé par le règlement européen 492/2011 du 5 avril 2011 qui permet aux États membres d'imposer des connaissances linguistiques en raison de la nature de l'emploi à pourvoir¹⁰⁸¹.

Il ressort des jurisprudences du Tribunal constitutionnel et de la Cour de justice que, si l'exigence ou la valorisation de la maîtrise de la langue basque n'est plus censurée dans son principe, c'est bien son application qui peut être source de discrimination. L'exigence de proportionnalité vient ici encadrer le pouvoir normatif des Communautés autonomes dans la définition des profils linguistiques¹⁰⁸². Cette évolution a d'ailleurs été enregistrée par le Tribunal suprême qui, depuis un revirement de 1988¹⁰⁸³, accepte maintenant dans son principe l'exigence et la valorisation de la connaissance de la langue basque dans les concours-oppositions d'accès à l'emploi public. Toutefois, il va contrôler la légalité des profils introduits, par le biais d'un test de proportionnalité¹⁰⁸⁴.

La première exigence issue du test de proportionnalité concerne l'évaluation objective des compétences linguistiques. La Communauté forale de Navarre et la Communauté autonome basque ont organisé cette évaluation sur deux procédures. La première consiste à justifier son niveau linguistique sur la base d'une certification linguistique officielle sanctionnant la maîtrise d'un certain niveau de langue¹⁰⁸⁵. La Cour de justice de l'Union européenne est venue encadrer cette procédure. Ainsi, l'État-membre ne peut exiger que l'agent public ou le candidat justifie

¹⁰⁸⁰ Par. 19 de l'arrêt. « *Les dispositions du traité CEE ne s'opposent pas à l'adoption d'une politique qui vise la défense et la promotion de la langue d'un État membre qui est tout à la fois la langue nationale et la première langue officielle. Toutefois, la mise en oeuvre de cette politique ne doit pas porter atteinte à une liberté fondamentale telle que la libre circulation des travailleurs. Dès lors, les exigences découlant des mesures destinées à mettre en oeuvre une telle politique ne doivent en aucun cas être disproportionnées par rapport au but poursuivi et les modalités de leur application ne doivent pas comporter de discriminations au détriment des ressortissants d'autres États membres* ».

¹⁰⁸¹ Règlement 492/2011 du Parlement et du Conseil du 5 avril 2011, art. 3, par. 1., JOUE du 27 mai 2011, L141/1.

¹⁰⁸² Sur la compatibilité des exigences linguistiques avec le droit de l'Union européenne, voir : A. MILIAN I MASSANA, *Globalización y requisitos lingüísticos : una perspectiva jurídica*, Atelier, Barcelone, 2008, p. 39-85.

¹⁰⁸³ STS 287/1988 du 25 janvier 1988.

¹⁰⁸⁴ Le Tribunal suprême résume les différents critères de son test de proportionnalité utilisés dans une jurisprudence récente du 14 février 2017 : STS 512/2017 du 14 février 2017, FJ 16.

¹⁰⁸⁵ Actuellement, plusieurs certifications linguistiques existent attestant d'un niveau linguistique B2, C1 ou C2 dans le cadre européen commun de référence des langues.

la possession d'une certification précise délivrée dans une région donnée¹⁰⁸⁶, voire dans un État¹⁰⁸⁷. Des certifications équivalentes organisées ailleurs doivent être prises en compte¹⁰⁸⁸.

En complément à l'exigence de ces certifications linguistiques, les deux Communautés autonomes évaluent également le niveau de maîtrise de la langue basque en organisant, pour les candidats volontaires ou de manière obligatoire selon les cas, un examen évaluant le niveau linguistique des candidats lors des procédures de concours-oppositions. L'exigence des certifications linguistiques et l'organisation de ces examens permettent d'évaluer de manière objective le niveau de maîtrise de la langue basque des différents candidats.

La deuxième exigence du test de proportionnalité concerne la définition des postes pour lesquels la maîtrise de la langue est exigée. Le critère de la nécessité a pour objectif d'encadrer la faculté d'exiger la maîtrise de la langue basque à l'objectif poursuivi par cette mesure : si la Cour de justice valide le critère de la promotion de la langue nationale ou officielle comme un objectif nécessaire, le Tribunal suprême espagnol circonscrit le respect du critère de la nécessité à l'effectivité du droit d'option linguistique des citoyens¹⁰⁸⁹. Ainsi, seuls les postes justifiant un contact avec le public et dont l'absence de maîtrise linguistique pourraient occasionner « *une perturbation importante* »¹⁰⁹⁰ de leur droit d'option linguistique peuvent justifier la fixation par l'administration d'un profil linguistique obligatoire. En application de cette exigence prétorienne, le décret foral navarrais du 15 novembre 2017 et le décret de la Communauté autonome basque 86/1997 du 15 avril 1997 fixent les critères pour définir un profil linguistique

¹⁰⁸⁶ CJCE du 6 juin 2000, C-281/98 *Angonese*, Rec. p. 4139. Par. 44-45.

¹⁰⁸⁷ CJUE du 5 février 2015, C-317/14 *Commission c. Belgique*, Rec. num., Par. 35.

¹⁰⁸⁸ Pour la langue, des certifications linguistiques pour les niveaux B2, C1 et C2 sont organisées par différents organismes et dans deux États-membres (France et Espagne). L'ensemble de ces certifications sont prises en compte pour l'évaluation de la maîtrise de la langue basque.

¹⁰⁸⁹ STS 1571/1999 du 8 mars 1999, FJ 3. « *la apreciación del cumplimiento de esta concreta finalidad obliga a considerar discriminatoria la mencionada exigencia cuando se imponga para cubrir plazas que no estén directamente vinculadas a la utilización por los administrados de las lenguas de su Comunidad Autónoma, debiendo reservarse para aquellas en las que la imposibilidad de utilizarla les pueda producir una perturbación importante en su derecho a usarla cuando se relacionan con la Administración* ».

¹⁰⁹⁰ Le terme est utilisé par le Tribunal suprême. Ce critère avait déjà été proposé par une partie de la doctrine en ce qui concerne la maîtrise obligatoire d'une langue J.M. BAÑO LEÓN, « El ejercicio del pluralismo lingüístico en la Administración pública », REDA, n°54, 1987, p. 235. J. PRIETO DE PEDRO, « El conocimiento de las lenguas propias de las Comunidades autónomas y extranjeras como requisito de capacidad de los funcionarios de la Administración del Estado », RLD, 1989, n°12, p. 135-156. Une autre partie de la doctrine a semblé relativiser cette exigence du Tribunal, puisque dans un nombre très varié de postes, un contact direct avec les citoyens peut être aisément invoqué. Ainsi, ces auteurs défendaient la possibilité d'intégrer une exigence générale de maîtrise de la langue co-officielle. J. VERNET i LLOBET, « La regulació del plurilingüisme a l'Administració espanyola (1977-1990) », RLD, 1992, n°18, p. 155-179. J. M. VAAMONDE FERNANDEZ, « Cooficialidad lingüística, un reto posible », RLD, n°39, 2003, p. 64.

Toutefois, le Tribunal a eu l'occasion d'annuler des concours-opposition avec une exigence linguistique pour des postes dont l'absence de maîtrise ne créerait pas une altération importante du droit d'option linguistique des citoyens. C'est le cas par exemple des fonctions d'entretien et de nettoyage d'un fronton municipal à Zaldibar. STS 1571/1999 du 8 mars 1999, FJ 5.

obligatoire¹⁰⁹¹. Ceux-ci fixent comme conditions notamment les exigences communicatives liées aux postes profilés linguistiquement, en priorisant par exemple les postes dans lesquels ont lieu un contact direct avec le public.

La troisième exigence du test de proportionnalité correspond à l'exigence d'adéquation entre le niveau de maîtrise linguistique exigé et les caractéristiques du poste dans lequel le profil linguistique est défini. Cette exigence est introduite par le Tribunal constitutionnel dans sa décision STC 46/1991¹⁰⁹² en cohérence avec la jurisprudence *Groener* de la Cour de justice qui avait formulé une exigence équivalente¹⁰⁹³.

Sur la base de cette exigence, la Communauté autonome basque a défini quatre profils linguistiques avec des niveaux plus ou moins avancés de maîtrise de la langue basque (de PL1 débutant à PL4 avancé). La Communauté forale a, quant à elle, défini trois profils linguistiques (profil de niveau B1, B2 et C1)¹⁰⁹⁴. En fonction des caractéristiques du poste, notamment de ses impératifs en matière de communication linguistique, un profil ou un autre est introduit au poste¹⁰⁹⁵. Dans l'évaluation comme mérite, des ponctuations différentes sont attribuées en fonction de la maîtrise plus ou moins avancée de la langue (en général niveau B2 ou niveau C1).

Enfin une dernière exigence de proportionnalité a été introduite par les législations de la Communauté forale de Navarre et de la Communauté autonome basque. Cette exigence n'est pas directement issue de la jurisprudence, et traduit donc le souci de définir des profils linguistiques dans l'administration de manière équilibrée et pondérée¹⁰⁹⁶. En effet, les deux Communautés ont introduit un mécanisme de modulation du nombre de postes profilés linguistiquement en fonction de la zone sociolinguistique où les postes sont situés. Cette modulation est générale dans la Communauté autonome basque, au travers l'introduction d'un indice de « préceptivité ». Cet indice a pour objectif de définir le nombre de poste minimal pour lesquels la fixation d'un profil linguistique est obligatoire et varie en fonction de la proportion

¹⁰⁹¹ Voir article 25 du décret foral 103/2017 du 15 novembre 2017 de la Communauté forale de Navarre et articles 16 et 17 du décret 86/1997 du 15 avril 1997 de la Communauté autonome basque.

¹⁰⁹² STC 46/1991 du 28 février 1991, *op. cit.*, FJ 4.

¹⁰⁹³ CJCE 28 novembre 1989, C-379/87 *Groener*, Par. 21.

¹⁰⁹⁴ Voir article 22 du décret foral 103/2017 du 15 novembre 2017 de la Communauté forale de Navarre et articles 13 et 14 du décret 86/1997 du 15 avril 1997 de la Communauté autonome basque.

¹⁰⁹⁵ Par exemple, les enseignants doivent justifier d'une maîtrise de la langue basque dans les deux Communautés autonomes équivalente au niveau C1 du cadre européen commun de référence des langues. Pour l'administration, le profil retenu est de B2, exception faite de certains services spécifiques (services de la langue basque notamment où un niveau C1 est exigé).

¹⁰⁹⁶ À l'inverse, la Generalitat de Catalogne a fait le choix d'intégrer de manière généralisée des profils linguistiques dans l'ensemble des postes publics. Ce choix a été validé par la STC 46/1991 du Tribunal constitutionnel au nom du principe d'efficacité de l'administration. Le contrôle de proportionnalité se limite, dans ce cas, à l'adéquation entre le niveau de maîtrise linguistique demandé et les caractéristiques du poste.

de bascophones parmi la population totale¹⁰⁹⁷. En fonction de l'indice obtenu, les obligations quantitatives (définition du nombre de postes) et qualitatives (intégration de circuits administratifs bilingues) liés aux profils linguistiques sont plus ou moins importantes. Les zones où la proportion de bascophones est moins importante auront donc des obligations moins importantes que les zones à forte proportion de bascophones.

La Communauté forale de Navarre introduit également un mécanisme de modulation sociolinguistique dans la définition de ses profils linguistiques. Cette modulation est intégrée dans la zone mixte et non bascophone et prévoit que la mise en place de ces profils doit tenir compte de la réalité sociolinguistique de la zone¹⁰⁹⁸.

Par conséquent, sur la base de ces différentes exigences de proportionnalité, la définition des profils linguistiques où la maîtrise de la langue basque est obligatoire ou valorisée comme mérite est compatible avec la Constitution et le droit de l'Union européenne. Le test de proportionnalité permet, ainsi, de concilier les exigences de la normalisation linguistique de la langue basque et les impératifs liés au principe d'égal accès des citoyens aux fonctions et emplois publics. Toutefois, des interrogations similaires se posent en ce qui concerne la conciliation entre des politiques de traitement préférentiel de la langue basque et le principe d'égalité entre langues officielles (B).

B/ Normalisation linguistique et traitement favorable à langue basque

Un dernier domaine d'application de la politique de normalisation de la langue basque concerne une série de mesures prises afin de favoriser l'usage de la langue basque au sein de l'administration, des prestataires privés de services publics et des acteurs subventionnés par les pouvoirs publics (1). Ces politiques de promotion de l'usage préférentiel de la langue basque ont posé la question de la compatibilité avec le principe d'officialité du castillan et du principe d'équilibre inexcusable entre langues officielles. Ces difficultés sont résolues par le biais du contrôle de proportionnalité (2).

¹⁰⁹⁷ Art. 11 du décret 86/1997 du 15 avril 1991. L'indice est obtenu par l'application de la formule suivante : nombre de bascophones + (quasi bascophones/2) / population total de la zone.

¹⁰⁹⁸ Art. 30,32,34 et 36 du décret foral 103/2017 du 15 novembre 2017.

1- Le traitement préférentiel et l'usage de la langue basque

Dans une logique de normalisation linguistique, plusieurs mécanismes publics tendent à favoriser l'usage de la langue basque dans l'administration en introduisant un principe d'usage préférentiel (a), et en introduisant des clauses imposant l'usage de la langue basque comme contrepartie à l'obtention de délégations de services publics ou de subventions publiques (b). L'analyse de la légalité de ces dispositions pose la question de la difficile conciliation entre normalisation linguistique et principe d'équilibre entre langues officielles.

Ces différentes mesures posent des questions similaires en ce qui concerne leur constitutionnalité. D'un côté, l'objectif de ces mesures est de promouvoir l'usage de la langue basque, que cela soit dans l'administration elle-même ou au travers des personnes en lien avec l'administration qui contractent avec cette dernière ou demandent une subvention publique. De la sorte, ces mesures entrent dans le champ d'application de la normalisation de l'usage de la langue basque. D'un autre côté, le principe d'officialité linguistique implique une égalité entre les langues officielles, ce qui pose la question de la conformité de ces mesures avec le principe d'égalité entre langues officielles.

Le Tribunal constitutionnel a résumé la question de la délicate conciliation entre ces deux exigences dans sa décision STC 31/2010. En effet, d'un côté, le Tribunal a affirmé que le principe d'officialité linguistique a établi « *un équilibre inexcusable entre langues officielles* » de sorte que toute référence en l'espèce à l'usage préférentiel du catalan a été censurée¹⁰⁹⁹. D'un autre côté, le Tribunal a confirmé la constitutionnalité des mesures d'équité linguistique que le législateur peut entreprendre « *dans des situations historiques de déséquilibre d'une des langues officielles (...) afin de corriger la position secondaire* » de cette langue¹¹⁰⁰.

La conciliation pratique pour le législateur autonome n'a pas été aisée entre ces deux principes contradictoires. Difficile, en effet, de trouver la limite entre des politiques de normalisation qui, par des mesures d'équité linguistique, entendent corriger le déséquilibre de la langue basque vis-à-vis du castillan, et l'impératif d'équilibre entre langues officielles qui interdit la mise en place d'un traitement privilégié à la langue basque. En effet, une politique d'équité linguistique

¹⁰⁹⁹ STC 31/2010 du 28 juin 2010, *op. cit.*, FJ 14. « *el concepto de preferencia (...) implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, en este caso, del catalán sobre el castellano, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado* ».

¹¹⁰⁰ STC 31/2010 du 28 juin 2010, *op. cit.*, FJ 14. « *sin perjuicio, claro está, de la procedencia de que el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener* ».

ne se base-t-elle pas dans un traitement privilégié d'un secteur par rapport à un autre ? La solution établie par le Tribunal constitutionnel a donc été source d'insécurité juridique et à plusieurs reprises, la question de la légalité de certaines mesures de normalisation linguistique s'est posée. C'est notamment le cas lorsque des pouvoirs publics ont souhaité aller au-delà du principe de symétrie entre langues officielles dans l'administration, et ont promu un usage préférentiel de la langue basque d'une part (a), et lorsque les administrations ont voulu promouvoir l'usage de la langue par les personnes privées délégataires de services publics ou bénéficiant de subventions publiques (b).

a) *Traitement préférentiel et usage de la langue basque dans l'administration*

Afin de favoriser l'usage de la langue basque, plusieurs administrations ont régulé des mesures tendant à favoriser en leur sein l'usage prioritaire de la langue basque comme langue de travail. Cette régulation, prise dans un objectif de normalisation linguistique, a posé la question de la compatibilité avec le principe d'équilibre entre langues officielles. Le plan adopté par la députation forale de Gipuzkoa en 2014 s'est notamment inscrit dans cette voie, en introduisant plusieurs dispositions ayant pour objet de prioriser l'usage de la langue basque dans la députation, au détriment du castillan¹¹⁰¹. Si le principe de l'usage exclusif de la langue basque dans l'administration avait été censuré par le Tribunal constitutionnel dans sa décision STC 82/1986¹¹⁰², la mise en place de mécanismes visant à promouvoir un usage prioritaire de la langue basque, au détriment du castillan mais sans toutefois supprimer son usage, apparaît plus délicate.

Le Tribunal supérieur de justice du Pays Basque a été confronté à cette conciliation dans son arrêt du 29 mai 2017 relatif au plan adopté par la députation forale de Gipuzkoa. Le Tribunal a eu l'occasion de valider dans son principe la volonté de la députation, exprimée dans son exposé des motifs, de favoriser prioritairement l'usage de la langue basque. Ce principe est validé par le Tribunal puisque l'objectif de ce traitement prioritaire s'inscrit en cohérence avec les objectifs d'équité linguistique propres à la normalisation linguistique. Ainsi, pour le tribunal, le point de départ de cette politique « *de récupération et promotion de la langue basque* » est la

¹¹⁰¹ Accord de la députation forale de Gipuzkoa du 22 décembre 2014 approuvant le plan de normalisation de l'usage de la langue basque dans le domaine d'action de la députation, Boletín oficial de Gipuzkoa, 249 du 24 décembre 2014.

¹¹⁰² STC 82/1986 du 26 juin 1986, *op. cit.*, FJ 10. Le Tribunal annule l'article 8 de la loi basique de normalisation de l'usage de la langue basque introduisant la possibilité d'utiliser exclusivement la langue basque dans les zones sociolinguistiques à grande majorité bascophones.

« *situation asymétrique de la langue basque* ». Par conséquent, l'objectif de la députation est légalement admissible dans la mesure où il vise « *la recherche d'une situation d'égalité entre l'usage des deux langues officielles* »¹¹⁰³.

Pris sous l'angle de l'équité linguistique, un traitement prioritaire en faveur de l'usage de la langue basque peut donc entrer dans le champ d'application des mesures de normalisation linguistique admises, dès lors que ces mesures « *respectent le régime de coofficialité et ne portent pas atteinte aux droits linguistiques des castillanophones* »¹¹⁰⁴. Le fait de favoriser prioritairement l'usage de la langue basque dans l'administration ne viole donc pas, dans son principe, l'équilibre inexcusable entre les langues officielles¹¹⁰⁵. Si le principe du traitement prioritaire est validé, le Tribunal va procéder à un contrôle au cas par cas de la légalité des mesures mises en œuvre par le plan de normalisation. Ce contrôle donne lieu à la mise en œuvre par le Tribunal d'un contrôle de proportionnalité (2). La même question s'est posée en ce qui concerne l'encouragement de l'usage de la langue basque par l'administration dans la gestion indirecte des services publics et le subventionnement (b).

b) Traitement préférentiel, gestion indirecte des services publics et subventions publiques

La question de la normalisation linguistique de la langue basque répond à des logiques différentes en ce qui concerne la gestion indirecte des services publics et la politique de subventionnement.

La gestion indirecte des services publics

Plusieurs administrations ont essayé de réguler les exigences linguistiques applicables aux prestataires de services publics dont la gestion a été déléguée par voie contractuelle. L'objectif de ces exigences linguistiques est, pour le pouvoir adjudicateur, de faire en sorte que le régime d'officialité soit respecté par les entreprises concessionnaires lors de l'exercice d'un service concédé par contrat. En particulier, ces exigences visent à s'assurer des compétences linguistiques des entreprises concessionnaires afin de rendre effectif le droit des citoyens de

¹¹⁰³ STSJPV 238/2017 du 29 mai 2017, FJ 6. « *Esa declaración (...) que aboga por una política lingüística de recuperación y fomento del euskera, tomando como premisa esencial la situación asimétrica del euskera y la búsqueda de una situación de igualdad entre el uso de las dos lenguas oficiales, no lleva de suyo la disconformidad a derecho del Plan de Normalización* ».

¹¹⁰⁴ STSJPV 238/2017 du 29 mai 2017, FJ 6. « *siempre que en su proyección en el articulado respete el régimen de cooficialidad y no menoscabe los derechos lingüísticos de los castellanoparlantes* ».

¹¹⁰⁵ Le Tribunal avait déjà eu l'occasion d'admettre cet objectif dans son principe pour des plans de normalisation réalisés par des communes. Voir STSJPV 2876/2016 du 28 septembre 2016.

s'adresser en langue basque à ces prestataires, comme ils peuvent le faire devant l'administration¹¹⁰⁶.

Le plan de normalisation de l'usage de la langue basque de la députation forale de Gipuzkoa offre un exemple de ce souci. L'article 8 du plan reconnaissait, ainsi, le droit pour les citoyens à recevoir un service délégué par voie contractuelle en langue basque dans des conditions identiques à ce qu'elles seraient si le service avait été presté directement par la députation forale. Afin de rendre effectif ce droit, l'article prévoyait également des obligations sur l'usage bilingue des communications écrites, et soumettaient les entreprises prestataires aux mêmes impératifs en ce qui concerne les profils linguistiques de leurs employés que celles en vigueur pour la députation. Enfin, la mise en œuvre de ces obligations était organisée sur le fondement du principe de proportionnalité.

Le Tribunal supérieur de justice du Pays basque a annulé cet article et, par conséquent, toute volonté d'assimiler le régime linguistique de l'administration et celui des entreprises prestataires de services publics concédés. En effet, au sens du Tribunal, imposer de telles obligations linguistiques viendrait à nier l'exercice du droit d'option linguistique dont ces prestataires sont bénéficiaires, au même titre que tous les citoyens¹¹⁰⁷. Ce faisant, le Tribunal fait prévaloir le principe de liberté linguistique des personnes privées aux obligations linguistiques issues de leur exercice d'une mission de service public¹¹⁰⁸. Il assimile donc les prestataires délégués de services publics aux citoyens, dont le droit d'option linguistique est reconnu, plutôt qu'aux pouvoirs publics, qui se voient imposer des obligations linguistiques afin de satisfaire les droits linguistiques des citoyens qu'ils servent.

La question des exigences linguistiques des personnes privées prestataires d'un service public par voie contractuelle n'est, pour autant, pas close. En effet, le législateur autonome a décidé de légiférer en la matière, afin de faire primer les obligations linguistiques inhérentes au service public au principe de liberté linguistique des entreprises prestataires. Ce faisant, le législateur a entendu faire échec aux solutions dégagées par la jurisprudence. L'article 7.8 de la loi sur les entités locales de la Communauté autonome basque introduit, ainsi, le principe de l'assimilation des obligations linguistiques des prestataires d'un service par un mode de gestion indirect et de

¹¹⁰⁶ Sur la mise en place d'exigences linguistiques en matière de contrats administratifs, voir : C.A. AMOEDO-SOUTO, « Las cláusulas lingüísticas en la contratación pública », RVAP, 2018, n°111, p. 19-57.

¹¹⁰⁷ STSJPV 238/2017 du 29 mai 2017, FJ 6. « *requiere de los contratistas, y de manera indirecta de su personal, cualesquiera que sean las actividades o servicios objeto de contratación, el cumplimiento de los mismos requisitos lingüísticos a los que la Diputación está sujeta, previsión que soslaya el derecho de aquéllos a la elección del idioma, reconocido en la Ley 10/82* ».

Voir des arrêts allant dans ce sens. STSJPV 220/2016 du 29 juillet 2016. STSJPV 6459/2015 du 6 octobre 2015.

¹¹⁰⁸ Voir en ce sens : I. URRUTIA, « Crónica legislativa del País vasco », RLD, n°68, 2017, p. 230-231.

celles des administrations locales. Ainsi, ces prestataires sont soumis au respect du principe d'officialité linguistique et du droit d'option linguistique des usagers¹¹⁰⁹. La loi de la Communauté forale de Navarre relative aux contrats publics introduit, quant à elle, une obligation moins contraignante pour les prestataires, tout en cherchant à faire prévaloir le droit d'option linguistique des usagers à la liberté linguistique des prestataires. Ainsi, ces derniers auront, lorsque leur service supposera l'attention au public, l'obligation de réaliser un plan de langue basque afin de permettre que leurs agents puissent se former à la langue basque¹¹¹⁰.

Les subventions publiques

La question des subventions publiques apparaît différente à celle de la gestion indirecte des services publics. En effet, plusieurs administrations ont essayé de promouvoir la normalisation linguistique dans la vie associative et sociale, en modulant leur politique de subventionnement en fonction de l'usage de la langue basque par les bénéficiaires des subventions publiques. L'objectif de ces incitations est de faciliter la généralisation d'offres de services, dans la plupart des cas de loisirs, en langue basque ou dans les deux langues officielles. En effet, ces activités de loisirs, et en particulier les activités sportives, se réalisent majoritairement en castillan, alors que le public visé est massivement scolarisé dans des modèles linguistiques bascophones¹¹¹¹. La question posée par ces différents mécanismes était de savoir si elles pouvaient s'inscrire dans un mécanisme d'équité linguistique admis par l'objectif de normalisation de la langue basque, ou si elles constituaient une discrimination négative des acteurs susceptibles d'être subventionnés et maîtrisant uniquement le castillan.

Le tribunal supérieur de justice du Pays basque a, dans ce cas également, validé le principe de cette modulation des subventions qui sont justifiées par une logique d'équité linguistique. Ainsi,

¹¹⁰⁹ Loi 2/2016 du 22 juin 2016 relative aux administrations locales d'Euskadi, *op. cit.*, art. 7.8. « *A fin de que los derechos lingüísticos de los ciudadanos y el cumplimiento de la regulación de oficialidad lingüística del euskera y el castellano no sufran menoscabo alguno por la prestación del servicio mediante alguno de los modos de gestión indirecta admitidos por la legislación vigente, los contratos celebrados por las entidades locales incluirán las cláusulas que sean precisas en cada supuesto, de modo que en los servicios públicos que se ejecuten por terceros: a) El objeto del contrato cumpla con la legislación lingüística que le resulta aplicable por su propia naturaleza y por las características de la entidad local titular del servicio. b) Los ciudadanos sean atendidos en la lengua oficial que elijan. c) El servicio se preste en condiciones lingüísticas equivalentes a las que sean exigibles a la administración titular del servicio* ».

Voir sur ce point. I. URRUTIA, « El nuevo régimen jurídico de las lenguas oficiales en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi: la evaluación del impacto lingüístico », RVAP, n°107-III, 2017, p. 165-167.

¹¹¹⁰ Loi forale 2/2018 du 13 avril 2018 relative aux contrats publics, BON 73 du 17 avril 2018, disposition additionnelle n°15. « *Las empresas subcontratadas, cuando el cumplimiento del contrato exija un servicio de atención al público, elaborarán un plan de euskera para que los y las personas trabajadoras que ocupen los puestos de atención al público puedan formarse en dicha lengua* ».

¹¹¹¹ Voir le plan général pour promouvoir l'usage de la langue basque du Gouvernement basque. Le diagnostic est réalisé p. 39 et 62.

ces modulations se fondent sur « *le statut de co-officialité d'une langue dont l'emploi – historiquement diglossique ou proche de la diglossie – requiert des mesures pour assurer son usage social effectif* »¹¹¹².

Si, dans leur principe, les allocations de subventions publiques peuvent favoriser les acteurs assurant une activité bilingue ou en langue basque, l'application de ces mesures de favoritisation seront soumises au contrôle de proportionnalité afin de s'assurer qu'elles ne débouchent pas sur un traitement discriminatoire des castillanophones (2).

2- La conciliation avec le principe de proportionnalité

Si les mesures tendant à favoriser prioritairement l'usage de la langue basque dans l'administration – dans la gestion directe ou indirecte de ses activités – et dans la vie sociale, au travers des politiques de subventions ont été validées dans leur principe, leur application doit respecter les exigences du principe de proportionnalité.

La question du test de proportionnalité et de la conciliation entre des intérêts qui peuvent apparaître contradictoires – avec, d'un côté les exigences de normalisation de la langue basque et, d'un autre, la discrimination des castillanophones – est profondément épineuse et exige une appréciation *in concreto* et au cas par cas. Cette conciliation, qui s'inscrit dans « *une casuistique diverse* » et dans laquelle « *peuvent subsister des zones d'ombres de difficile qualification* »¹¹¹³ a pu avoir comme conséquence la formulation de solutions opposées par le Tribunal supérieur de justice du Pays basque.

¹¹¹² STSJ PV 774/2016 du 30 mars 2016, FJ 3. « *para el legislador no se está ante una lengua cooficial en posición dominante que requiera tan solo su mero reconocimiento formal y la posibilidad de aprenderla, sino de una lengua con estatus de cooficialidad, cuyo empleo, -históricamente diglósico o próximo a él-, requiere de tales medidas para asegurar el uso social efectivo* ». Voir dans le même sens. STSJ PV 3278/2016 du 14 octobre 2016, FJ 2. STSJ PV 3681/2016 du 18 novembre 2016, FJ 3.

Récemment le Tribunal a également eu l'occasion de valider des subventions accordées uniquement aux activités qui se déroulaient exclusivement en langue basque : STSJ PV 932/2018 du 28 février 2018, FJ3 et 4. C'est également le cas pour l'octroi de subventions ayant pour objet d'encourager la signalétique unilingue en langue basque dans des commerces d'une commune : STSJ PV 2546/2018 du 18 juillet 2018, FJ6 et 7. Sur les deux décisions de justice, voir : I.URRUTIA, « Crónica legislativa del País vasco », RLD, 2018, n°71, p. 287-291.

¹¹¹³ STSJ PV 3278/2016 du 14 octobre 2016, FJ 2. « *no se nos oculta que dentro de una casuística variada y en una materia en que puede mediar un escaso recorrido entre aquello que es legítimo fomento de la lengua propia y aquello que es exclusión contraria a la Constitución, pueden existir zonas dudosas o sombrías de más difícil calificación, lo que, en función de matices, ha podido decantar el juicio en una dirección antagónica* ».

En raison également de l'absence d'une jurisprudence fixée par le Tribunal suprême sur la question¹¹¹⁴, il est difficile de prétendre à une systématisation de l'analyse des tests de proportionnalité effectués par le Tribunal supérieur de justice.

Toutefois, le Tribunal semble suivre un même axe d'analyse dans l'appréciation de la proportionnalité des mesures adoptées par les diverses administrations publiques et, par conséquent dans leur appréciation de légalité ou d'illégalité. Le critère central du test de proportionnalité effectué par le Tribunal concerne l'usage exclusif de la langue basque.

Dans le cas du traitement prioritaire de l'usage de la langue basque dans l'administration, le Tribunal supérieur de justice a eu l'occasion d'annuler les dispositions prévoyant un usage exclusif de la langue basque par l'administration, que cela soit dans les communications effectuées dans les zones sociolinguistiques bascophones, ou dans l'usage interne¹¹¹⁵. Dans les cas des politiques de subventionnement, le Tribunal suit un critère identique et annule les dispositions conditionnant l'allocation de la subvention à l'usage exclusif de la langue basque dans l'activité subventionnée ou dans la communication au public relative à l'activité¹¹¹⁶.

Par contre, le Tribunal valide, à l'issue de son contrôle de proportionnalité, les dispositions régulant un usage, non plus exclusif, mais prioritaire de la langue basque dans l'administration en tant que langue de travail¹¹¹⁷. Dans leurs politiques de subventionnements, les pouvoirs publics peuvent également favoriser et encourager l'usage prioritaire, voire exclusif de la langue basque dans les activités subventionnées, en allouant des montants plus importants ou en priorisant ces activités à celles réalisées exclusivement en castillan¹¹¹⁸.

Le critère central employé par le Tribunal supérieur de justice afin d'apprécier la légalité de ces mesures est celui du principe d'officialité. En effet, le fait de favoriser prioritairement l'usage

¹¹¹⁴ Dans ce sens, le Tribunal suprême a effectué une première clarification qui ne peut être, toutefois, être interprétée comme une solution de principe. Cette solution a été appliquée dans un recours de cassation écartant le recours de l'Avocat général de l'État (*Abogado del Estado*) contre une ordonnance municipale régulant, entre autres questions, les exigences linguistiques appliquées aux candidats lors de l'adjudication de contrats de concession de service public. Le Tribunal suprême applique, par analogie, les critères du test de proportionnalité effectué lors du contrôle de la légalité des exigences linguistiques pour l'accès à l'emploi public. Toutefois, cette solution semble encore provisoire, puisque le recours de cassation est écarté en raison d'une invocation générale de la violation du principe d'égalité par l'Avocat général de l'État (*Abogado del Estado*) qui n'a pas précisé les critères sur la base desquels ces exigences linguistiques s'imposant aux prestataires privés étaient disproportionnées. Il reste à savoir si, saisi d'un recours plus motivé, le Tribunal suprême confirmera son choix d'appliquer aux exigences linguistiques incluses dans les contrats administratifs, par analogie, les critères de proportionnalité appliqués lors du recrutement d'agents publics, ou si le Tribunal appliquera des critères différents (plus ou moins sévères).

STS 512/2017 du 14 février 2017, FJ 16 et 17.

¹¹¹⁵ STSJVP 238/2017 du 29 mai 2017, FJ 6. STSJVP 2876/2016 du 28 septembre 2016, FJ6.

¹¹¹⁶ STSJVP 2876/2016 du 28 septembre 2016, FJ6. STSJVP 774/2016 du 30 mars 2016, FJ 3. STSJVP 3681/2016 du 18 novembre 2016, FJ 3.

¹¹¹⁷ STSJVP 238/2017 du 29 mai 2017, FJ 6.

¹¹¹⁸ STSJVP 2876/2016 du 28 septembre 2016, FJ6. STSJVP 774/2016 du 30 mars 2016, FJ 3. STSJVP 932/2018 du 28 février 2018, FJ3 et 4.

de la langue basque ne peut être admis dès lors que cette équité linguistique remet en cause l'officialité du castillan et le droit des citoyens à utiliser le castillan. Toute prétention à imposer un usage exclusif (dans l'administration ou dans l'activité subventionnée) est, ainsi, annulée par le juge. Toutefois, en raison de l'asymétrie entre l'usage social de la langue basque et du castillan, un traitement favorable à la langue basque est admis, y compris lorsque ce traitement induit un déséquilibre en faveur de la langue basque, dès lors que cette priorisation n'exclut pas complètement le castillan.

Par cette jurisprudence, le Tribunal supérieur a dessiné une ligne de partage favorable au principe de normalisation de la langue basque, au détriment du principe d'équilibre inexcusable entre les langues officielles proclamé par le Tribunal constitutionnel dans sa décision STC 31/2010. Il revient, de ce fait, au travers de son contrôle de proportionnalité, à la solution dégagée par le Tribunal constitutionnel dans sa décision STC 82/1986 qui avait censuré le principe d'usage exclusif de la langue basque, sans remettre en question des mesures favorisant l'usage de la langue basque au nom du principe d'équilibre inexcusable des langues officielles.

La Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre ont, donc, mis en place une politique linguistique de normalisation de la connaissance et de l'usage de la langue basque caractérisée par un objectif de récupération linguistique. Cette politique est mise en œuvre par le biais d'une planification linguistique – amplement partagée dans la Communauté autonome basque, source de davantage de polémique en Navarre – ayant l'objectif d'organiser dans l'espace et dans le temps cette récupération linguistique.

Un des moyens entrepris afin de mener à bien cette récupération planifiée de l'usage de la langue basque consiste dans la mise en œuvre de politiques de promotion de la langue basque qui s'inscrivent dans une logique d'équité linguistique, que cela soit dans l'accès à la fonction publique, ou en favorisant un usage prioritaire de la langue basque dans la sphère publique.

Si cette politique de normalisation linguistique a trouvé son fondement constitutionnel dans le modèle de pluralisme linguistique et juridique espagnol, la question d'une mise en œuvre d'une politique linguistique similaire en France pose question. De prime abord, une telle normalisation de la langue basque sur le territoire français paraît violer les principes élémentaires du modèle républicain français et de la forme unitaire de son système juridique et politique. Toutefois, une analyse de la politique publique française en faveur de la langue basque, tant au regard de ses objectifs, des modalités de mise en œuvre et des logiques d'équité linguistique qu'elle induit, peut permettre d'affirmer qu'elle cherche à assurer une

normalisation linguistique de la connaissance et de l'usage de la langue basque qui ne dit pas son nom (Section 2). En effet, si toute référence à la notion de normalisation linguistique est absente, la politique linguistique en faveur de la langue basque partage l'objectif de récupération linguistique, le caractère planifié de celle-ci et la dimension d'équité linguistique effective de la politique de normalisation linguistique espagnole.

Section 2- La normalisation linguistique déguisée en France

Suite à une maîtrise d'ouvrage publique ayant posé les premiers jalons en 2001, c'est par la création du groupement d'intérêt public Office public de la langue basque le 28 juillet 2004¹¹¹⁹ que s'est structurée la politique publique en faveur de la langue basque en France. L'office, composé par diverses personnes morales de droit public compétentes en la matière¹¹²⁰, a été chargé en 2004 de « *concevoir, définir et mettre en œuvre une politique linguistique publique et concertée en faveur de la Langue Basque* »¹¹²¹.

Ce travail de définition a abouti à l'adoption le 21 décembre 2006 du projet de politique linguistique¹¹²². L'adoption de ce projet inscrit la politique linguistique dans la droite ligne des politiques de normalisation linguistique de la langue basque mises en œuvre en Espagne. Si à aucun moment du projet de politique linguistique le terme de normalisation linguistique n'est évoqué, une analyse détaillée de ce dernier amène à considérer que la politique de l'Office public établi, tant dans son objectif d'assurer la récupération de la connaissance et de l'usage de la langue basque (I) que dans ses mécanismes d'application s'inspirant des mesures d'équité linguistique mises en place en Espagne (II), une véritable politique de normalisation linguistique ne disant pas son nom.

I- Un même objectif de récupération linguistique

La similitude entre le projet de politique linguistique et les politiques de normalisation linguistiques mises en œuvre dans la Communauté autonome basque et dans la Communauté forale de Navarre se vérifie, dans une démarche analytique, dans la définition des objectifs du projet de l'Office public de la langue basque. En effet, comme ses homologues basque et

¹¹¹⁹ Arrêté préfectoral du 28 juillet 2004 autorisant la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Office public de la langue basque », Recueil des actes administratifs n°17 du 12 août 2004, p. 1176.

¹¹²⁰ Les membres de l'Office public sont : l'État représenté par le Préfet des Pyrénées-Atlantiques, le Directeur régional des affaires culturelles et le Recteur de l'académie de Bordeaux, ainsi que par le Haut délégué à la langue française et aux langues de France en qualité de Commissaire du Gouvernement, Le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine représenté par trois conseillers régionaux, le Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques représenté par trois conseillers départementaux, la Communauté d'agglomération du Pays basque représenté par trois conseillers communautaires.

¹¹²¹ Article 2 de la Convention constitutive del'Office public de la langue basque. La convention est disponible en ligne :

http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Documents_OPLB/Fichiers_a_telecharger/Conv___const._2017_s ignee.pdf

¹¹²² Le projet de politique linguistique a été adopté par le Conseil d'administration de l'Office public de la 21 décembre 2006 à l'unanimité. Le relevé de décisions est disponible en ligne :

http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Administratif/Erabakien_bildumak/2006/20061221_erabakien_bil duma_releve_de_decision_eep-oplb.pdf

navarrais, le projet de politique linguistique inscrit dans ses objectifs la nécessaire augmentation du nombre de locuteurs bascophones en France, s'inscrivant dans une logique de récupération linguistique (A). La mise en œuvre de cet objectif de récupération s'inspire également des exemples basco-navarrais, puisque dès la définition du projet de politique linguistique, mais également lors de l'application sectorielle de ce dernier, le choix a été fait de mettre en œuvre une planification linguistique afin d'assurer de manière progressive la récupération linguistique de la langue basque en France (B).

Si une telle inspiration peut se comprendre d'un point de vue politique, tant les résultats sociolinguistiques ont démontré l'efficacité de la récupération de la langue basque en Espagne, elle pose question du point de vue de sa conformité avec le droit de la langue en France.

A/ L'affirmation de l'objectif de récupération linguistique

L'adoption du projet de politique linguistique le 21 décembre 2006 a été l'occasion d'inscrire la politique publique en faveur de la langue basque en France dans la lignée des politiques linguistiques poursuivant l'objectif d'assurer la récupération sociale d'une langue. Cet objectif de récupération linguistique est législatif en Espagne, puisqu'il est affirmé dans les lois de normalisation linguistique de la Communauté autonome basque et de la Communauté forale de Navarre. En France, l'énonciation de l'objectif est politique et administrative, puisque c'est le Conseil d'administration de l'Office public de la langue basque, en adoptant le projet de politique linguistique, qui a approuvé l'objectif de récupération linguistique présent en son sein (1). Le parallèle avec les exemples espagnols ne s'arrête pas là puisque, comme c'est le cas des deux Communautés autonomes basco-navarraises, l'Office public de la langue basque s'inscrit également dans une logique d'évaluation sociolinguistique de son objectif de récupération linguistique par le biais de l'organisation de l'enquête sociolinguistique (2).

1- L'affirmation politique du principe

Le projet de politique linguistique de l'Office public fait le choix de se fixer un objectif de récupération particulièrement ambitieux. La récupération sociale de la langue basque est formulée comme l'objectif central de la politique linguistique, inscrivant le projet de politique linguistique dans une démarche de normalisation linguistique. Une telle ambition, formulée si clairement, pose la question de sa compatibilité avec la régulation linguistique française, notamment en ce qui concerne l'usage de la langue basque dans la sphère publique.

a) *La formulation ambitieuse du principe*

L'objectif de mettre en œuvre un processus de récupération de la connaissance et de l'usage de la langue basque est annoncé dès l'avant-propos du projet de politique linguistique de 2006. Un premier constat est dressé par le projet sur la situation sociolinguistique de la langue basque en France qui est qualifiée comme une situation de « *déclin rapide* »¹¹²³. Le projet se réfère à l'évolution du nombre de locuteurs bascophones qui s'est réduit de 15.000 personnes entre 1991 et 2001 et qui représente « *moins du quart de la population totale vivant au Pays Basque* »¹¹²⁴. Sur le fondement de cette baisse, et de la proportion importante de locuteurs âgés de 65 ans et plus, l'avant-propos dresse le constat qui sert de fondement à sa politique linguistique : « *la langue basque ne survivra pas si le nombre de locuteurs n'arrête pas de décroître dans un premier temps et s'il n'augmente pas dans un second temps* »¹¹²⁵.

Ce premier constat effectué dans l'avant-propos constitue la première formulation de l'objectif de récupération linguistique que le projet de politique linguistique doit poursuivre. Cet objectif est exprimé de manière explicite ultérieurement, puisque l'avant-propos du projet précise qu'« *accroître le nombre de locuteurs est bien l'objectif premier que doit chercher à atteindre une politique linguistique visant à sauvegarder la langue basque* »¹¹²⁶.

Cet objectif de récupération linguistique est érigé en objectif fondamental de la politique linguistique mise en œuvre. Elle est traduite par la formulation d'un objectif central dès l'intitulé du projet de politique linguistique : la politique linguistique doit aboutir à l'accroissement des locuteurs complets en langue basque. Cet objectif central est qualifié de gouvernail par l'Office public de la langue basque dans la mise en œuvre de sa politique linguistique, inscrivant la récupération linguistique dans le fondement même de la politique publique mise en œuvre en faveur de la langue basque en France.

Le choix effectué par le projet de politique linguistique en faveur de la notion de locuteur complet traduit l'ambition importante du projet. En effet, la notion de locuteur complet induit une vision, non seulement quantitative de la récupération linguistique dont la bonne mise en œuvre nécessite une hausse du nombre de locuteurs, mais également un objectif qualitatif en ce qui concerne les compétences linguistiques de ces locuteurs.

¹¹²³ Projet de politique linguistique, Avant-propos, p. 10.

¹¹²⁴ *Ibid.*

¹¹²⁵ *Ibid.*

¹¹²⁶ Projet de politique linguistique, Avant-propos, p. 10.

L'avant-propos du projet de politique linguistique précise la définition qu'il donne à la notion de locuteur complet. Ce type de locuteur se manifeste par « *un niveau de connaissance et d'usage* »¹¹²⁷ de la langue basque suffisant et par l'acquisition « *d'un niveau de compétence nécessaire* » pour communiquer en langue basque « *en toute circonstance* »¹¹²⁸. Si la formulation adoptée en 2006 peut être critiquée en raison du caractère vague de la notion de locuteur complet¹¹²⁹, elle traduit toutefois une ambition dans le degré de la récupération linguistique à mettre en œuvre. Ainsi, une politique se contentant de transmettre un niveau de connaissance basique de la langue basque apparaît en contradiction avec le projet de politique linguistique de 2006. L'objectif est bien d'assurer une récupération sociale effective de l'usage de la langue basque, en assurant pour cela une acquisition suffisante et d'un niveau de compétence nécessaire à la bonne communication dans cette langue.

Cet objectif ambitieux de récupération linguistique, formulé lors de la rédaction du projet de politique linguistique en 2006, a été confirmé à plusieurs reprises et fixe le cap à suivre par la politique publique en faveur de la langue basque. Cette nécessité d'assurer une récupération linguistique a été confirmée lors de la signature du Contrat territorial Pays basque 2015-2020, dans le cadre des contrats État-Région, entre l'État, le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine et le Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques. L'axe 6 du contrat souligne la nécessité de « *donner une impulsion nouvelle à la politique linguistique* » qui est justifiée par le déclin de la langue basque qui n'a pas été enravé, et insiste sur le besoin de renforcer le rythme de la mise en œuvre du projet de politique linguistique adopté en 2006¹¹³⁰.

Le projet de politique linguistique s'inscrit donc, tant dans son objectif que dans sa mise en œuvre, dans une logique de récupération linguistique au bénéfice de la langue basque. La formulation d'un objectif aussi ambitieux pose inévitablement la question de sa légalité au regard de la régulation linguistique mise en œuvre en France (b).

¹¹²⁷ Projet de politique linguistique, Avant-propos, p. 10.

¹¹²⁸ *Ibid.*

¹¹²⁹ Le rapport d'évaluation de l'Office public de la langue basque réalisé en 2017 conjointement par l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale des affaires culturelles souligne l'imprécision de la notion de « locuteur complet » et invite l'Office public à préciser le niveau attendu par un locuteur complet en se référant à la classification du cadre européen commun de référence des langues.

Rapport d'évaluation de l'Office public de la langue basque, Octobre 2016. p.72-73. Le rapport est disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000669/index.shtml>

Les inspecteurs auteurs du rapport proposent de fixer, pour l'enseignement de la langue basque, l'objectif d'acquérir un niveau B2 à la fin du collège, sans empêcher que les lycéens les plus à l'aise et motivés puissent viser le niveau C1.

Rapport d'évaluation de l'Office public de la langue basque, Octobre 2016. p.65-66.

¹¹³⁰ Contrat territorial Pays Basque 2015-2020, p. 45. Le contrat est disponible en ligne :

http://www.lurraldea.net/fileadmin/Bibliodocs/avis_cdpb/CTPB%202015-2020DVavecTABLEAU%20.pdf

b) *La compatibilité du projet avec le droit français applicable aux langues*

L'adoption d'une politique linguistique en faveur de la langue basque axé sur un objectif de récupération linguistique pose la question de sa conformité avec le droit positif français et les différentes régulations linguistiques mises en œuvre en France relative à l'usage des langues dans la sphère publique. En effet, si l'objectif d'une politique de récupération linguistique et, *a fortiori* de normalisation linguistique, est d'instaurer un bilinguisme non diglossique¹¹³¹, c'est-à-dire un bilinguisme caractérisé par une égalité entre deux langues, ce qui nécessite une politique de généralisation de la connaissance et de l'usage de la langue dominée, l'accomplissement de cet objectif s'inscrit en tension, voire en contradiction, avec la régulation linguistique française organisant la primauté et l'exclusivité de l'usage du français dans la sphère publique.

Difficile, en effet, de vouloir accroître le nombre de locuteurs bascophones complets disposant d'une compétence linguistique nécessaire à communiquer en toute circonstance, alors que le principe juridique est celui de l'usage exclusif du français dans l'administration et le service public. Il est aussi permis de s'interroger sur la possibilité d'aboutir à des locuteurs complets dans un système éducatif où l'enseignement en français est érigé en principe et où l'enseignement des langues régionales et en langues régionales est admis par exception à ce principe général.

Conscient de cette difficulté, l'Office public de la langue basque a fait le choix de confirmer sa formulation ambitieuse visant à assurer une récupération de la langue basque, tout en conciliant cet objectif avec le principe du « *respect du cadre légal et des dispositifs réglementaires existants* »¹¹³². Afin d'assurer la conciliation entre ces deux principes, le projet de politique linguistique adopte une approche libérale en fondant sa politique sur le principe de la libre adhésion des acteurs aux objectifs et axes du projet ainsi que sur le volontariat des locuteurs.

La mise en œuvre du projet de politique linguistique devra, par conséquent, concilier deux approches qui si, de prime abord peuvent paraître contradictoires, sont envisagées par l'Office public comme complémentaires. D'un côté la politique linguistique se veut volontariste et ambitieuse dans ses objectifs et dans sa mise en œuvre et, d'un autre côté elle est conditionnée

¹¹³¹ H. BOYER, *Éléments de sociolinguistique*, Dunod, Paris, 1991. Cité par L-J. CALVET, *La sociolinguistique*, *op. cit.*, p. 120-121.

¹¹³² Projet de politique linguistique, Avant-propos, p. 12.

par le respect de la liberté des locuteurs et des opérateurs publics ou privés de s'associer ou pas à cette politique¹¹³³.

Par cette approche, le projet de politique linguistique entend donc concilier l'objectif de récupération de la langue basque et le respect de la régulation linguistique française. Si, dans son principe, le recours au libéralisme linguistique et au principe de libre adhésion permet d'écarter la reconnaissance d'un quelconque droit linguistique au profit des locuteurs bascophones et ainsi de respecter les impératifs issus des articles premier et 2 de la Constitution, l'objectif de récupération linguistique présente des potentialités de tension avec le principe de monolinguisme francophone posé par le statut constitutionnel et législatif de la langue française. Ces potentialités conflictuelles se vérifieront, cependant, lors de la mise en œuvre générale et sectorielle du projet de politique linguistique¹¹³⁴ davantage que lors de la formulation même de l'objectif de récupération linguistique.

En effet, l'Office public de la langue basque reste fidèle à son objectif de récupération de la langue basque. À l'instar des politiques mises en place dans la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre, ce souci de récupération linguistique est accompagné par la réalisation de diverses études sociolinguistiques permettant d'évaluer l'efficacité du processus enclenché et d'ajuster les mesures de politique linguistique à l'évolution de la situation sociolinguistique de la langue basque (2).

2- Le suivi sociolinguistique de la récupération linguistique

En cohérence avec la formulation d'un objectif de récupération linguistique dans son projet de politique linguistique de 2006, et s'inscrivant dans la même démarche que ses homologues basco-navarrais, l'Office public de la langue basque se fonde sur les données sociolinguistiques afin d'évaluer l'efficacité de sa politique et d'ajuster ses priorités en fonction des résultats obtenus. Ce suivi sociolinguistique est matérialisé, comme en Espagne, par la réalisation de l'enquête sociolinguistique quinquennale (a) et par la mise en place, en partenariat avec la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre d'un système d'indicateurs de la langue basque (b).

¹¹³³ Projet de politique linguistique, Avant-propos, p. 13.

¹¹³⁴ Cf. le B du présent I.

a) La réalisation de l'enquête sociolinguistique

Le projet de politique linguistique reconnaît la nécessité de mesurer l'impact de sa mise en œuvre sur la situation de la langue basque à l'aide de divers indicateurs. De ce fait, il définit l'étude de la situation sociolinguistique de la langue basque comme un élément d'évaluation de la politique en faveur de la langue basque mise en œuvre¹¹³⁵. L'aide à la réalisation de travaux de recherche sociolinguistique et plus généralement de travaux utiles à l'orientation de la politique linguistique est l'un des axes de travail de l'Office définis dans le projet de politique linguistique¹¹³⁶.

C'est en cohérence avec ces dispositions que l'Office public a participé à l'organisation de l'enquête sociolinguistique en tant que maître d'ouvrage conjointement avec le Gouvernement basque et le Gouvernement navarrais. C'est lors de l'enquête de 2006 que l'Office a commencé à faire partie de la maîtrise d'ouvrage. La dernière enquête a été organisée en 2016¹¹³⁷.

Les résultats de l'étude montrent la différence de tendance entre le Pays basque de France et les deux autres Communautés autonomes bascophones¹¹³⁸. Alors que dans la Communauté autonome basque et dans la Communauté forale de Navarre la tendance ces dernières années a été celle d'une hausse du nombre de locuteurs bascophones, la tendance a été baissière en France. Ainsi, entre 1996 et 2016, le nombre de locuteurs bascophones est passé de 56.100 à 51.200. La part de bascophones est donc passée de 26,5% de la population à 20,5%. Cette proportion situe le Pays basque de France dans un niveau inférieur à celui de la Communauté autonome basque, où la part de bascophones est de 33,9%, mais également dans une proportion supérieure à celle de la Communauté forale de Navarre où la part des bascophones est de 12,9%. Si, contrairement aux deux autres Communautés autonomes, l'évolution du nombre de locuteurs bascophones est à la baisse, les premiers effets des politiques en faveur de la langue basque en France peuvent être remarqués. Ainsi, pour la première fois depuis que l'étude sociolinguistique est réalisée, le nombre absolu de locuteurs bascophones ne diminue plus, puisque ceux-ci étaient 51.100 en 2011 et qu'ils étaient 51.200 en 2016. Il est vrai que, néanmoins, la part relative des bascophones a baissé entre 2011 et 2016, en raison de la hausse

¹¹³⁵ Projet de politique linguistique, Avant-propos, p. 19.

¹¹³⁶ Projet de politique linguistique, Enjeu majeur n°11 Recherche, axe de travail 1.2. p. 88.

¹¹³⁷ C'est un total de 8.200 enquêtes qui ont été réalisées afin d'étudier la connaissance sociolinguistique des adultes de 16 ans et plus. Sur ces 8.200 enquêtes, 4.200 ont été réalisées dans la Communauté autonome basque, 2.000 dans la Communauté forale de Navarre et 2.000 dans le Pays basque de France.

http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Aktualitateak/015_VI_ENQUETE_PB_Fr.pdf

¹¹³⁸ Les résultats pour le Pays basque de France sont disponibles en ligne :

http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Aktualitateak/015_VI_ENQUETE_PBN_fr.pdf

de la population qui a entraîné que la proportion de bascophones est moins importante en 2016 (20,5%) qu'en 2011 (21,6%), malgré un nombre absolu similaire.

Il est possible d'affirmer que cette stabilisation du nombre absolu de locuteurs bascophones est due en grande partie aux politiques introduisant la transmission de la langue basque à l'école. L'étude sociolinguistique montre, en effet, que la part de bascophones est en augmentation dans les catégories d'âge les plus jeunes, puisque les 16-24 ans bascophones représentent en 2016 19% de la classe d'âge, alors que ceux-ci n'étaient que 11,3% en 1996.

Si l'étude sociolinguistique, notamment en montrant le rebond de la connaissance de la langue basque dans les plus jeunes générations, permet de donner des informations sur les effets de la politique linguistique en faveur de la langue basque mise en œuvre ces dernières années, l'Office public de la langue basque s'est également engagé dans l'acquisition d'informations plus complètes en participant à la mise en place d'un système d'indicateurs de la langue basque commun avec la Communauté autonome basque et la Communauté forale de Navarre (b).

b) Le système d'indicateurs de la langue basque

Le projet pour réaliser un système d'indicateurs de la langue basque commun aux trois administrations du territoire de la langue basque a démarré en 2013. L'Office public de la langue basque s'est engagé dès les débuts du projet et a été membre actif du comité de direction chargé de diriger la mise en place du système. Le projet a été finalisé en décembre 2017, et désormais le système commun d'indicateurs de la langue basque est opérationnel.

Par cette participation, l'Office public dispose désormais d'informations plus complètes et diversifiées qui se répartissent dans 33 indicateurs résumant la situation de la langue basque dans cinq chapitres : le statut juridique de la langue basque, les données sociolinguistiques générales, les données relatives sur l'acquisition de la langue basque, les indicateurs linguistiques généraux et les indicateurs sociodémographiques généraux. La base de données est disponible en ligne, avec les informations des trois champs institutionnels : Communauté autonome basque, Communauté forale de Navarre et Pays basque de France¹¹³⁹.

Les résultats de l'étude sociolinguistique et la mise en place d'un système commun d'indicateurs de la langue basque permettent à l'Office public de mesurer les résultats sur la situation de la langue basque de la politique linguistique mise en place, ainsi que d'ajuster les priorités de celle-ci en fonction des résultats obtenus. Cet ajustement se réalise, comme c'est le

¹¹³⁹ La base de données est disponible en ligne. <http://www.mintzaira.fr/fr/ressources/systeme-dindicateurs-de-la-langue-basque.html>

cas dans les deux Communautés autonomes bascophones, par la mise en place d'une politique de planification linguistique ayant pour objet d'organiser dans le temps et dans l'espace la récupération de la langue basque (B). De ce fait, la politique linguistique en faveur de la langue basque s'inscrit dans la logique même des politiques de normalisation linguistique espagnoles.

B/ La mise en œuvre planifiée de la récupération linguistique

Dès sa création, l'Office public de la langue basque a fait le choix de mettre en œuvre une politique linguistique fondée sur la planification. L'adoption du projet de politique linguistique confirme le choix en faveur d'une planification générale qui a été ensuite développée et appliquée de manière sectorielle (1). Cette mise en œuvre pose la question de la compatibilité d'une telle politique linguistique, ambitieuse dans ses objectifs et dans son champ d'application, avec le droit français relatif aux langues (2).

1- La planification générale et sectorielle

Une des caractéristiques de la politique linguistique en faveur de la langue basque en France est qu'elle a mise en place une planification *ab initio* avec l'adoption du projet de politique linguistique en 2006 (a). Ce projet constitue un plan directeur dans lequel sont listés les domaines d'intervention et les mesures envisagées en matière de politique publique en faveur de la langue basque. Ce plan général est, ensuite, mis en œuvre secteur par secteur à l'aide d'une planification sectorielle qui vise à répondre aux objectifs assignés par le projet de politique linguistique (b).

a) La planification générale de la politique linguistique

L'adoption du projet de politique linguistique le 21 décembre 2006 a marqué le choix de l'Office public de la langue basque en faveur de la planification linguistique. Ce projet constitue, dans les faits, un plan général d'action en faveur de la langue basque. Ce plan répond à un objectif ambitieux formulé dès l'avant-propos du projet. L'objet est d'accroître le nombre de locuteurs bascophones qualifiés de complets, et un cœur de cible est désigné : les jeunes générations.

Cet objectif est décliné en douze enjeux majeurs qui sont définis par le plan et dans lesquels sont concentrés les actions de l'Office public. Ces douze enjeux majeurs sont classés en trois chapitres : la transmission de la langue (trois enjeux majeurs), l'usage de la langue (cinq enjeux

majeurs) et la vitalité de la langue (quatre enjeux qualifiés de transversaux)¹¹⁴⁰. Le projet politique s'inspire, sur ce point, très clairement du plan de revitalisation de la langue basque adopté en 1998 par le Gouvernement basque et qui identifiait trois axes principaux dans sa planification : la transmission de la langue, l'usage de la langue et la qualité de la langue.

Ces douze enjeux majeurs sont résumés par un objectif majeur formulé en une phrase. Afin d'atteindre cet objectif, le projet de politique linguistique définit plusieurs priorités qui sont qualifiées d'orientations stratégiques. Il y a entre deux et trois orientations stratégiques définies pour chaque enjeu majeur. Enfin, à l'intérieur de ces orientations stratégiques, plusieurs actions concrètes qualifiées d'axes de travail sont définies.

L'architecture du projet de politique linguistique, qui planifie la réalisation des axes de travail selon plusieurs orientations et enjeux majeurs, révèle le caractère ambitieux de la planification linguistique réalisée. En effet, les domaines dans lesquels l'intervention de l'Office public est envisagée sont très nombreux. Pour le domaine de la transmission de la langue, trois enjeux majeurs qui sont autant de domaines d'intervention sont définis : la transmission familiale, la petite enfance et l'enseignement. Dans chaque domaine, des orientations et axes de travaux sont définis avec l'objectif d'augmenter la hausse des locuteurs bascophones complets. Dans le domaine de l'usage, les domaines des médias, des loisirs, de l'édition, de la toponymie et de l'usage social de la langue sont définis. Enfin, le domaine de la vitalité de la langue couvre l'apprentissage des adultes, la qualité de la langue, la recherche sur la langue et la motivation. Le champ d'application du projet de politique linguistique apparaît extrêmement vaste puisque, au travers de ces douze enjeux majeurs, des actions sont envisagées dans tous les domaines d'apprentissage de la langue (apprentissage des enfants en famille, en crèche et à l'école ainsi que l'apprentissage des adultes) et d'usage de la langue (usage dans les loisirs, dans tous les domaines de la vie sociale : entreprise, vie associative, services publics et administrations, usage dans la signalétique et la toponymie, dans les médias et l'édition...).

Ce projet a ensuite été investi de manière progressive et sectorielle. Une première évaluation de cette application a été effectuée lors de l'adoption le 20 octobre 2010 du cadre opérationnel pour la politique linguistique 2011-2016¹¹⁴¹. Le document effectue, tout d'abord, une évaluation des actions mises en œuvre en application du projet de politique linguistique depuis 2010. Ensuite, le cadre opérationnel fixe comme priorité pour la période quinquennale à suivre

¹¹⁴⁰ Projet de politique linguistique, Avant-propos, p. 17.

¹¹⁴¹ Le cadre opérationnel est disponible en ligne :

http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Administratif/Erabakien_bildumak/2010eko_urriaren_20ko_Admistrazio_Kontseiluko_Erabakien_Bilduma.pdf

celle d'investir les domaines relatifs à l'usage de la langue, puisque l'évaluation montrait que l'action de l'Office public s'était concentrée dans un premier temps majoritairement dans le domaine de la transmission de la langue, en particulier dans l'enseignement.

Enfin, le cadre opérationnel 2011-2016 s'inscrit pleinement dans une démarche de planification linguistique, puisqu'il met en place une planification des domaines dans lesquels l'usage de la langue basque doit être développé, en définissant des domaines prioritaires où l'action de l'Office va se concentrer durant la période quinquennale. Dans certains domaines, comme les services publics, l'accueil collectif des mineurs, les transports, la lecture publique et l'économie du livre une action de l'Office est envisagée dès 2011 et avant 2014. Dans d'autres domaines comme la santé et le social, le commerce et les services à la personne, l'éducation sportive ou les entreprises privées, une intervention de l'Office est planifiée après 2014.

Cette planification linguistique générale, effectuée par le projet de politique linguistique de 2006 et ajustée dans le cadre opérationnel 2011-2016, a ensuite été appliquée de manière sectorielle dans différents domaines d'intervention de l'Office public (b).

b) L'application sectorielle de la planification linguistique

L'application sectorielle du projet de politique linguistique s'est concentrée sur plusieurs domaines très divers. Ainsi, l'action de l'Office s'inscrit dans un volet promotionnel au travers du soutien financier des acteurs privés s'inscrivant dans des initiatives de transmission et d'usage de la langue basque¹¹⁴², ou par le biais de mécanismes d'aides spécifiques à certains secteurs comme l'éducation artistique et culturelle¹¹⁴³ ou l'édition¹¹⁴⁴. Elle s'inscrit également

¹¹⁴² L'Office public gère depuis sa création un fonds transfrontalier d'aide aux opérateurs privés par voie de conventionnement ou d'appel à projet annuel. Le fonds de 1.930 millions d'euros représente une partie importante du budget de l'Office qui est de 4 millions d'euros. Ce fonds, alimenté par l'Office et le Gouvernement basque, est mis en place par une convention de partenariat entre les deux entités. La première convention a été signée en 2007, et la convention actuellement en vigueur couvre la période 2017-2022. La convention est disponible en ligne :

http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Documents_OPLB/Jauraritzta/2017/Convention-cadre_2017-2022_signee.pdf

¹¹⁴³ L'Office public organise un appel à projets pour les établissements scolaires en matière d'éducation artistique et culturelle depuis 2007.

¹¹⁴⁴ L'Office a mis en place un programme d'activités commun avec l'Institut culturel basque pour promouvoir l'édition de livres en langue basque. Le programme est disponible en ligne :

http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Documents_OPLB/Argitalpena/Edition_programme_prioritaire_OPLB_ICB.pdf

dans un souci de structuration de l'acquisition des compétences linguistiques, par le biais de la définition et la délivrance de certifications linguistiques¹¹⁴⁵.

En ce qui concerne les deux axes majeurs de cette politique, la transmission de la langue basque et l'usage de la langue, l'Office public a mis en place une politique visant, d'une part, à construire dans la pratique un droit d'option linguistique des enfants dans l'enseignement et dans des accueils annexes (crèches et accueils de loisirs). D'autre part, l'Office poursuit l'objectif de développer l'usage de la langue basque dans l'administration et les services publics par le biais d'une politique de contractualisation.

La construction d'un droit d'option linguistique dans la transmission de la langue basque

L'enseignement

Proclamé formellement par la circulaire 95-096 du 7 avril 1995 et réaffirmé par la loi du 23 avril 2005, le principe de l'organisation partagée entre l'État et les collectivités territoriales de l'enseignement des langues régionales s'appuie sur une convention-cadre signée 26 novembre 2004 entre le Ministère de l'Éducation nationale et le département des Pyrénées-Atlantiques relative à la concertation portant sur le développement et la structuration de l'offre d'enseignement du basque et en basque. Cette convention a été renouvelée à deux reprises et l'actuelle convention, signée le 2 mars 2018 entre le Ministère de l'Éducation nationale, le département des Pyrénées-Atlantiques, le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine et la Communauté d'agglomération du Pays basque est en vigueur jusqu'en 2022¹¹⁴⁶.

Ces différentes conventions ont fait de l'Office public de la langue basque la structure opérationnelle quant à l'organisation de l'enseignement en langue basque sur tout le territoire. L'Office est notamment chargé d'organiser et d'animer la concertation entre différents partenaires publics, d'effectuer des propositions sur la politique à conduire en la matière et de mettre en œuvre de manière opérationnelle la politique convenue. C'est l'Office qui se charge, notamment, d'assurer l'interface entre les familles et les établissements scolaires d'une part, et les services de l'État qui restent compétents en matière d'ouverture de sections bilingues et d'affectation de postes d'enseignants.

¹¹⁴⁵ L'Office public de la langue basque organise en partenariat avec l'Université de Bordeaux-Montaigne et l'Université de Pau et des pays de l'Adour, les épreuves de certification linguistique de niveau C1 (euskararen gaitasun agiria) et B1. La convention actuellement en vigueur couvre la période 2016-2020.

¹¹⁴⁶ Convention-cadre 2017-2022 relative à la concertation visant le développement et la structuration de l'offre d'enseignement de et en langue basque sur le territoire du Pays basque de France. Consultable en ligne : <http://www.mintzaira.fr/fr/outils/les-actualites/actualite/article/enseignement-signature-de-la-convention.html>

Afin de remplir cette mission opérationnelle d'organisation de l'offre éducative en langue basque, l'Office s'appuie d'une part sur les enjeux majeurs définis par le projet de politique linguistique et sur une programmation pluriannuelle de l'offre d'enseignement en langue basque approuvée de manière concertée avec le Ministère de l'Éducation nationale.

L'action mise en œuvre par l'Office public en matière d'enseignement a consisté dans la construction pratique d'une offre d'enseignement en langue basque dans ses trois modalités (enseignement de la langue basque comme matière, enseignement véhiculaire en langue basque à parité horaire avec le français, enseignement immersif de la langue basque) et dans les trois filières (enseignement public, enseignement privé confessionnel et enseignement privé associatif immersif) d'une ampleur telle qu'elle aboutisse à reconnaître *de facto* un droit d'option linguistique en faveur des élèves.

En effet, au sein du projet de politique linguistique de 2006, la première orientation stratégique de l'enjeu majeur relatif à l'enseignement précise l'objectif de l'Office qui est de « *permettre aux familles qui le souhaitent de bénéficier sur l'ensemble du territoire d'une offre d'enseignement structurée et cohérente* »¹¹⁴⁷. Deux leviers sont à mobiliser pour cela : le développement de l'offre d'enseignement et la structuration des modes d'organisation de l'enseignement en langue basque.

Afin de répondre à cet enjeu majeur, l'Office public de la langue basque a mis en place, en partenariat avec le Ministère de l'Éducation nationale, une planification pluriannuelle de cette offre d'enseignement. Le volet n°1 de cette programmation pluriannuelle a concerné le développement quantitatif de l'enseignement en langue basque a été adopté conjointement par l'Office public et le Ministère le 20 octobre 2005¹¹⁴⁸. Le volet n°2 de cette programmation pluriannuelle a concerné la structuration qualitative des enseignements en langue basque adopté conjointement le 30 janvier 2008¹¹⁴⁹. Une mise à jour relative à la mise en œuvre des deux programmes pluriannuels a été adoptée le 2 juin 2015.

Sur la base de ces différentes programmations, la politique en faveur de l'enseignement en langue basque a consisté dans la mise en œuvre d'une offre d'enseignement de dimension telle qu'elle est revenue à reconnaître dans la pratique un droit d'option linguistique des élèves. La quantité et la variété des différentes offres d'enseignement a atteint un stade où, actuellement, il est possible d'affirmer que tous les élèves disposent, sur tout le territoire, d'une offre

¹¹⁴⁷ Projet de politique linguistique, 21 décembre 2006, p. 33.

¹¹⁴⁸ Le document est consultable en ligne :

http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Enseignement/EEP_OPLB_Volet_1_prog_pluriannuelle_F.pdf

¹¹⁴⁹ Le document est consultable en ligne :

http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Enseignement/F_Structuration_qualitative_Orientations_2008.pdf

d'enseignement, du moins pour le premier degré, à relative proximité dans le modèle linguistique qu'ils souhaitent (modèle francophone, modèle bilingue à parité horaire et modèle immersif), quelle que soit la filière d'enseignement souhaitée (enseignement public, privé confessionnel ou privé immersif).

À la rentrée 2017-2018, 66% des établissements scolaires toutes filières confondues proposaient un enseignement bilingue (à parité horaire ou immersif). La part des écoles bilingues a progressé de 24 points, puisque 44% des établissements étaient bilingues à la rentrée 2004-2005¹¹⁵⁰. La politique de développement de l'enseignement en langue basque s'est traduite par l'ouverture de 60 sections bilingues entre 2004 et 2017, en grande majorité dans l'enseignement public (44 ouvertures), mais également dans l'enseignement privé confessionnel (7 ouvertures) et bilingue immersif (11 ouvertures).

Cette extension de l'offre d'enseignement en langue basque a été accompagnée par un accroissement du nombre d'élèves suivant un tel enseignement. La part des élèves suivant un enseignement bilingue ou immersif dans le premier degré est passé de 5930 élèves, soit 24,5% du total, à 10274 élèves, soit 39,4% des élèves. La part des élèves suivant un enseignement en langue basque au collège a été multipliée par 2,2 entre 2004 et 2017 passant de 1263 élèves à 2768, ce qui représente une proportion de 20,4% des élèves. Enfin, au lycée, la part des élèves suivant un enseignement en langue basque a augmenté dans des proportions similaires, passant de 1619 élèves en 2004 à 3489 en 2017, ce qui représente 10,6% des élèves.

D'un point de vue territorial, l'offre d'enseignement en langue basque couvre l'ensemble du territoire, même s'il existe encore quelques zones minoritaires où aucun enseignement en langue basque n'est disponible à l'école publique et dans les établissements privés confessionnels¹¹⁵¹. Au niveau du collège, l'ensemble des secteurs géographiques disposent de collèges bilingues, à l'exception des secteurs de Boucau et de Bidache¹¹⁵². Enfin, au niveau du lycée, la couverture territoriale est plus incomplète, notamment avec une absence de lycée bilingue dans les communes de Biarritz et d'Anglet très densément peuplées, ainsi que dans la province historique plus rurale de la Soule¹¹⁵³.

¹¹⁵⁰ Bilan de la rentrée 2017, Office public de la langue basque et Ministère de l'Éducation nationale. Les données sont disponibles en ligne :

http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Aktualitateak/Bilan_rentree_2017_et_evolutions.pdf

¹¹⁵¹ Pour un bilan datant de l'année scolaire 2015, voir : Rapport d'évaluation de l'Office public de la langue basque, Octobre 2016. p.50-51. Le rapport est disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000669/index.shtml>

¹¹⁵² Ces deux secteurs sont historiquement des secteurs où la langue occitane a été davantage parlée que la langue basque. Voir : Rapport d'évaluation de l'Office public de la langue basque, Octobre 2016. p.52. Le rapport est disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000669/index.shtml>

¹¹⁵³ Voir : Rapport d'évaluation de l'Office public de la langue basque, Octobre 2016. p.53-54. Le rapport est disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000669/index.shtml>

Ce développement a été organisé par l'Office public de la langue basque, par le biais de la programmation pluriannuelle, et accompagné par le Ministère de l'Éducation nationale qui a ouvert les postes d'enseignants nécessaires à ce développement. Ainsi, entre 2004 et 2017, les postes d'enseignants assignés à l'enseignement véhiculaire en langue basque ont augmenté de 55,4% passant de 228,5 postes en 2004 à 355,25 postes en 2017.

Enfin, d'un point de vue qualitatif, c'est l'ouverture de sections bilingues à parité horaire, voire de sections bilingues immersives qui a été privilégiée par l'Office public de la langue basque depuis 2004. Ces deux formes d'enseignement ont été identifiées comme permettant de répondre à l'objectif du projet de politique linguistique de 2006 : l'augmentation du nombre de locuteurs complets. Par conséquent, progressivement l'enseignement de la langue basque comme matière est en voie de disparition¹¹⁵⁴.

Cette politique de développement quantitative et qualitative de l'enseignement en langue basque a atteint un niveau ayant pour conséquence une reconnaissance *de facto* d'un droit d'option linguistique pour les élèves. En effet, puisqu'un tel enseignement est disponible majoritairement sur tout point du territoire et pour toutes les filières d'enseignement, les élèves peuvent choisir dans les faits le modèle linguistique d'enseignement qu'ils préfèrent : le modèle francophone, ou un des deux modèles bascophones – bilingue à parité horaire et bilingue immersif¹¹⁵⁵.

Si la construction pratique d'un droit d'option linguistique est la plus aboutie dans l'enseignement, des démarches similaires ont été entreprises au niveau l'accueil en crèches et en accueils de loisirs.

Les crèches et l'accueil de loisirs

En complémentarité avec la construction d'un droit d'option linguistique dans l'enseignement, l'Office public de la langue basque a mis en place, en collaboration avec les institutions compétentes, la construction d'un droit d'option linguistique basé sur des modèles linguistiques pour l'accueil en crèches et l'accueil de loisirs.

En ce qui concerne les crèches, le régime linguistique de l'accueil des jeunes enfants est régulé, dans la Communauté autonome basque et dans la Communauté forale de Navarre, par les

¹¹⁵⁴ Sur les modèles linguistiques d'enseignement proposés, voir : Rapport d'évaluation de l'Office public de la langue basque, Octobre 2016. p.46. Le rapport est disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000669/index.shtml>

¹¹⁵⁵ Pour l'enseignement immersif, celui-ci est proposé en très grande majorité dans les établissements privés associatifs, même si une ébauche d'offre dans l'enseignement public est en cours d'expérimentation. Cf. II de la présente section.

décrets établissant les modèles linguistiques pour l'ensemble de l'éducation, ainsi que par les possibilités d'intégration des langues étrangères au sein de ces modèles en Navarre¹¹⁵⁶. L'application de ces modèles est adaptée aux caractéristiques de l'accueil des jeunes enfants. Ainsi, il appartient à chaque centre d'accueil de définir le projet linguistique de l'établissement qui précise les modalités d'usage des langues véhiculaires, ainsi qu'éventuellement l'intégration précoce d'une langue étrangère – le plus souvent l'anglais – en complément à cet usage véhiculaire¹¹⁵⁷.

La régulation linguistique en France reste silencieuse sur les modalités linguistiques de l'accueil des jeunes enfants. Par ailleurs, le projet de politique linguistique de 2006 a assigné à l'Office public de la langue basque la mission de « *faire en sorte qu'en tout point du territoire, les familles puissent accéder à des services 'petite enfance' en langue basque* »¹¹⁵⁸. Afin de répondre à cette mission, l'Office public a procédé à une régulation linguistique *ad hoc* de l'accueil des jeunes enfants, en adoptant un dispositif de labellisation des crèches baptisé *Leha*, en partenariat avec la Caisse d'allocations familiale du Pays basque et du Seignanx, la Mutualité sociale agricole Sud Aquitaine et le département des Pyrénées-Atlantiques. Le dispositif, adopté le 16 avril 2008¹¹⁵⁹, établit trois modèles linguistiques d'accueil en langue basque des jeunes enfants et assigne un cahier des charges pour chaque modèle que les établissements désirant être labellisés doivent remplir. Les modèles définis, nommés labels par le dispositif, sont les suivants :

- **Modèle A** : accueil individualisé en langue basque ou en français, selon le choix des parents.
- **Modèle B** : accueil en langue basque.
- **Modèle C** : accueil paritaire bilingue pour l'ensemble des enfants accueillis.

Si le modèle B établit un accueil immersif en langue basque, les modèles A et C s'inspirent des différentes modalités d'organisation des modèles linguistiques bilingues. Le modèle A est un modèle de séparation linguistique, où les enfants sont séparés selon la langue d'accueil choisie

¹¹⁵⁶ Décret 138/1983 du 11 juillet 1983 dans la Communauté autonome basque, et décret foral 159/1988 du 19 mai 1988 pour la Communauté forale de Navarre, adapté aux modalités d'organisation des « enseignements » dispensés en crèches par l'ordonnance forale 51/2014 du 2 juin 2014.

¹¹⁵⁷ Décret 237/2015 du 22 décembre 2015, BOPV 9 du 16 janvier 2016, art. 17 pour la Communauté autonome basque. Décret foral 51/2007 du 26 mars 2007, BON 56 du 4 mai 2007, art. 6 et ordonnance forale 73/2014 du 22 août 2014, BON 183 du 18 septembre 2014 pour la Communauté forale de Navarre.

¹¹⁵⁸ Projet de politique linguistique, p. 28.

¹¹⁵⁹ Accueil collectif de la petite enfance, structuration d'une offre de services en langue basque, 21 avril 2008. Le dispositif est disponible en ligne :

http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Documents_OPLB/Lehen_haurtzaroa/EEP-OPLB_AK_erabakia_decision_CA_Lehen_haurtzaroa_petite_enfance_20080416.pdf

par les parents. Le modèle C est un modèle de conjonction linguistique, où les deux langues sont employées de manière paritaire pour l'ensemble des enfants accueillis.

Les établissements candidats à un des trois labels déposent une candidature et doivent respecter le cahier des charges propre à chaque label. Un comité technique de label composé des membres de chaque institution partenaire vérifie le respect du cahier des charges et labellise la structure, au besoin à l'aide d'un accompagnement afin de remplir progressivement le cahier des charges. Actuellement, un tiers des centres d'accueil des jeunes enfants du territoire sont labellisés ou en cours de labellisation, ce qui représente un total de 20 établissements¹¹⁶⁰.

La mise en œuvre du dispositif *Leha* confirme le souci de l'Office public de reconnaître *de facto* un véritable droit d'option linguistique en matière d'accueil collectif des jeunes enfants. Si la couverture quantitative et territoriale des centres d'accueil bilingues est inférieure à celui des établissements scolaires, la proportion est d'ores et déjà significative avec 33% des centres d'accueil.

Enfin, dans le domaine de l'accueil collectif des mineurs en centres de loisirs, l'Office public de la langue basque a procédé à une démarche similaire de régulation linguistique des accueils de loisirs sans hébergement et de construction pratique d'un droit d'option linguistique au profit des mineurs. Comme pour l'accueil des jeunes enfants, l'Office public a procédé à la régulation linguistique de l'accueil de loisirs sans hébergement. Un dispositif basé sur deux modèles linguistiques a été défini par l'Office le 20 mars 2014¹¹⁶¹, en concertation avec la Caisse d'allocations familiale du Pays basque et du Seignanx et la Direction départementale de la cohésion sociale des Pyrénées-Atlantiques. Les modèles définis sont les suivants :

- **L'accueil en langue basque** : l'établissement fonctionne entièrement en langue basque.
- **L'accueil bilingue** : les parents choisissent la langue d'accueil qu'ils souhaitent pour leur enfant à l'inscription (français ou langue basque).

Si l'accueil en langue basque met en place un accueil immersif en langue basque, l'accueil bilingue se caractérise par l'application du régime de séparation linguistique, les enfants étant regroupés en groupes linguistiques en fonction des effectifs présents chaque jour. L'application de cette régulation linguistique a démarré à partir de 2016, et actuellement les labellisations des accueils de loisirs sans hébergements sont en cours.

¹¹⁶⁰ Rapport d'évaluation de l'Office public de la langue basque, Octobre 2016. p.75-76. Le rapport est disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000669/index.shtml>

¹¹⁶¹ Le dispositif est accessible en ligne :

http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Administratif/AK-ko_Dokumentuak/2014/LOISIRS.pdf

Si dans le domaine de la transmission de la langue basque, la politique linguistique de l'Office public de la langue basque consiste en la mise en œuvre pratique d'un droit d'option linguistique des usagers, le développement de l'usage de la langue basque dans l'administration et dans les services publics répond à une politique de contractualisation.

La contractualisation du développement de l'usage de la langue basque dans l'administration

Le développement de l'usage de la langue basque dans l'administration et dans les services publics est un axe important de la politique publique en faveur de la langue basque. Le projet de politique linguistique de 2006 fixe parmi ces enjeux majeurs l'objectif de « *promouvoir la présence et l'utilisation de la langue basque par des opérateurs publics : institutions, administrations, services publics* »¹¹⁶². Afin de mettre en œuvre cet objectif, l'Office public de la langue basque a adopté le 21 juillet 2011 une stratégie de développement de la présence et l'utilisation de la langue basque dans les services publics et parapublics dont l'objet est d'appliquer, de manière planifiée la hausse de l'usage de la langue basque dans la sphère publique.

La mise en œuvre de cette stratégie est réalisée depuis 2011 par le biais d'une contractualisation avec les acteurs publics. La première étape de cette contractualisation avait été lancée à partir de 2006 avec les établissements de coopération intercommunale et certaines communes, afin de recruter des agents nommés techniciens de la langue dont le coût était financé de manière paritaire entre l'Office public et la collectivité employeur. Le rôle de ces techniciens est de promouvoir le bilinguisme dans le fonctionnement de la collectivité en question, mais également de promouvoir l'usage de la langue basque par l'administration en coordonnant notamment la mise en place de formations linguistiques pour les agents de la collectivité. Les techniciens de la langue remplissent également le rôle de relais territorial pour l'Office public, et promeuvent la mise en œuvre des dispositifs adoptés par l'Office sur leur territoire. Enfin, les techniciens de la langue basque remplissent des missions de promotion de la langue basque dans la vie sociale de la commune ou de l'intercommunalité.

Le partenariat entre l'Office public et ces différentes collectivités s'est traduit par le développement d'un réseau d'agents représentant 11,5 équivalents temps-plein¹¹⁶³. Exception faite des techniciens en poste dans les communes de Bayonne, Biarritz et Hendaye, les techniciens de la langue qui avaient été recrutés par les anciens établissements de coopération

¹¹⁶² Projet de politique linguistique, p. 64.

¹¹⁶³ Rapport d'évaluation de l'Office public de la langue basque, Octobre 2016, p.88. Le rapport est disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000669/index.shtml>

intercommunale sont désormais en poste au sein de la Communauté d'agglomération du Pays basque.

Dans un deuxième temps, et en application de la stratégie de développement adoptée en 2011, l'Office public a mis en place un mécanisme en direction des communes. Adopté le 16 juillet 2012¹¹⁶⁴, le dispositif d'accompagnement des communes pour le développement de l'usage de la langue basque s'est concrétisé par la signature entre l'Office public et plusieurs communes de contrats de progrès à partir de 2014.

L'objet de ces contrats de progrès est similaire à celui des techniciens de la langue basque. Ces contrats regroupent les engagements pris par les communes afin de développer le bilinguisme dans le fonctionnement de la commune, mais également pour développer l'usage de la langue basque dans une série de services identifiés comme prioritaires dans lesquels les agents sont en contact avec la population. Afin de développer cet usage, la mise en place de formations linguistiques au bénéfice des agents de la commune est également prévue.

Actuellement, 10 contrats de progrès ont été signés avec autant de communes pour des durées quinquennales¹¹⁶⁵. Un comité de suivi paritaire entre l'Office public et la commune signataire est chargé de vérifier la bonne application des engagements pris dans les contrats de progrès.

Enfin, ces conventions de partenariat ont également été signées avec plusieurs personnes morales de droit public membres de l'Office public (Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine et Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques en 2011), ou prestataires de services publics locaux (syndicat mixte *Bil ta Garbi* de collecte et de traitement des déchets, musée basque de Bayonne) ou nationaux (Centre hospitalier de la Côte basque, centre hospitalier de Saint-Palais, cliniques *Belharra* de Bayonne), voire de chambres consulaires (chambre d'agriculture des Pyrénées-Atlantiques, Chambre départementale des métiers et de l'artisanat). L'objet de ces conventions est d'intégrer le bilinguisme dans la communication orale et écrite ainsi que l'affichage de ces différents opérateurs ainsi que, dans la mesure du possible, de développer un accueil en langue basque¹¹⁶⁶.

Ces différentes politiques de contractualisation et de développement poursuivent un double objectif. Le premier est d'établir *de facto* une co-officialité de la langue basque en intégrant systématiquement le bilinguisme dans la communication, l'affichage et la signalétique de ces

¹¹⁶⁴ Dispositif d'accompagnement des communes pour le développement de l'usage de la langue basque à l'échelle du bassin de vie. Le document est consultable en ligne :

http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Administratif/AK-ko_Dokumentuak/2012/Pdf_bateratua.pdf

¹¹⁶⁵ Rapport d'évaluation de l'Office public de la langue basque, Octobre 2016. p.89. Le rapport est disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000669/index.shtml>

¹¹⁶⁶ Rapport d'évaluation de l'Office public de la langue basque, Octobre 2016. p.83. Le rapport est disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000669/index.shtml>

services. Le deuxième objectif est de tendre vers l'application dans la pratique d'un droit d'option linguistique au profit des usagers. En effet, par l'identification de services prioritaires où l'usage de la langue basque doit être développé, et par l'organisation de formations linguistiques au bénéfice des agents, ces différents contrats veillent à créer les compétences linguistiques nécessaires pour pouvoir accueillir en langue basque les usagers le souhaitant.

Ces différentes mesures participent donc d'une planification de l'augmentation de la hausse des locuteurs bascophones dans l'administration, dans le souci d'assurer le respect *de facto* du droit des usagers à s'adresser en langue basque devant ladite administration. Elles s'inscrivent pleinement dans l'objectif d'une politique de normalisation linguistique qui vise à accroître l'usage de la langue basque dans les différents domaines de la vie sociale, et notamment dans l'enseignement, l'administration et les différents services publics.

Cette politique de contractualisation a connu une évolution importante depuis la création de la Communauté d'agglomération du Pays basque le 1^{er} janvier 2017. En effet, la Communauté a adopté le 4 février 2017 une délibération afin de se saisir de la compétence de « *promotion et [de l'] usage de la langue basque dans le fonctionnement interne de l'institution intercommunale, dans sa relation avec les usagers et dans sa communication en direction des habitants et des acteurs du territoire* »¹¹⁶⁷. Sur la base de cette compétence, la Communauté a repris à son compte les politiques publiques correspondant à l'échelon communal et intercommunal qui étaient mises en œuvre par l'Office public de la langue basque. Cette reprise concerne notamment le système *Leha* de labellisation des crèches bascophones, puisque les centres d'accueil de la petite enfance relèvent du ressort des communes. Elle concerne également la politique de contractualisation avec les communes qui est désormais mis en œuvre par la Communauté d'agglomération par le biais du réseau de techniciens de la langue basque qui sont désormais des agents de la même Communauté d'agglomération. Cette reprise de politiques publiques s'est accompagnée par l'adoption d'une politique linguistique propre à la Communauté d'agglomération du Pays basque le 23 juin 2018¹¹⁶⁸. Cette politique linguistique structure les différentes mesures d'intégration de la langue basque dans les différents services de la Communauté d'agglomération, propose d'assister les communes du territoires dans la mise en place de politiques en faveur de la langue basque et s'inscrit en

¹¹⁶⁷ Délibération de la Communauté d'agglomération du Pays basque du 4 février 2017 relative à la prise de compétences « politique linguistique en faveur de la langue basque » et « culture basque ». Disponible en ligne : <https://www.communaute-paysbasque.fr/les-deliberations-du-conseil>

¹¹⁶⁸ Délibération de la Communauté d'agglomération du Pays basque du 23 juin 2018 relative à l'adoption de la politique linguistique en faveur de la langue basque. Disponible en ligne : <https://archives.communaute-paysbasque.fr/les-deliberations-du-conseil>

cohérence avec le projet de politique linguistique de l'Office public de la langue basque en partageant le même objectif de revitalisation de la langue basque et en agissant en complément aux domaines identifiés par le projet de l'Office public.

La politique linguistique de la Communauté d'agglomération regroupe, ainsi, 21 domaines répartis en trois grandes parties – la transmission de la langue, l'usage et les fonctions transverses – et définit les interventions de la Communauté d'agglomération sur chacun des domaines, que cela soit pour une action autonome, une assistance aux communes ou une collaboration avec d'autres partenaires compétents et en premier rang l'Office public de la langue basque.

Cette démarche de normalisation linguistique et de revitalisation linguistique mise en œuvre par l'Office public de la langue basque et complétée par d'autres acteurs institutionnels, et notamment la Communauté d'agglomération du Pays basque, pose la question de la compatibilité entre ces différentes mesures de planification linguistique et la régulation de l'usage des langues mis en place en France (2).

2- La légalité de la planification mise en œuvre

L'examen de la légalité des mesures de politique linguistique mises en œuvre dans le cadre de la planification de l'Office public de la langue basque pose deux questions. La première concerne la reconnaissance *de facto* d'un droit d'option linguistique au profit des élèves dans l'enseignement. La deuxième concerne le développement de l'usage de la langue basque dans une série de domaines non expressément autorisés par le Conseil constitutionnel, et notamment dans l'administration et dans plusieurs services publics.

a) La légalité de la planification dans l'enseignement

La question de l'enseignement en langue basque mérite des développements particuliers. En effet, dans sa conciliation effectuée dans sa décision 99-452 DC, le Conseil constitutionnel a reconnu « *l'importance que revêt, en matière d'enseignement (...) la liberté d'expression et de communication* »¹¹⁶⁹, autorisant de ce fait la liberté d'employer une langue autre que le français.

¹¹⁶⁹ Cons. Const. 99-452 DC 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

Toutefois, cette permission intervient par exception au principe général fixé par la loi du 4 août 1994 qui fait du français la langue de l'enseignement¹¹⁷⁰.

Le Conseil constitutionnel a également souligné le caractère facultatif de la permission d'instituer un enseignement en langue basque. Ce caractère facultatif a été affirmé pour la première fois, envisagé pour l'enseignement des langues autres que le français, dans la décision 91-290 DC¹¹⁷¹. Il a été réaffirmé pour un enseignement véhiculaire dans les langues autres que le français¹¹⁷².

Soucieux d'un respect strict du principe d'égalité, le Conseil constitutionnel a eu le souci de rendre un caractère opératoire au caractère facultatif d'un tel enseignement, notamment face aux dispositions législatives faisant du corse ou du tahitien une matière enseignée dans l'horaire normal de l'enseignement, établissant ainsi le principe de l'offre de cet enseignement à l'école. En effet, l'enseignement en langue régionale n'est pas contraire au principe d'égalité sous réserve qu'il revête un caractère facultatif « *tant dans son principe que dans ses modalités de mise en œuvre* »¹¹⁷³. Ce caractère facultatif s'applique, enfin, tant aux élèves qu'aux enseignants¹¹⁷⁴.

Cette première série de dispositions vise à prévenir que l'enseignement de la langue régionale, voire l'enseignement véhiculaire en langue régionale ne revête un caractère obligatoire, sous couvert de son insertion généralisée en tant que matière enseignée dans l'horaire normal de l'école. Ces dispositions proposaient cet enseignement de manière généralisée, instituant un principe de l'offre, auquel chaque élève et enseignant pourrait s'opposer et ainsi être dispensé d'un enseignement de langue régionale¹¹⁷⁵.

Ces différentes dispositions semblent, de prime abord, ne pas s'appliquer à l'enseignement en langue basque, puisque celui-ci est proposé non pas sur le principe de l'offre, mais sur le

¹¹⁷⁰ Loi n°94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, *op. cit.*, art. 1. « *la langue française est un élément fondamental de la personnalité et du patrimoine de la France. Elle est la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics* ».

¹¹⁷¹ Cons. Const. 91-290 DC du 9 mai 1991, *op. cit.*, Cons. 37, « *Considérant que l'article 53 prévoit l'insertion dans le temps scolaire de l'enseignement de la langue et de la culture corses ; que cet enseignement n'est pas contraire au principe d'égalité dès lors qu'il ne revêt pas un caractère obligatoire* ».

¹¹⁷² Cons. Const., 2001-456 DC du 21 décembre 2001, *op. cit.*, Cons. 49. « *il résulte des termes précités de l'article 2 de la Constitution que l'usage d'une langue autre que le français ne peut être imposé aux élèves des établissements de l'enseignement public ni dans la vie de l'établissement, ni dans l'enseignement des disciplines autres que celles de la langue considérée* ».

¹¹⁷³ Cons. Const. 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *op. cit.*, Cons. 25.

¹¹⁷⁴ *Ibid.* « *il ne saurait revêtir pour autant un caractère obligatoire ni pour les élèves, ni pour les enseignants* ».

¹¹⁷⁵ M. VERPEAUX, « La décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse : une décision inattendue ? », RFDA, 2002, p. 465. « *La différence entre le « facultatif » et le « généralisé » résiderait alors dans le fait que les parents puissent demander qu'un enseignement facultatif soit dispensé à leurs enfants tandis qu'ils garderaient la liberté de refuser un enseignement qui serait généralisé. Telle semblait être la ligne de partage voulue par le gouvernement qui estimait que pourrait être institué un enseignement qui serait un « mélange » entre ce qui est obligatoire et optionne* ».

principe de la demande où une section bilingue est ouverte lorsque le nombre d'élèves désireux de suivre un tel enseignement est jugé suffisant, après étude du nombre de candidats. Toutefois, ces dispositions viennent encadrer la politique de généralisation de l'offre d'enseignement en langue basque recherchée par le projet de politique linguistique de 2006. En effet, cette généralisation est conditionnée à l'adhésion des élèves, mais également des enseignants de l'établissement dont l'avis favorable est requis, ainsi que de la direction de l'établissement qui est libre de refuser une telle ouverture. L'ouverture de sections bilingues est donc soumise à la rencontre d'un triple volontariat : celui des élèves, des enseignants et de l'établissement.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a introduit d'autres dispositions pour encadrer le caractère facultatif de l'enseignement d'une langue autre que le français. Cet enseignement ne saurait, selon les juges de la rue de Montpensier, avoir pour « objet »¹¹⁷⁶ voire même pour « effet »¹¹⁷⁷ de soustraire les élèves scolarisés dans les établissements du territoire aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci, sous peine de violer l'article premier de la Constitution.

Cette condition a été introduite par le Conseil constitutionnel afin de prévenir la revendication d'un droit à recevoir un enseignement dans une langue autre que le français. En effet, si le fait de recevoir un tel enseignement ne soustrait pas les élèves des droits et obligations de l'ensemble des usagers, cela signifie que cette application stricte du principe d'égalité ne peut avoir pour conséquence de reconnaître un droit à recevoir un enseignement en langue basque, puisque l'article 2 de la Constitution prohibe expressément la reconnaissance d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français¹¹⁷⁸. Ainsi est censuré le droit à recevoir un enseignement de la langue basque, contraire à l'article premier de la Constitution, par le truchement de l'article 2 de la Constitution. Ce veto à la reconnaissance d'un droit à recevoir un enseignement en langue basque a été confirmé de manière indirecte par une jurisprudence constante du Conseil d'État¹¹⁷⁹.

Or, la réalité de l'offre d'enseignement en langue basque, tant dans sa quantité que dans sa couverture territoriale, peut conduire à penser qu'aujourd'hui la pratique reconnaît *de facto* un

¹¹⁷⁶ Cons. Const. 91-290 DC du 9 mai 1991, *op. cit.*, Cons. 37

¹¹⁷⁷ Cons. Const. 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *op. cit.*, Cons. 25.

¹¹⁷⁸ Cons. Const. 99-452 DC 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8. « *les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage* ».

¹¹⁷⁹ Cons. État 1^{er} juin 1979, *Association défense et promotion des langues de France*, Rec. p. 257. Cons. État 1^{er} avril 1986, *Le Borgne et autres*, inédit au recueil Lebon. Cons. État 15 avril 1996, *Association des parents d'élèves pour l'enseignement du breton*, Inédit au recueil Lebon.

droit d'option linguistique au profit des élèves. La généralisation d'une offre d'enseignement s'inscrit en cohérence avec les objectifs assignés par le projet de politique linguistique de 2006, et conduit à ce que les élèves disposent d'une offre pérenne et nombreuse d'enseignement en langue basque.

La question pourrait se poser de savoir si un tel objectif de généraliser cet enseignement est compatible avec le principe d'égalité et le caractère facultatif de l'enseignement en langue basque. La question se pose d'autant plus que le Conseil d'État a adopté une attitude stricte contre toute tentation de reconnaître un droit à l'usage d'une langue régionale. Dans le cadre de la réglementation des prises de parole des élus à l'Assemblée de la Polynésie française, le Conseil avait annulé l'article 115 du règlement intérieur disposant que : « *En séance plénière, l'orateur s'exprime assis. Son intervention est faite en langue française ou en langue tahitienne* » au motif que cet alinéa avait pour objet et pour effet de reconnaître aux élus le droit de s'exprimer, en séance plénière de cette assemblée, dans des langues autres que la langue française¹¹⁸⁰.

Si cette interprétation particulièrement stricte de l'article 115 en question peut sembler discutable¹¹⁸¹, elle pose la question de la légalité de l'objectif de généralisation de l'enseignement en langue basque mis en œuvre par l'Office public. En effet, un tel objectif n'a-t-il pas vocation à reconnaître un droit des élèves à recevoir un enseignement en langue basque ? S'il existe des arguments permettant, à notre sens, d'écarter une telle interprétation, notamment en raison du respect par l'Office public du principe de triple volontariat (élèves, enseignants, établissements) qui a précédé toute ouverture de sections bilingues depuis 2004, mais également des dispositions de l'article L312-10 du code de l'éducation qui dispose depuis sa modification en 2013¹¹⁸² que l'enseignement des langues et cultures régionales est « *favorisé prioritairement dans les régions où elles sont en usage* », il n'en reste pas moins qu'il existe une incohérence, voire une contradiction, entre une jurisprudence constitutionnelle et administrative qui a encadré de manière stricte le caractère facultatif de l'enseignement en langue basque dans un souci de décourager tout recours à cet enseignement¹¹⁸³, et les dispositions de l'article L312-10

¹¹⁸⁰ Cons. État, 29 mars 2006, *Haut commissaire de la République en Polynésie française*, Rec. p. 179.

¹¹⁸¹ Une démarche plus conciliante aurait pu consister dans l'introduction d'une réserve d'interprétation de cette disposition par le Conseil d'État afin de souligner le caractère facultatif de cette permission et d'introduire des garanties quant à l'usage au préalable du français, évitant de ce fait une annulation pure et simple.

¹¹⁸² Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013, *op. cit.*, art. 40.

¹¹⁸³ Nous rejoignons l'analyse de V. BERTILE qui estime que la jurisprudence en question « est regrettable en ce qu'il n'encourage pas du tout, au final, un tel enseignement ». V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitutions*, *op. cit.*, p. 121.

qui semblent protéger la politique volontariste mise en place par l'Office public de la langue basque.

Cette contradiction entre droit et pratique, identifiée dans le domaine de l'enseignement, apparaît de manière plus nette en ce qui concerne les politiques favorisant l'usage de la langue basque dans l'administration et les services publics (b).

b) La légalité de la planification dans l'administration et les services publics

Contrairement à l'enseignement, l'administration et les services publics ne figurent pas parmi les domaines dans lesquels l'usage d'une langue autre que le français est expressément autorisé par le Conseil constitutionnel au nom du principe de liberté de communication. Par conséquent le principe de l'usage obligatoire de la langue française s'applique pleinement.

La seule possibilité d'utiliser une langue autre que le français se fonde sur une politique de tolérance des pouvoirs publics chargés normalement de faire appliquer la règle de l'usage obligatoire du français. Cette tolérance, théorisée par plusieurs auteurs de doctrine¹¹⁸⁴, se caractérise par son caractère informel, implicite et avant tout pratique. C'est de cette manière que le Conseiller d'État Jean-Éric Schoetl, secrétaire général du Conseil constitutionnel à l'époque, avait dans son commentaire de la décision 99-452 DC, qualifié le tempérament à l'usage exclusif du français dans l'administration que le Conseil reconnaissait implicitement dans ses décisions de 1994 et 1996. Ainsi, la pratique administrative peut tolérer implicitement l'usage d'une langue autre que le français, dès lors que des circonstances particulières ou l'intérêt général le justifient et par accord des personnes concernées¹¹⁸⁵.

Si tolérance il existe dans ce domaine, il est permis de s'interroger sur la portée et les contours de cette tolérance et sur la compatibilité entre les politiques mises en œuvre par l'Office public de la langue basque et le régime de tolérance établi. En effet, un régime de tolérance se caractérise par son caractère informel dans lequel l'usage de la langue autre que le français est admis de manière spontanée, principalement dans la communication orale. Elle démontre une certaine souplesse dans l'application des règles de la part de l'administration¹¹⁸⁶. Au total, si le régime de tolérance ne constitue bien évidemment pas une reconnaissance d'un droit à l'usage de la langue basque, elle ne constitue pas non plus un régime de liberté linguistique, mais tout

¹¹⁸⁴ J.E. SCHOETTL, « Langue française », AJDA, *op. cit.*, p. 576. F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « Le statut des langues régionales ou minoritaires : la "tolérance constitutionnelle" française », dans A.M. LE POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, *op. cit.*, p. 225. V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitutions*, *op. cit.*, p. 136-138.

¹¹⁸⁵ J.E. SCHOETTL, « Langue française », AJDA, *op. cit.*, p. 576.

¹¹⁸⁶ V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitutions*, *op. cit.*, p. 129.

au plus une faveur que l'administration consent discrétionnairement aux usagers de manière ponctuelle et non systématique¹¹⁸⁷. Ainsi est configuré le régime constitutionnel de la langue française et celui des langues régionales.

À ce stade, il apparaît de manière assez claire à notre sens que l'ensemble de la politique de contractualisation mise en œuvre par l'Office public de la langue basque afin de développer l'usage de la langue basque dans l'administration et le service public ne s'inscrit pas dans un régime de tolérance. D'une part, le caractère affirmé et planifié de cette politique, que cela soit dans le projet de politique linguistique de 2006, dans la stratégie adoptée en 2011 ou dans la signature des contrats de progrès avec les communes et des conventions de partenariat avec des prestataires de services publics, dépasse de manière évidente le caractère informel et spontané propre au régime de tolérance.

La mise en œuvre d'une telle planification, annoncée publiquement et adoptée par une personne morale de droit public, suffit à dépasser le cadre de la simple tolérance et inscrit dans la pratique cette politique dans un régime de liberté linguistique. C'est bien, *a minima*, l'objet de ces différentes planifications. Rendre effective la liberté des usagers de s'exprimer en langue basque avec les administrations et les prestataires de services publics.

De plus, tant l'objectif des politiques mises en œuvre par l'Office public de la langue basque, qui est de généraliser la compétence linguistique des agents en contact avec la population en identifiant des secteurs prioritaires, que l'ampleur de la politique mise en place qui couvre à la fois des collectivités de rang communal et leurs groupement, des services publics locaux (accueil des jeunes enfants, accueils de loisirs, traitement des déchets...) et nationaux (hôpital et santé), que des collectivités territoriales partenaires de l'Office (région et département), traduit une ambition de généraliser l'accueil en langue basque des usagers. Cet objectif, cohérent avec l'ambition affiché du projet de politique linguistique de 2006 qui est d'augmenter le nombre de locuteurs complets bascophones, avait été identifié comme une priorité dans le cadre opérationnel 2011-2016 qui avait annoncé l'objectif d'opérer « *une montée en puissance (...) sur les champs de l'usage de la langue* », celui-ci étant identifié comme un vecteur d'apprentissage de la langue mais également d'identification sociale des jeunes locuteurs¹¹⁸⁸. Dans cet objectif de montée en puissance, l'administration et les services publics ont été identifiés comme domaine prioritaire¹¹⁸⁹.

¹¹⁸⁷ Nous partageons l'analyse sur les contours de la tolérance constitutionnelle décrite par V. BERTILE. V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitutions*, *op. cit.*, p. 137.

¹¹⁸⁸ Cadre opérationnel 2011-2016 pour la politique publique linguistique, *op. cit.*, p. 15-17.

¹¹⁸⁹ *Ibid.* p. 23.

Au travers de cette ambition de généraliser l'accueil en langue basque des usagers dans les différents services publics et l'administration, et par le biais du respect de la liberté linguistique des usagers, en réalité l'objectif poursuivi par l'Office public est de rendre effectif *de facto* un droit d'option linguistique des usagers dans leur relations avec l'administration et les services publics, à l'image de la politique qui a été appliquée dans le domaine de l'enseignement.

Si des questionnements ont pu naître sur le caractère contradictoire entre l'encadrement strict effectué par la jurisprudence du régime de liberté linguistique dans l'enseignement et l'ambition de la politique linguistique sur cette question en Pays basque de France, les doutes apparaissent de manière encore plus claire pour l'administration et les services publics. Il est impossible de qualifier la situation actuelle comme un régime de tolérance. La politique linguistique se fonde, en effet, dans un régime de liberté linguistique qui a pour objet de rendre effectif en pratique un droit d'option linguistique des citoyens. Qualifier la situation au Pays basque de France de régime de tolérance est donc erroné, et actuellement la politique publique en faveur de la langue basque a dépassé les permissions ouvertes par le régime constitutionnel de la langue française dans l'administration et les services publics.

Au total, il apparaît de manière claire que la politique en faveur de la langue basque s'inscrit en contradiction avec le droit applicable aux langues en France. Cette contradiction se situe davantage dans les principes et les objectifs en ce qui concerne l'enseignement. Elle se situe dans son ensemble, en tant que politique planifiée ayant une portée ample et ambitieuse, en ce qui concerne l'administration et les services publics.

Cette contradiction pose la question de l'ambiguïté, voire la schizophrénie de l'État dans son acception large, c'est-à-dire de l'ensemble des pouvoirs publics centraux, déconcentrés et décentralisés, en ce qui concerne la politique linguistique en faveur de la langue basque et la régulation de l'usage des langues en France. En effet, il faut rappeler que l'Office public de la langue basque est une structure partenariale duquel sont membres tous les pouvoirs publics compétents en matière linguistique, que cela soit au niveau de l'État (Ministères de l'intérieur, de l'Éducation nationale et de la Culture et de la communication), des échelons départementaux (Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques), régionaux (Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine) et communaux (Communauté d'agglomération du Pays basque).

Or les différents dispositifs évoqués précédemment ont été adoptés à l'unanimité par les instances délibérantes de l'Office public¹¹⁹⁰, dans lequel siègent des représentants de tous ces

¹¹⁹⁰ L'Office était gouverné par un Conseil d'administration et un bureau informel avant 2014, il est gouverné par une Assemblée générale et un Conseil d'administration depuis 2014. Rapport d'évaluation de l'Office public de

pouvoirs publics. S'il est vrai que l'Office étant un groupement d'intérêt public, n'est pas soumis au contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales effectué par les services de l'État, ce dernier n'est pas exempt de tout contrôle. L'Office est, en effet, soumis au contrôle technique du commissaire du Gouvernement¹¹⁹¹ chargé de contrôler les activités et la gestion du groupement. Dans le cadre de son contrôle technique, le commissaire dispose notamment d'un droit d'opposition à l'encontre d'une décision qui met en jeu le bon fonctionnement du groupement¹¹⁹². Ce droit n'a pas été utilisé en ce qui concerne les décisions en question. De plus, l'État représenté par le Préfet des Pyrénées-Atlantiques qui est chargé de veiller au respect des lois, a approuvé les différents dispositifs évoqués, puisque ce dernier siège dans les instances délibérantes de l'Office et que ces différentes mesures ont été adoptées à l'unanimité. Enfin, lors des différents rapports d'inspection effectués par les différents inspecteurs des Ministères membres de l'Office public, les orientations et politiques mises en œuvre par l'Office public ont été validées. C'est le rapport d'inspection de 2010 qui avait, par exemple, souligné la nécessité pour l'Office d'investir le champ de l'usage de la langue basque aux côtés de la transmission de la langue¹¹⁹³.

Cette ambiguïté des pouvoirs publics entre soutien à la politique de récupération linguistique de la langue basque et respect du droit applicable aux langues en France, se retrouve de manière plus générale et en dehors des instances de l'Office public en ce qui concerne certaines mesures d'équité linguistique en faveur de la langue basque appliquées en Pays basque de France (II).

II- Une même démarche d'équité linguistique

La politique publique en faveur de la langue basque s'inscrit, comme ses homologues basques et navarrais, non seulement dans un objectif de récupération linguistique mise en œuvre de manière planifiée, mais s'accompagne également d'une démarche d'équité linguistique au profit des locuteurs bascophones et de la langue basque en général. Cette politique d'équité linguistique se vérifie en ce qui concerne l'introduction d'exigences relatives à la maîtrise de la langue basque lors de l'accès à l'emploi public (A), d'une part, et dans la reconnaissance d'un usage immersif de la langue basque dans la sphère publique, d'autre part (B).

la langue basque, Octobre 2016. p.31. Le rapport est disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000669/index.shtml>

¹¹⁹¹ Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, op.cit., art. 114.

¹¹⁹² Décret n°2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public, art. 5.

¹¹⁹³ Rapport d'évaluation de l'Office public de la langue basque, Octobre 2016. p. 23-26. Le rapport est disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000669/index.shtml>

A/ Les exigences linguistiques et l'accès à l'emploi public

La question de la maîtrise de la langue basque des agents publics participant aux services publics visés par le projet de politique linguistique s'est posée de deux manières différentes. Un premier angle a été constitué par la mise en œuvre de mécanismes de formation continue permettant de former linguistiquement les agents déjà en poste. Cet axe se retrouve systématiquement dans les différents conventionnements passés entre l'Office public de la langue basque et les diverses collectivités territoriales, dans le cadre des contrats de progrès ou des conventions particulières, mais également dans les partenariats mis en œuvre avec des prestataires de services publics.

Afin de structurer cette politique, un partenariat a été noué le 29 mars 2016 avec le Centre national de la fonction publique territoriale dans l'objectif d'organiser le financement par l'organisme en question des formations linguistiques¹¹⁹⁴. En effet, jusqu'alors, le Centre refusait de financer ces formations linguistiques, les jugeant non stratégiques au regard, notamment, des règles issues de la loi du 4 août 1994 obligeant à employer le français dans l'administration et les services publics. Faute de ce soutien, l'Office public intervenait financièrement, dans le cadre des différentes conventions, pour cofinancer avec les collectivités territoriales et les prestataires de services publics, ces formations. Aujourd'hui, compte tenu de la dimension réduite du partenariat avec le CNFPT, les deux mécanismes cohabitent.

Ces mécanismes ont été complétés par un dispositif de bourse permettant d'encourager la prise de congés formation professionnelle par les professionnels enseignants afin de se former à la maîtrise de la langue basque¹¹⁹⁵. Ce mécanisme a été complété par la mise en place d'un dispositif transfrontalier « *Euskara futura* » permettant une mobilité entre étudiants pour se former linguistiquement et ainsi candidater aux divers concours spéciaux de recrutement des enseignants option langue basque¹¹⁹⁶.

¹¹⁹⁴ La convention a été approuvée par l'Assemblée générale de l'Office public le 29 mars 2016. Pour plus d'éléments voir : Rapport d'évaluation de l'Office public de la langue basque, p. 93-95. Le rapport est disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000669/index.shtml>

¹¹⁹⁵ Dispositif « euskaraz irakatsi ». Pour plus d'éléments sur le dispositif voir : <http://www.mintzaira.fr/fr/activites-et-dispositifs-permanents/developpement-de-lenseignement-en-langue-basque/dispositif-experimental-euskaraz-irakatsi.html>

¹¹⁹⁶ Les étudiants français suivent des formations à la langue basque dans les universités espagnoles, et les étudiants espagnols bascophones suivent une formation à la langue française dans une université française. Pour plus d'éléments sur ce dispositif, voir : <http://www.aquitaineonline.com/actualites-en-aquitaine/sud-ouest/7455-lancement-formation-linguistique-transfrontaliere.html>

Malgré la mise en place de ces mécanismes de formation linguistique des agents publics, ainsi que des étudiants visant à devenir agents publics, la question du recrutement de personnel bascofone se pose avec le développement des politiques visant à mettre en place un usage de la langue basque dans le service public. Cette question implique la prise en compte de la maîtrise de la langue basque par les candidats à l'emploi public. Or, si le fait d'exiger la maîtrise de la langue basque pour accéder à un emploi public est considéré comme une discrimination interdite en principe (1), cet interdit est contourné, soit par la mise en place de concours spéciaux visant à recruter des enseignants bascofones, soit par l'exigence pratique et informelle de la maîtrise de la langue basque pour accéder à d'autres emplois publics (2).

1- L'interdiction de principe des exigences linguistiques

Le principe d'égal accès des citoyens aux emplois publics est reconnu par la Constitution française au sein du même article proclamant le principe d'égalité devant la loi. Ainsi, la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen dispose, dans son article 6 que : « *Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux [aux yeux de la loi] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ». L'article regroupe à la fois le principe de l'égal accès des citoyens aux emplois publics et la possibilité d'effectuer une distinction entre ceux-ci en fonction uniquement de leurs vertus et de leurs talents. En dehors des critères des vertus et des talents, toute distinction entre citoyens est prohibée, en particulier sur le fondement des critères expressément prohibés par l'article premier de la Constitution¹¹⁹⁷ et des critères ajoutés par l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires¹¹⁹⁸.

Dans la multiplicité des critères sur le fondement desquels toute distinction est prohibée, la langue n'apparaît pas. La question qui se pose est donc de savoir si la maîtrise de la langue basque peut être considérée comme une vertu ou un talent propre à fonder une capacité objective et donc à justifier un traitement distinct entre candidats à l'accès aux emplois publics, ou si au

¹¹⁹⁷ L'article premier de la Constitution dispose que : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* ».

¹¹⁹⁸ Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, JORF du 14 juillet 1983 p. 2174, art 6. « *Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur âge, de leur patronyme, de leur situation de famille, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race* ».

contraire cette maîtrise revient à fonder une discrimination prohibée entre citoyens devant l'accès à l'emploi public fondé.

La question est délicate et renvoie directement à l'appréciation par le pouvoir constituant de la langue comme critère de discrimination prohibée. D'une part, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler que l'article 6 de la Déclaration de 1789 « *ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à l'entrée dans une école de formation ou dans un corps de fonctionnaires soient différenciées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que de celle des besoins du service public* »¹¹⁹⁹, ce qui pourrait justifier que la maîtrise de la langue basque puisse être prise en compte comme un critère fondant une capacité spécifique uniquement pour la provision d'emplois publics dans les zones où cette langue est parlée.

D'autre part, la doctrine de manière explicite¹²⁰⁰ et le Conseil constitutionnel de manière implicite¹²⁰¹, semble pencher pour une identification entre la maîtrise d'une langue régionale et la mise en place d'une distinction fondée sur l'origine géographique, voire ethnique. L'argument est le suivant : reconnaître la maîtrise d'une langue régionale reviendrait à accorder un avantage à un groupe restreint de personnes réunies dans un même périmètre géographique et reviendrait donc à instaurer une préférence régionale prohibée par l'article premier de la Constitution. Cette préférence régionale constituerait également un frein à la mobilité nationale des fonctionnaires.

Si le Conseil constitutionnel n'a pas eu l'occasion de reconnaître de manière expresse la langue comme un critère de discrimination interdit, il s'est positionné en ce sens dans sa décision 2001-154 DC en affirmant que « *l'enseignement de la langue corse (...) ne saurait revêtir pour autant un caractère obligatoire ni pour les élèves, ni pour les enseignants* »¹²⁰². Cette référence à l'absence de caractère obligatoire de l'enseignement des langues régionales pour les enseignants peut-elle s'interpréter comme une mise en garde du Conseil constitutionnel face à l'exigence de la maîtrise de la langue corse pour l'accès à l'enseignement ou à la mobilité des fonctionnaires enseignants ? C'est ainsi qu'interprète une partie de la doctrine la réserve d'interprétation posée par le Conseil¹²⁰³.

¹¹⁹⁹ Cons. Const. 82-153 DC du 14 janvier 1983, JORF du 15 janvier 1983, p. 354, Cons. 6.

¹²⁰⁰ Voir en ce sens : F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 81. L. FAVOREU et alii, *Droit des libertés fondamentales*, op. cit., §423.

¹²⁰¹ Cf. Le II de la section 2 du chapitre II de la Partie 1 de la présente thèse.

¹²⁰² Cons. Const. 2001-454 DC du 17 janvier 2002, op. cit., Cons. 24.

¹²⁰³ Voir en ce sens : M. VERPEAUX, « La décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse : une décision inattendue ? », RFDA, 2002, p. 466. « *Le juge constitutionnel n'a pas voulu permettre que les règles de mutation et d'affectation des fonctionnaires de l'Education nationale soient perturbées par des exigences liées*

Enfin, l'hostilité affichée par le Conseil dans sa décision 99-412 DC à l'égard des droits collectifs reconnus à des groupes « *défini[s] par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance* » en raison de son incompatibilité avec le principe d'égalité confirme cette lecture de la maîtrise de la langue basque comme un critère subjectif fondant une distinction prohibée entre citoyens et non comme une aptitude objective autorisant une distinction légitime à l'accès à l'emploi public entre ces mêmes citoyens.

Le principe demeure donc celui d'une interdiction de l'exigence de la connaissance de la langue basque pour l'accès à l'emploi public. Toutefois, ce principe est confronté aux exigences pratiques du pluralisme linguistique et des objectifs de la politique linguistique en faveur de la langue basque et fait l'objet d'un contournement dans la pratique (2).

2- Le contournement pratique de l'interdiction

Si interdire d'exiger la maîtrise de la langue basque pour accéder à un emploi public demeure la règle, cette interdiction a été confrontée à la nécessité pour l'administration de disposer de personnel bascophone. Cette question s'est posée, de manière évidente, dans le domaine de l'enseignement à partir de l'introduction de modalités d'enseignement bilingues à tous les niveaux. La réponse donnée dans ce domaine a été d'organiser des modalités de recrutement par concours spécifiques (a) afin de se doter de personnel enseignant capables d'enseigner les matières de langue basque, mais également d'enseigner d'autres matières en langue basque (a). La question se pose également dans d'autres domaines, comme le domaine périscolaire, celui des médias publics ou encore celui des loisirs où des modalités d'accueil bilingues ont été organisés par l'Office public de la langue basque. Dans ces domaines, le contournement de l'interdit linguistique se fait de manière moins affirmée que pour l'enseignement (b).

a) Le contournement affirmé dans l'enseignement

La question du recrutement d'agents publics bascophones s'est posée pour la première fois dans le domaine de l'enseignement puisque, dès lors que les dispositions de la loi du 11 janvier 1951 et ses successeurs ont autorisé la mise en place d'un enseignement en langue basque, la nécessité d'avoir recours à des enseignants bascophones est devenue impérative. Au fur et à

à la connaissance de la langue corse. L'article 6 de la Déclaration des droits, selon lequel l'accès aux emplois est égal s'oppose au risque de voir une sorte de "préférence territoriale" gouverner le recrutement ». V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, op. cit., p. 367-369.

mesure de la construction d'un modèle d'enseignement véhiculaire en langue basque et en français¹²⁰⁴ s'est posée la question du recrutement d'enseignants bascophones.

La question a été résolue par l'introduction de concours spécifiques visant à recruter des enseignants de langue basque, mais également des enseignants d'autres matières bascophones. L'arrêté du 19 septembre 1991 a introduit une section spécifique « langues régionales » du CAPES pour pourvoir les postes d'enseignants bascophones par le biais de la voie externe et interne¹²⁰⁵. En effet, parmi les langues éligibles à ce concours spécifique figure la langue basque. Ces modalités ont été étendues au recrutement par le concours CAFEP-CAPES d'enseignants bascophones travaillant dans les établissements privés sous contrat d'association avec l'État, suite à la signature de ces contrats pour les établissements proposant un enseignement immersif et à l'ouverture de sections bilingues dans les établissements privés confessionnels bénéficiant déjà d'un tel statut. Enfin, l'arrêté du 15 mars 2017¹²⁰⁶ a introduit une section « langues de France », dont l'une des options est propre à la langue basque, au concours de l'agrégation dont la première session a eu lieu en 2018.

En ce qui concerne l'enseignement primaire, l'arrêté du 3 janvier 2002¹²⁰⁷ a créé un concours spécial de recrutement de professeurs des écoles en langue régionale. Le concours spécial est organisé par la voie externe et interne pour le recrutement de professeurs des écoles de l'enseignement public. Un concours spécial externe et interne est également organisé afin de recruter les professeurs des écoles de l'enseignement privé sous contrat, que cela soit dans sa forme bilingue à parité horaire, ou dans sa modalité immersive.

La création de ces concours spéciaux pose la question de leur comptabilité avec l'interdiction d'exigences linguistiques dans l'accès à l'emploi public. Leur objet étant de réguler l'accès aux emplois publics d'enseignants, l'application rigide du principe commanderait de ne pas introduire d'exigence quant à la maîtrise d'une langue régionale afin d'intégrer ces postes.

¹²⁰⁴ Voir le I de la section 2 du chapitre I de la Partie 2 de la présente thèse pour plus d'information sur la régulation linguistique de l'enseignement en France.

¹²⁰⁵ Arrêté du 19 septembre 1991 complétant l'arrêté du 30 avril 1991 fixant les sections et les modalités d'organisation des concours du certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré, JORF 224 du 25 septembre 1991 p. 12500.

¹²⁰⁶ Arrêté du 15 mars 2017 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2009 fixant les sections et les modalités d'organisation des concours de l'agrégation, JORF 70 du 23 mars 2017, texte n°19.

¹²⁰⁷ Arrêté du 3 janvier 2002 autorisant au titre de l'année 2002 l'ouverture de concours externes spéciaux et de seconds concours internes spéciaux pour le recrutement de professeurs des écoles chargés d'un enseignement de et en langue régionale, JORF du 5 janvier 2002, p. 327.

Précédemment, une épreuve facultative de langue régionale, y compris celle de langue basque, consistant dans la traduction d'un texte rédigé dans cette langue était organisée. Arrêté interministériel du 8 juin 1983 relatif aux modalités d'organisation des concours spéciaux de recrutement d'instituteurs, JORF du 9 juin 1983, p. 5254.

Or, les modalités d'organisation de ces concours spéciaux, fixés par voie réglementaire, démontrent bien qu'une exigence de maîtrise de la langue basque est introduite à chacun de ces différents concours. Tous les concours spéciaux sont organisés sur la base de modalités similaires¹²⁰⁸. Aux épreuves d'admissibilité et d'admission communes aux concours normaux analogues, se rajoutent une ou plusieurs épreuves supplémentaires et obligatoires organisées dans la langue régionale visée par le poste à pourvoir.

Or, la non-maîtrise de la langue basque est un critère d'exclusion des candidats, puisque l'obtention dans certaines de ces épreuves écrites d'une note inférieure à un certain seuil entraîne l'élimination du candidat¹²⁰⁹, ou que l'organisation d'autres épreuves non éliminatoires vise à évaluer spécifiquement les capacités linguistiques des candidats¹²¹⁰. Difficile, dans ces conditions, pour un candidat non bascophone d'être admis à l'issue du concours.

L'introduction de ces exigences linguistiques se justifie, bien évidemment, par les nécessités liées à l'organisation d'un enseignement bilingue. Dans la mesure où le recrutement d'enseignants non-bascophones pour un enseignement en langue basque serait ubuesque, il est impératif d'évaluer dans ces concours spéciaux la maîtrise de la langue basque par les candidats.

Or, si l'exclusion des candidats non-bascophones aux postes d'enseignants de langue basque en tant que matière se comprend aisément, la question est plus épineuse pour les enseignants de matières autres que celle de la langue basque.

En effet, les modalités d'organisation de l'enseignement bilingue ont pour conséquence que non seulement des enseignements de la langue basque sont proposés, mais également que des enseignements d'autres matières non linguistiques sont dispensés en langue basque. Afin de répondre aux nécessités de ces enseignements véhiculaires en langue basque, le CAPES « langues régionales » a introduit le principe de la bivalence. Ainsi, le lauréat du CAPES option langue basque est habilité à enseigner cette langue comme matière, mais est également habilité

¹²⁰⁸ Les modalités d'organisation des concours sont fixées par voie réglementaire.

Pour l'enseignement primaire : Arrêté du 19 avril 2013 fixant les modalités d'organisation du concours externe, du concours externe spécial, du second concours interne, du second concours interne spécial et du troisième concours de recrutement de professeurs des écoles, JORF 99 du 27 avril 2013, texte n°13.

Pour l'enseignement secondaire, CAPES-CAFEP : Arrêté du 19 avril 2013 fixant les modalités d'organisation des concours du certificat d'aptitude au professorat du second degré, JORF 99 du 27 avril 2013, texte n°13.

Pour le concours d'agrégation : Arrêté du 15 mars 2017 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2009 fixant les sections et les modalités d'organisation des concours de l'agrégation, JORF 70 du 23 mars 2017, texte n°19.

¹²⁰⁹ L'obtention d'une note inférieure à 10/40 dans l'épreuve de composition écrite en langue régionale du concours spécial de recrutement des professeurs des écoles par la voie externe et interne.

¹²¹⁰ C'est notamment le cas de l'épreuve de traduction en langue régionale introduite au CAPES section « langues régionales » ou des épreuves orales d'admission dans laquelle la qualité de la langue employée figure parmi les critères d'évaluation pris en compte.

à enseigner une autre matière¹²¹¹ qui est en général l'histoire-géographie. Une problématique similaire se pose de manière plus globale pour les professeurs des écoles puisque, la polyvalence de leurs enseignements les conduit à enseigner des matières linguistiques et non-linguistiques.

Or, du fait notamment de cette bivalence, la question de l'exclusion d'autres candidats justifiant de connaissances suffisantes dans les matières non-linguistiques couvertes par la bivalence, mais dont l'absence de maîtrise de langue basque exclurait de ces postes, se pose. Une application rigide du principe de l'interdiction d'exigences linguistiques pour l'accès à l'emploi public pourrait entraîner à considérer que ces concours spéciaux visent à instaurer une préférence régionale en excluant des candidats à des postes d'enseignants de matières non-linguistiques des postes ouverts au titre de ces concours spéciaux. La question se pose d'autant plus que le succès des filières bilingues dans l'enseignement primaire tend à une forte hausse des postes ouverts au titre de ces concours spéciaux et que, la poursuite de cette tendance au secondaire rendra nécessaire l'ouverture de davantage de postes au CAPES et CAFEP « langue basque ».

Cette interprétation rigide aboutirait à une impasse, puisque dès lors que la possibilité d'utiliser des langues régionales est reconnue de manière expresse par le Conseil constitutionnel dans l'enseignement¹²¹², il est également impératif que le corps enseignant soit en mesure, de par ses compétences linguistiques, de proposer un enseignement bilingue. L'organisation des concours spéciaux de recrutement du personnel enseignant procèdent, en réalité, d'un exercice de conciliation entre les exigences issues du principe d'égal accès à l'emploi public et des nécessités liées à la mise en place d'un enseignement bilingue. Si l'autorisation constitutionnelle expresse d'utiliser la langue basque dans l'enseignement a facilité la mise en place de cette conciliation et de ces concours spéciaux, la question persiste dans toute une série de domaines où, la nécessité de disposer de personnel bascophone est confronté à l'interdiction de principe d'introduire des exigences linguistiques à l'accès aux emplois publics. Dans ces domaines, contrairement à l'enseignement, la question est abordée de manière moins affirmée et plus discrète (b).

¹²¹¹ Les matières ouvertes à la bivalence pour le CAPES « langue basque » sont : le français, l'espagnol, l'anglais et l'histoire-géographie. Dans le CAPES « breton », la matière de mathématiques est également ouverte à la bivalence. Arrêté du 19 avril 2013, *op. cit.*, Annexe I.

¹²¹² Cons. Const., 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

b) Le contournement discret dans d'autres domaines

La question des exigences linguistiques liées à l'accès à l'emploi public touche plusieurs domaines extérieurs à l'enseignement. Il s'agit notamment des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem), des agents des médias publics locaux de France télévisions et de France Bleu, des agents chargés de l'accueil des jeunes enfants en crèche et de l'accueil de loisirs.

Dans tous ces domaines, aucune procédure spécifique de recrutement de personnel bascophone n'est mise en place par le pouvoir réglementaire. Toutefois, des besoins existent et des tentatives d'intégrer des exigences linguistiques aux procédures de recrutement ont lieu. En ce qui concerne les Atsem, le besoin de personnel bascophone a accompagné le développement de l'enseignement bilingue à l'école maternelle. En effet, les missions des Atsem qui supposent l'assistance des enseignants dans leur mission éducative et un contact avec les enfants¹²¹³, justifient une continuité linguistique lorsque les élèves sont scolarisés dans des sections bilingues.

Afin de répondre à ce besoin, la convention signée entre le Ministère de l'Éducation nationale et les différents partenaires institutionnels compétents en matière d'enseignement¹²¹⁴ introduit dans son article 4.2 la mission pour les collectivités territoriales de procéder au « *recrutement et formation des personnels périscolaires bilingues* »¹²¹⁵.

Pour répondre à cette mission, des procédures visant à privilégier à compétences égales le recrutement de personnel bilingue avaient été envisagées dans le cadre des contrats de progrès signés entre les communes et l'Office public de la langue basque. Finalement, si ces dispositions n'apparaissent pas dans les contrats signés, c'est par une voie informelle, lors des entretiens d'embauche, que la compétence linguistique est vérifiée.

Compte tenu de la continuité directe des missions des Atsem avec la mission éducative de l'enseignement, il pourrait sembler justifié qu'une conciliation analogue à celle effectuée

¹²¹³ C'est l'article 2 du décret n°92-850 du 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles qui fixent ces missions. Les Atsem sont notamment chargés « *de l'assistance au personnel enseignant pour l'accueil et l'hygiène des enfants des classes maternelles ou enfantines ainsi que de la préparation et la mise en état de propreté des locaux et du matériel servant directement à ces enfants. Ils peuvent participer à la mise en œuvre des activités pédagogiques prévues par les enseignants et sous la responsabilité de ces derniers* ». Ils sont également en contact avec les enfants lors des « *surveillance des enfants des classes maternelles ou enfantines dans les lieux de restauration scolaire* ».

¹²¹⁴ Il s'agit de la Région Nouvelle-Aquitaine, du département des Pyrénées-Atlantiques et de la Communauté d'agglomération du Pays basque.

¹²¹⁵ Convention-cadre 2017-2022 relative à la concertation visant le développement et la structuration de l'offre d'enseignement de et en langue basque sur le territoire du Pays basque de France. Consultable en ligne : <http://www.mintzaira.fr/fr/outils/les-actualites/actualite/article/enseignement-signature-de-la-convention.html>

concernant le recrutement de personnel enseignant bascophone puisse être envisagée ici. Une régulation des conditions de recrutement par les communes des Atsem peut sembler nécessaire dans ce cas, afin d'encadrer les conditions dans lesquelles la maîtrise de la langue basque pourrait être exigée, au lieu de se satisfaire d'un détournement par la pratique de l'interdiction de principe d'exiger une telle maîtrise. L'optique de la création d'un concours spécial de recrutement des Atsem « langue régionale » pourrait constituer une piste dans ce domaine.

Un deuxième domaine où la maîtrise de la langue basque est introduite comme une exigence à l'emploi public est celui des médias audiovisuels et radiophoniques publics. Le domaine des médias est, avec celui de l'enseignement, un des domaines où le Conseil constitutionnel admet l'usage des langues régionales¹²¹⁶. Les cahiers des charges respectifs de France télévisions et de Radio France précisent que chaque entreprise doit contribuer à l'expression des langues régionales. Cette mission est déclinée par une obligation de service public¹²¹⁷ de conception et de diffusion de programmes en langue régionale de laquelle s'acquittent les stations locales France 3 *Euskal Herri*-Pays basque et France Bleu Pays basque¹²¹⁸.

Or, afin de pouvoir concevoir et diffuser des programmes en langue basque, encore faut-il que ces deux entreprises disposent de personnel bascophone. L'introduction de ces obligations pose donc la question de l'exigence de maîtrise de la langue basque lors du recrutement des agents travaillant pour ces deux entreprises publiques. Actuellement, aucune procédure particulière visant à évaluer la maîtrise de la langue basque n'est prévue lors des procédures légales de recrutement des agents de France télévisions et de Radio France. Or, les deux stations locales s'acquittent de leurs obligations relatives à la présence de la langue basque dans leur programmation en s'appuyant sur leurs propres journalistes. Par conséquent, l'exigence de maîtrise de la langue basque s'effectue de manière informelle lors du recrutement de ces deux stations locales, ce qui pose la question de possibles discriminations de journalistes candidats non bascophones écartés de ces recrutements.

Compte tenu des obligations de service public imposées à ces deux entreprises, il semble donc nécessaire que la question de l'introduction d'exigences linguistiques dans le recrutement de personnels affectés à des stations locales qui conçoivent et diffusent des programmes en langues régionales fasse l'objet d'une régulation. Cette régulation permettrait de dépasser la situation

¹²¹⁶ Cons. Const., 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

¹²¹⁷ Le Conseil d'État a rappelé, dans le cas de France télévisions, que l'obligation de concevoir et de diffuser des programmes en langue régionale est bien une obligation de service public. Cons. État, du 30 décembre 2016, *Association Euskal konfederazioa*.

¹²¹⁸ Pour plus d'informations sur la régulation linguistique des médias, voir le I de la section 2 du chapitre I de la Partie 2 de la présente thèse.

actuelle, où de telles exigences linguistiques sont introduites *de facto*, afin de satisfaire aux obligations des stations en question.

Enfin, de manière plus générale, dans plusieurs services publics en grande majorité locaux, la question des compétences linguistiques des candidats à l'emploi public se pose. L'Office public de la langue basque a construit deux dispositifs dans l'accueil des jeunes enfants et l'accueil de loisirs visant à introduire des modèles d'accueil bilingue ou bascophones¹²¹⁹. La mise en œuvre de ces modèles, qui dans le cas des crèches rencontre un succès certain, pose la question de la compétence linguistique du personnel. Certes, la politique linguistique de l'Office vise à répondre à la problématique en mobilisant les dispositifs de formation continue. Toutefois, il semble illusoire de penser que des établissements proposant un accueil bilingue restent aveugles aux compétences linguistiques de leur nouveau personnel, et en pratique cette exigence linguistique est bien prise en compte.

La problématique est plus générale et concerne également l'administration des collectivités territoriales et l'ensemble des services publics locaux. La signature des contrats de progrès entre l'Office public de la langue basque et diverses communes afin de mettre en place un accueil bilingue dans les services publics communaux, pose également la question des compétences linguistiques des agents en contact avec la population. Si la question est ici plus délicate, puisque dans ces services publics-là aucune permission expresse autorisant l'usage d'une langue autre que le français n'a été admise par le Conseil constitutionnel, le développement de la planification linguistique de l'Office public de la langue basque situe dans une zone grise la question de l'exigence de la maîtrise de la langue basque afin d'accéder aux emplois affectés par cette politique. Ainsi, le principe des exigences linguistiques pour l'accès aux emplois publics est interdit *de jure*. La mise en œuvre d'une politique linguistique visant à développer l'enseignement de la langue basque et son usage dans le service public pose, toutefois, *de facto* la question d'une telle exigence de maîtrise de la langue basque, et contribue donc à favoriser dans la pratique les candidats bascophones à l'accès de divers emplois publics.

Si en principe, exiger la maîtrise de la langue basque afin d'accéder à un emploi public constitue une discrimination interdite entre les citoyens, les nécessités pratiques de la politique en faveur de la langue basque ont amené à un contournement de la règle. Ce contournement s'est organisé sur le fondement de concours spéciaux d'accès à la profession d'enseignants dans le primaire et le secondaire. En ce qui concerne les autres services publics, et en particulier ceux qui ont fait l'objet d'une politique de développement de l'usage de la langue basque, le contournement

¹²¹⁹ Cf. Le B du I de la section 2.

est davantage informel. En effet, les besoins en personnel bascophone posent nécessairement la question du recrutement de personnel bascophone et, par conséquent, de la priorisation des candidats ayant ces compétences linguistiques dans les procédures de recrutement. En pratique, donc, des mesures d'équité linguistique favorisant les locuteurs bascophones sont mises en œuvre pour l'accès à l'emploi public, de manière affirmée ou contournée.

Un deuxième domaine d'équité linguistique concerne l'usage prioritaire de la langue basque. Alors que le modèle constitutionnel concernant l'usage des langues a eu le souci d'établir une primauté, si ce n'est une exclusivité, de l'usage du français, plusieurs mesures visant à reconnaître et à soutenir l'usage immersif de la langue basque dans la sphère publique sont appliquées au Pays basque de France (B).

B/ L'usage immersif de langue basque dans la sphère publique

La question de l'usage immersif de la langue basque dans la sphère publique est épineuse, puisque la tradition politique et juridique française a eu le souci d'imposer le primat de la langue française. Cette logique unitaire s'est confrontée aux nécessités liées à la transmission et à l'usage des autres langues qui prônaient un multilinguisme dans la sphère publique. La reconnaissance d'un usage immersif a été particulièrement problématique dans le domaine de l'enseignement. Si le principe juridique, en la matière, demeure l'interdiction d'un tel usage, l'autorité administrative a eu le souci de reconnaître, voire de permettre, l'usage immersif de la langue basque dans plusieurs services publics, et en particulier dans l'enseignement (1). D'un autre côté, cette reconnaissance de l'immersion a été accompagnée par un soutien financier aux établissements d'enseignement appliquant un tel usage, en violation des dispositions législatives et réglementaires encadrant strictement ces soutiens (2).

1- La reconnaissance administrative d'un usage immersif de la langue basque

La question de la reconnaissance d'un usage immersif de la langue basque dans la sphère publique s'est posée de manière particulière dans l'enseignement. Si la jurisprudence a eu le souci d'écarter un tel usage de l'enseignement public (a), en pratique l'autorité administrative locale a reconnu cet usage pour la langue basque, voire même l'a autorisé dans l'école publique, mais également dans d'autres services publics (b)

a) *Le veto juridique à l'usage immersif de la langue basque*

La régulation de l'enseignement en langue basque s'est construite, en France, sur la base de plusieurs principes. D'une part, le principe général est, en vertu des dispositions de l'article 2 de la Constitution et de la loi du 4 août 1994, celui de l'usage obligatoire du français dans l'enseignement. Toutefois, ce principe connaît un tempérament, sur le fondement de dispositions législatives qui permettaient à partir de la loi du 11 janvier 1951 de mettre en place un enseignement en langue basque. Ces permissions ont également un fondement constitutionnel, puisque le Conseil constitutionnel a admis l'usage des langues régionales dans l'enseignement en vertu de l'article 11 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen¹²²⁰. Sur cette base, le pouvoir réglementaire a construit un enseignement en langue basque organisé autour d'un régime de séparation linguistique, en définissant plusieurs modèles d'enseignement (enseignement exclusif en français, enseignement en français avec la langue basque comme matière, enseignement bilingue à parité horaire). La jurisprudence¹²²¹ a eu le souci d'encadrer cet enseignement en veillant au respect du caractère facultatif de ce dernier, quel que soit le modèle linguistique choisi¹²²².

La question de l'intégration de l'enseignement immersif en langue régionale à l'école publique s'est posée lors du débat autour de l'intégration des établissements associatifs privés de la fédération *Diwan* proposant un tel enseignement pour le breton. Cette question a eu des incidences sur d'autres fédérations regroupant des établissements scolaires privés immersifs, comme les écoles *Bressola* pour le catalan, *Calandreta* pour l'occitan et la fédération des *ikastola Seaska* pour la langue basque.

Suite à la signature par la France en 1999 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, des négociations avaient été ouvertes afin d'intégrer ces établissements dans l'enseignement public. Les négociations avaient abouti uniquement pour les établissements membres de la fédération *Diwan*. Le 28 mai 2001, le Ministre de l'Éducation nationale et le Président de la fédération *Diwan* signent un protocole d'accord afin d'organiser le passage des écoles *Diwan* dans l'enseignement public.

¹²²⁰ Cons. Const., 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

¹²²¹ Voir notamment : Cons. Const. 91-290 DC du 9 mai 1991, *op. cit.*, Cons. 37. Cons. Const., 96-373 DC du 9 avril 1996, *op. cit.*, Cons. 92. Cons. Const., 2001-456 DC du 21 décembre 2001, *op. cit.*, Cons. 49. Cons. Const., 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *op. cit.*, Cons. 24-25.

¹²²² Pour plus d'éléments sur cette régulation et le caractère facultatif, voir : I de la Section 2 du Chapitre I et I de la Section 2 du Chapitre II de la Partie 2.

Ce protocole d'accord est contesté en justice par plusieurs syndicats, ainsi qu'un arrêté ministériel¹²²³ et une circulaire¹²²⁴, pris par le Ministre de l'Éducation en application de l'accord signé. Le protocole d'accord, l'arrêté ministériel et la circulaire sont suspendus par une ordonnance du juge des référés du Conseil d'État du 30 octobre 2001¹²²⁵.

Malgré ces suspensions fondées à la fois sur l'existence d'un doute sérieux sur la légalité des protocoles et des textes réglementaires, et sur l'existence d'une urgence caractérisée par le dommage difficilement réparable que leur application aurait entraîné lors de la rentrée scolaire de 2002, le pouvoir législatif et réglementaire persiste dans l'intégration des écoles *Diwan* dans l'enseignement public.

Tout d'abord, le législateur intègre dans la loi de finances de 2002¹²²⁶ les lignes budgétaires permettant de financer l'intégration de ces écoles à l'école publique. De plus, le pouvoir réglementaire réagit à la suspension des actes réglementaires et du protocole d'accord en adoptant un premier arrêté¹²²⁷ modifiant l'arrêté du 31 juillet 2001 suspendu par le juge des référés et supprimant la référence à l'enseignement immersif, puis en adoptant un deuxième arrêté accompagné d'une circulaire rétablissant ce type d'enseignement en l'encadrant de mesures nouvelles¹²²⁸. Le juge des référés, saisi une nouvelle fois par les mêmes organisations syndicales, suspend l'application de l'arrêté et de la circulaire du 9 avril 2002¹²²⁹.

Enfin, ces différentes suspensions sont confirmées par deux décisions du Conseil d'État sur le fond le 29 novembre 2012 annulant les actes litigieux¹²³⁰. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel assortit d'une réserve d'interprétation particulièrement restrictive les dispositions de la loi de finances de 2002 visant à financer l'intégration des établissements *Diwan* à l'école publique.

Les raisonnements juridiques des juges du Palais-Royal et de la rue de Montpensier, s'ils révèlent une même hostilité de principe à l'égard de l'enseignement immersif d'une langue régionale dans l'école publique, se fondent sur deux fondements juridiques différents.

¹²²³ Arrêté du 31 juillet 2001, visant la mise en place d'un enseignement bilingue soit dans les écoles, collèges et lycées, soit dans des sections « langues régionales » dans les écoles collèges et lycées, *op. cit.*

¹²²⁴ Circulaire 2001-168 du 5 septembre 2001 relative à la mise en œuvre de l'enseignement bilingue par immersion dans les écoles et établissements langues régionales, BOEN 33 du 13 septembre 2001.

¹²²⁵ Cons. État, 30 octobre 2001, *SNES et autres*

¹²²⁶ Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, JORF 302 du 29 décembre 2001, p. 21074.

¹²²⁷ Arrêté du 25 février 2002 relatif à la mise en place d'un enseignement bilingue en langues régionales, JORF du 6 mars 2002, p. 4227.

¹²²⁸ Arrêté du 19 avril 2002 relatif à mise en place d'un enseignement bilingue par immersion en langues régionales dans les écoles collèges et lycées langues régionales, JORF du 27 avril 2002, p. 7630. Circulaire 2002-103 du 19 avril 2002 relatif à mise en place d'un enseignement bilingue par immersion en langues régionales dans les écoles collèges et lycées langues régionales, BOEN 19 du 9 mai 2002.

¹²²⁹ Cons. État, 15 juillet 2002, *UNSA et autres*.

¹²³⁰ Cons. État, 29 novembre 2002, *SNES et autres*, Cons. 3.
Cons. État, 29 novembre 2002, *UNSA et autres*, Cons. 7.

Le Conseil d'État, tant dans ses ordonnances de référé que dans ses décisions sur le fond, fonde l'illégalité de l'intégration des écoles immersives à l'école publique sur l'article 2 de la Constitution et sur les dispositions de la loi du 4 août 1994 faisant du français la langue de l'enseignement. Le raisonnement est le suivant : si l'enseignement en langues régionales est admis par exception au principe général faisant du français la langue de l'enseignement, la durée horaire de cet enseignement ne saurait dépasser une certaine durée pour être compatible avec les dérogations permises par la loi du 4 août 1994. En l'espèce, le Conseil estime que la mise en place d'un enseignement immersif outrepassé la durée légalement acceptable, puisqu'elle va « *au-delà des nécessités de l'apprentissage d'une langue régionale* »¹²³¹. Par ailleurs, le même raisonnement est appliqué à l'enseignement bilingue à parité horaire, dès lors que cet enseignement n'intègre pas de dispositions permettant qu'au moins une partie des matières non linguistiques enseignées en langues régionales le soient également en français, sous peine de dépasser ces mêmes nécessités de l'apprentissage des langues régionales¹²³².

Le Conseil constitutionnel se place, quant à lui, sur un plan différent, puisqu'il fonde sa réserve d'interprétation sur le caractère facultatif de l'enseignement des langues régionales et de l'absence de reconnaissance d'un droit à la langue. Le Conseil rappelle, tout d'abord, en se fondant sur l'article 2 de la Constitution, que « *l'usage d'une langue autre que le français ne peut être imposé aux élèves des établissements de l'enseignement public ni dans la vie de l'établissement, ni dans l'enseignement des disciplines autres que celles de la langue considérée* »¹²³³. Ensuite, il procède à définir la méthode de l'immersion en disposant que cette méthode appliquée par les établissements Diwan « *ne se borne pas à enseigner une langue régionale, mais consiste à utiliser celle-ci comme langue d'enseignement général et comme langue de communication au sein de l'établissement* »¹²³⁴. La mise côte à côte des règles interprétées de l'article 2 et des caractéristiques de l'enseignement immersif montre bien la volonté du Conseil de mettre en évidence la contrariété de l'un par rapport à l'autre.

Enfin, le Conseil constitutionnel rappelle, qu'étant saisi sur la loi de finances, il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'intégration des établissements *Diwan* à l'école publique et « *qu'il appartiendra aux autorités administratives compétentes, sous le contrôle du juge, de se prononcer (...) sur une demande d'intégration* ».

¹²³¹ Cons. État, 29 novembre 2002, *SNES et autres*, Cons. 3.

Cons. État, 29 novembre 2002, *UNSA et autres*, Cons. 7.

¹²³² Cons. État, 29 novembre 2002, *SNES et autres*, Cons. 5.

Cons. État, 29 novembre 2002, *UNSA et autres*, Cons. 9.

¹²³³ Cons. Const. 2001-456 DC du 27 décembre 2001, *op. cit.*, Cons. 49.

¹²³⁴ Cons. Const. 2001-456 DC du 27 décembre 2001, *op. cit.*, Cons. 51.

Par cette réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel semble de prononcer « *à peine de manière implicite* »¹²³⁵ sur l'intégration des écoles *Diwan* à l'enseignement public, alors qu'il n'était pas saisi de cette question, et affiche son hostilité sur le principe même d'une telle intégration, procédant par la même à souffler la réponse au juge saisi sur le fond, et émettant « *une opinion en guise d'avertissement* »¹²³⁶ à l'autorité normative tentée d'intégrer ces établissements au sein de l'enseignement public.

Les deux décisions juridictionnelles semblent critiquables. En premier lieu, le Conseil d'État a fait, selon notre opinion, un usage abusif de son pouvoir d'interprétation en agissant en tant que véritable législateur positif, lorsqu'il a considéré que la méthode de l'immersion, voire même la méthode de la parité horaire dans certains cas, allait au-delà des nécessités de l'apprentissage des langues régionales¹²³⁷. Or, cette appréciation n'appartient pas au pouvoir juridictionnel, mais bien au législateur qui est chargé de concilier les possibilités d'usage des langues régionales dans l'enseignement instaurées en vertu des dispositions de la loi du 4 août 1994 et les règles issues de l'article 2 de la Constitution. Le Conseil d'État, sous couvert d'un contrôle de légalité, procède ici à un contrôle de l'opportunité d'intégrer l'enseignement immersif à l'école publique et se prononce sur le caractère excessif ou pas de la durée d'usage des langues régionales.

Conscient de la difficulté, le même Conseil s'efforce de justifier une telle annulation sur le plan de la compétence normative. En effet, plus qu'une censure de la méthode pédagogique de l'immersion elle-même, le Conseil justifie l'annulation sur l'instrument juridique utilisé. Selon le Conseil, l'intégration d'une telle méthode d'enseignement dans l'école publique ne peut se fonder sur la permission large issue de l'article L121-3 du code de l'éducation qui accepte des exceptions au principe général de l'usage du français comme langue de l'enseignement, « *justifiées par les nécessités de l'enseignement des langues et cultures régionales* ». Cette permission résulte trop restrictive pour que le pouvoir réglementaire l'interprète comme l'autorisant d'intégrer l'enseignement bilingue par immersion en langues régionales à l'école publique. Le caractère excessif de la dérogation ainsi établie nécessite la modification de la loi pour l'accepter¹²³⁸. Reste à savoir si l'adoption d'une telle loi ayant pour objet d'autoriser, par

¹²³⁵ V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.*, p. 126.

¹²³⁶ A. VIOLA, « Le français doit rester la langue de l'enseignement public », *AJDA*, 2002, p. 1512.

¹²³⁷ Nous partageons l'avis de V. BERTILE sur l'étendue du pouvoir d'interprétation du Conseil d'État. V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.*, p. 127.

¹²³⁸ C'est dans ce sens que le Conseil d'État proclame que les actes administratifs intégrant les établissements *Diwan* à l'école publique: « *excèdent ainsi les possibilités de dérogation à l'obligation d'utiliser le français comme langue d'enseignement prévue par les dispositions des articles L. 121-3 et L. 312-11 du code de l'éducation* ».

Cons. État, 29 novembre 2002, *SNES et autres*, Cons. 3.

Cons. État, 29 novembre 2002, *UNSA et autres*, Cons. 7

exception au principe général de l'usage du français comme langue d'enseignement, de dispenser des enseignements par la méthode de l'immersion en langue régionale ou, à tout le moins, pour une durée d'enseignement dépassant la parité horaire, serait compatible avec l'article 2 de la Constitution et entrerait dans le cadre de la conciliation constitutionnelle effectuée par le Conseil constitutionnel en vertu de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen¹²³⁹.

La décision 2001-456 DC du Conseil constitutionnel est, à ce titre, évocatrice. La réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel dans cette décision semble critiquable. Outre le procédé, qui consiste à se positionner de manière indirecte sur une question dont il n'était pas saisi, et peut être interprété comme un « cavalier juridictionnel », le raisonnement suivi paraît également peu cohérent. En effet, il semble contradictoire d'assimiler, d'une part, l'absence de droit à un enseignement en langue régionale induit par l'article 2 de la Constitution, et le principe de l'imposition de l'usage de la langue bretonne que le Conseil déduit de la méthode de l'immersion. Il aurait été plus cohérent de se placer exclusivement sur le plan de l'obligation. De plus, il paraît excessif d'assimiler l'immersion, dans son principe, à une imposition de l'usage d'une langue autre que le français. Est-il cohérent d'interpréter que, dès lors que les parents ont fait le choix express de scolariser leurs enfants dans une école immersive, l'usage d'une langue autre que le français leur est imposé ? L'imposition alléguée s'accommode mal du libre choix institué par la régulation linguistique de l'enseignement en France¹²⁴⁰. Il paraît contradictoire d'affirmer tout à la fois que l'usage de la langue est imposé, alors même que par le jeu de l'option linguistique, les familles sont volontaires pour suivre un enseignement immersif. C'est au moyen d'une interprétation très extensive du critère de l'obligation, qui traduit une hypertrophie de son application par le juge constitutionnel, qu'une telle contradiction est écartée par le Conseil. Or, une alternative s'offrait aux juges de la rue de Montpensier. Bien plus que de condamner la méthode immersive en tant que telle, il aurait été plus sage de contrôler les modalités d'intégration de cet enseignement dans l'école publique, et notamment le respect de la libre adhésion des parents et du principe du volontariat, afin de juger si l'intégration des écoles *Diwan* était ou non conforme à la Constitution. Or, difficile de s'inscrire dans une telle démarche, puisque le Conseil n'était pas saisi du contrôle de l'intégration de ces établissements. En entrouvrant la porte à une censure, voire à un

¹²³⁹ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

¹²⁴⁰ C'était d'ailleurs pour s'assurer de l'adhésion assumée et éclairée des parents et enseignants à la méthode de l'immersion que l'arrêté du 9 avril 2002 avait instauré une procédure de consentement écrit des parents à ce que leurs enfants intègrent une école *Diwan*. Les règles relatives à la carte scolaire ne s'appliquaient pas, non plus, aux scolarisations dans ces établissements.

avertissement au pouvoir réglementaire, le Conseil constitutionnel se plaçait dans une situation bien embarrassante.

Malgré les critiques qu'il est possible de formuler contre les raisonnements suivis par la jurisprudence, toujours est-il que la voie de la reconnaissance réglementaire de l'usage immersif dans l'école publique a été fermée par ces différentes censures, et l'hostilité affichée par la jurisprudence à l'égard de l'intégration de l'enseignement immersif dans l'école publique a eu pour conséquence que cette intégration est aujourd'hui bloquée. Toutefois, cela ne signifie pas qu'aucune reconnaissance administrative de l'usage immersif de la langue basque n'ait été mise en place dans le Pays basque de France (b).

b) La permission administrative de l'usage immersif de la langue basque

Si la jurisprudence a jugé illégale l'intégration à l'enseignement public des écoles associatives proposant un enseignement bilingue sous la méthode de l'immersion, ces mêmes établissements bénéficient d'une reconnaissance administrative. En effet, suite à une série de premières conventions de partenariat signées entre la fédération *Seaska*, le Ministère de la Culture et de la communication et le Ministère de l'Éducation nationale dès 1982¹²⁴¹, la question de l'intégration des enseignants de ces établissements, et en particulier des établissements *Diwan*, à la fonction publique est envisagée en 1985, mais le Conseil constitutionnel abroge l'introduction de cette disposition dans la loi de finances rectificative de 1986 estimant que celle-ci est un cavalier législatif¹²⁴².

C'est donc la voie de la contractualisation qui est choisie afin de reconnaître l'enseignement immersif. Suite à un premier contrat signé entre le Ministère de l'Éducation nationale et la fédération *Seaska* en 1989, l'État commence à financer les rémunérations d'une première série d'enseignants du réseau *Seaska*. Cette reconnaissance est confirmée par la signature en 1994 d'un contrat d'association entre la fédération *Seaska* et le Ministère de l'Éducation nationale. La signature de ce contrat d'association implique bien une reconnaissance de l'enseignement

¹²⁴¹ Une première convention est signée en 1982 avec le Ministère de la culture et de la communication. Une deuxième convention est signée avec le Ministère de l'Éducation nationale en 1983.

¹²⁴² Cons. Const. 85-203 DC du 28 décembre 1985, JORF du 18 janvier 1986, p. 923, Cons. 7. « *Considérant que l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 1985 prévoit que les personnels enseignant dans les classes bilingues de l'association "Diwan" sont intégrés dans le corps des instituteurs à des conditions qui seront précisées par décret en Conseil d'État ; que la loi de finances rectificative pour 1985 ne comporte pour l'application de cette disposition ni création d'emplois ni ouverture de crédits ; qu'une telle disposition, qui n'a pas de caractère financier au sens de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959, n'est pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans une loi de finances ; que, par suite, elle a été adoptée selon une procédure non conforme à la Constitution* ».

immersif et une assimilation de cet enseignement avec l'enseignement public. L'article L442-5 du code de l'éducation régulant ces contrats d'association dispose, d'ailleurs, que « *dans les classes faisant l'objet du contrat, l'enseignement est dispensé selon les règles et programmes de l'enseignement public* ». Désormais, les établissements proposant un enseignement immersif de la langue basque étant associés à l'État par contrat, ce dernier reconnaît qu'ils respectent les règles et les programmes de l'enseignement public.

Censuré dans son principe pour l'enseignement public, l'enseignement immersif de la langue basque fait donc l'objet d'un partenariat avec l'État qui est associé par contrat aux établissements scolaires le proposant. Cette contradiction n'a pas échappé à la doctrine, qui s'étonne de l'apparente contradiction. En effet, si les règles mises en œuvre par le Conseil constitutionnel concernant le caractère facultatif de l'enseignement des langues régionales, et le veto émis par le Conseil d'État à son intégration dans l'école publique sont applicables à l'enseignement public, ils devraient l'être également aux établissements associés à l'État par contrat¹²⁴³. De là à voir une illégalité, voire une inconstitutionnalité dans la passation de ce contrat par l'État avec des établissements proposant un enseignement immersif, il n'y a qu'un pas¹²⁴⁴.

Le Conseil constitutionnel, confronté à cette délicate question, a fait le choix d'une relative souplesse, certainement confronté à une politique du fait accompli, et a validé implicitement dans sa décision 2001-456 DC la passation de ces contrats d'association en disposant que « *pour concourir à la sauvegarde des langues régionales, l'État et les collectivités territoriales peuvent apporter leur aide aux associations ayant cet objet* »¹²⁴⁵.

La cohérence d'ensemble du raisonnement du Conseil constitutionnel n'apparaît pas de manière évidente. En effet, dans le même considérant le Conseil semble valider les contrats d'association passés avec les établissements immersifs, sous-entendant que, conformément aux dispositions de l'article L442-5 du code de l'éducation, ces établissements respectent les règles de l'enseignement public, avant de suggérer que la méthode par immersion est contraire aux règles de l'enseignement public puisqu'il impose l'usage d'une langue autre que le français dans la vie de l'établissement et dans l'enseignement des matières non linguistiques¹²⁴⁶.

Malgré ces circonvolutions, la reconnaissance administrative de l'enseignement immersif bascophone connaîtra une deuxième étape marquée par la signature de plusieurs conventions

¹²⁴³ Voir en ce sens : F. LUCHAIRE, « Le statut de la collectivité territoriale de Corse », RDP, 1991, p. 958.

¹²⁴⁴ H. MOUTOUH, « Vers un statut des langues régionales en droit français ? », dans in H. GUILLOREL et G. KOUBI (Dir.), *Langues et Droits. Langues du droit, droit des langues*, op. cit., p. 240.

¹²⁴⁵ Cons. Const. 2001-456 DC du 27 décembre 2001, op. cit., Cons. 49.

¹²⁴⁶ Cons. Const. 2001-456 DC du 27 décembre 2001, op. cit., Cons. 51.

de partenariat entre l'État et la fédération *Seaska*. Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique linguistique de l'Office public de la langue basque, une convention entre le Ministère de l'Éducation nationale et la fédération *Seaska* a été signée le 12 janvier 2009 dans le but de construire une méthode d'analyse et de calcul pour déterminer les dotations horaires et les besoins de postes d'enseignants, mais également pour acter le principe de couverture territoriale de l'offre d'enseignement et donc valider de nouvelles ouvertures d'établissements d'enseignement. L'État, non seulement s'inscrit dans une démarche partenariale d'octroi des moyens financiers et de personnel pour assurer le fonctionnement de l'enseignement immersif bascophone, il acte également le principe de son développement sur tout le territoire du Pays basque de France. La convention a été renouvelée en 2012 et en 2015¹²⁴⁷.

Cette reconnaissance administrative de l'enseignement immersif en langue basque, par la signature d'un contrat d'association apportant un soutien financier de l'État dans le financement des postes d'enseignants et de plusieurs conventions établissant une méthodologie visant à développer et structurer cet enseignement sur tout le territoire, s'accompagne également par une autorisation de la part de l'État à mettre en œuvre un enseignement bascophone immersif dans l'école publique.

Cette deuxième étape a débuté lors de la signature en 2011 par l'Académie de Bordeaux du Ministère de l'Éducation nationale d'un protocole d'expérimentation visant à intégrer un enseignement dit « renforcé » en langue basque dans l'école publique, mais également dans les établissements privés confessionnels ne proposant pas d'enseignement immersif¹²⁴⁸.

Ce protocole vise à permettre d'intégrer un enseignement en langue basque pendant 75% voire même 100% du temps scolaire durant les trois premières années de l'école maternelle. Afin de permettre la mise en place de cet enseignement immersif, le protocole se fonde sur l'article 34 de la loi du 23 avril 2005 qui permet que les projets d'école ou d'établissements mettent en œuvre des expérimentations pédagogiques¹²⁴⁹.

¹²⁴⁷ La dernière convention encore en vigueur est disponible en ligne :

http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Administratif/BN_dokumentuak/2015/Seaska.pdf

¹²⁴⁸ Protocole relatif à la demande par une école d'une expérimentation pédagogique nécessitant l'augmentation du nombre d'heures d'enseignement en basque dans les sections bilingues du 1er degré. Le protocole est disponible en ligne : http://web64.ac-bordeaux.fr/fileadmin/fichiers/circos/anglet/Documents/BILINGUISME/Protocole_experimentation_pedagogique.pdf

¹²⁴⁹ Loi n°2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, JORF 96 du 24 avril 2005 p. 7166, art. 34. « *Sous réserve de l'autorisation préalable des autorités académiques, le projet d'école ou d'établissement peut prévoir la réalisation d'expérimentations, pour une durée maximum de cinq ans, portant sur l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité, l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement, la coopération avec les partenaires du système éducatif, les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire* ».

Le protocole définit une procédure encadrant ces autorisations d'expérimentations afin de s'assurer qu'à la fois les enseignants, les établissements scolaires et les parents d'élèves sont volontaires¹²⁵⁰. L'Office public de la langue basque intervient en amont, assurant la coordination et les mesures préalables visant à recueillir les candidatures (réunions d'informations avec les enseignants, les établissements et les parents, interface avec l'inspection académique...).

Sur la base de cette expérimentation dont le champ d'application reste, certes, limité aux trois années de la maternelle, 15 établissements publics et 18 établissements privés confessionnels expérimentent un enseignement immersif¹²⁵¹. Les modalités de cet enseignement sont variables, puisque dans un premier temps un enseignement en langue basque à 75% du temps scolaire avait été privilégié, alors qu'actuellement tous les établissements expérimentent un enseignement exclusivement en langue basque¹²⁵².

Cette expérimentation a été mise en place en application de la procédure dite d'expérimentation normative permise par l'article 37-1 de la Constitution¹²⁵³. Si la procédure d'expérimentation choisie est bien plus souple que celle dite de l'expérimentation locale prévue à l'article 72 al.4, il n'en reste pas moins que le Conseil constitutionnel, dans une décision du 12 août 2004¹²⁵⁴ a encadré la possibilité de procéder à des expérimentations reconnue à l'autorité normative de l'État. Le Conseil a, ainsi, précisé que le législateur, lors de l'autorisation d'une expérimentation « *ne [doit] pas méconnaître les (...) exigences de valeur constitutionnelle* »¹²⁵⁵.

Or, l'examen de la constitutionnalité de l'article 34 de la loi du 23 avril 2005 a été effectué par le Conseil qui a validé l'autorisation d'expérimentation ouverte par l'article, en même temps qu'il a procédé à « délégaliser » la disposition en question qui était du ressort du pouvoir réglementaire et non législatif¹²⁵⁶.

Si l'article fondant le protocole d'expérimentation est conforme à la Constitution, la question de la légalité est beaucoup plus incertaine en ce qui concerne le protocole lui-même. En effet, ce protocole s'inscrit en contradiction frontale avec les règles issues de l'article 2 de la

¹²⁵⁰ Les parents d'élèves doivent, par exemple, signer une autorisation expresse et individuelle pour procéder à cette expérimentation.

¹²⁵¹ Office public de la langue basque, « bilan de la rentrée 2017 », les données sont disponibles en ligne : http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Aktualitateak/Bilan_rentree_2017_et_evolution.pdf

¹²⁵² Parmi les établissements, certains mettent en place cette immersion uniquement durant la première année de maternelle, d'autres durant deux années, et enfin d'autres sur les trois années.

¹²⁵³ Art. 37-1 de la Constitution française : « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

¹²⁵⁴ Cons. Const. 2004-503 DC du 12 août 2004. JORF du 17 août 2004, p. 14648.

¹²⁵⁵ Cons. Const. 2004-503 DC du 12 août 2004, *op. cit.*, Cons. 9.

¹²⁵⁶ Cons. Const. 2005-512 DC du 21 avril 2005, JORF du 24 avril 2005, p. 7173, Cons. 23.

Constitution, telles qu'avaient été interprétées par le Conseil d'État dans sa décision du 29 novembre 2002¹²⁵⁷. En effet, que cela soit pour l'enseignement en langue basque pendant 75% du temps scolaire, ou pour l'enseignement exclusif en langue basque, les durées d'enseignement dans une langue autre que le français vont au-delà des nécessités d'apprentissage des langues régionales, telles qu'elles avaient été interprétées par les juges du Palais-Royal.

L'appréciation du Conseil d'État s'inscrit, d'ailleurs, en contradiction complète avec l'appréciation du Ministère de l'Éducation nationale sur la question, puisque c'est bien au nom des nécessités de l'apprentissage de la langue basque que ces expérimentations ont été autorisées. En effet, l'objectif du protocole est d'améliorer l'apprentissage de la langue basque, rendue difficile par un environnement majoritairement francophone des enfants et qui nécessite que ces derniers soient exposés dès leur plus jeune âge à un enseignement intensif en langue basque¹²⁵⁸.

La mise en place de ce protocole d'expérimentation démontre que l'enseignement immersif bénéficie bien d'une reconnaissance administrative et qu'un partenariat est mis en place afin de développer son usage, que cela soit dans les établissements privés associatifs ou dans les établissements publics, de manière plus mesurée.

Le principe de l'usage exclusif de la langue basque bénéficie également d'une reconnaissance analogue dans les services publics de l'accueil des jeunes enfants et de l'accueil des loisirs. Ces deux domaines ont fait l'objet d'une régulation de la part de l'Office public de la langue basque visant à définir des modèles d'accueil des jeunes enfants et des mineurs en langue basque. Dans les deux dispositifs, un modèle d'accueil entièrement en langue basque est prévu¹²⁵⁹. Ces dispositifs ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des structures d'accueil, qu'ils soient publics ou privés. Leur adoption à l'unanimité par les assemblées délibérantes de l'Office public de la langue basque induit donc une validation implicite par les services de l'État.

¹²⁵⁷ Cons. État, 29 novembre 2002, *SNES et autres*, Cons. 3.

Cons. État, 29 novembre 2002, *UNSA et autres*, Cons. 7.

¹²⁵⁸ Voir le préambule du protocole d'expérimentation : « *Dans un contexte où l'environnement familial et sociétal de la plupart des élèves est très majoritairement francophone, la progression dans l'apprentissage et la production en langue basque reste un exercice difficile pour les élèves, qui requiert l'implication et la motivation permanentes des enseignants intervenant en basque, d'autant plus que la structure de la langue basque ne s'apparente à celle de la langue française. Face à cette réalité, des équipes enseignantes d'écoles bilingues ont déjà cherché des dispositifs permettant d'intensifier en Cycle 1 (maternelle) principalement le temps scolaire réservé à l'utilisation de la langue basque* ».

Le protocole est disponible en ligne : http://web64.ac-bordeaux.fr/fileadmin/fichiers/circos/anglet/Documents/BILINGUISME/Protocole_experimentation_pedagogique.pdf

¹²⁵⁹ Il s'agit du modèle B pour l'accueil des jeunes enfants, et du modèle « accueil en langue basque » pour l'accueil des loisirs.

La mise en œuvre du dispositif *Leha* pour l'accueil des jeunes enfants a confronté l'État à cette problématique. En effet, le dispositif a été élaboré en concertation avec la Caisse d'allocation familiale du Pays basque et du Seignanx. Saisie pour un examen de la légalité du dispositif, la Caisse nationale des affaires familiales a autorisé l'application du dispositif par le biais d'un dispositif expérimental. Dans le cadre de ce dispositif, l'État, au travers de la Caisse nationale¹²⁶⁰, a procédé à effectuer sa propre conciliation. En effet, l'application du modèle B, qui définit un usage exclusif de la langue basque, est autorisée de manière expérimentale, sous réserve que des dispositions permettant de prévenir une discrimination de parents ne souhaitant pas inscrire leur enfant dans un accueil exclusivement bascophone soit trouvées¹²⁶¹.

Par le biais de ces différents dispositifs expérimentaux, l'accueil immersif en langue basque bénéficie donc d'une reconnaissance et d'une application partenariale principalement au niveau de l'enseignement, mais également dans les services publics d'accueil des jeunes enfants et d'accueil de loisirs. Ces reconnaissances et ces soutiens s'inscrivent dans des démarches d'équité linguistique, puisqu'elles favorisent un emploi exclusif de la langue basque dans la sphère publique, dans l'objectif de favoriser l'apprentissage de la langue par les nouvelles générations. Cette reconnaissance de l'usage immersif de la langue basque s'accompagne également d'un soutien financier aux établissements privés le mettant en place (2).

2- Le soutien financier à l'usage immersif de la langue basque

La question du soutien financier des établissements privés concerne principalement les établissements privés associatifs d'enseignement immersif, même si des structures appliquant l'immersion dans l'accueil des jeunes enfants et l'accueil de loisirs bénéficient également de ces soutiens par le biais des dispositifs de financement prévues par les différentes Caf ou un subventionnement de l'Office public de la langue basque¹²⁶².

¹²⁶⁰ La Caisse nationale d'allocations familiales est un établissement public administratif. Art. L223-2 du code de l'action sociale.

¹²⁶¹ Le dispositif doit amener à ce que ces parents se voient proposer une alternative dans une crèche ne proposant pas un accueil exclusivement en langue basque. Voir Rapport d'évaluation de l'Office public de la langue basque, Octobre 2016. p. 76. Le rapport est disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000669/index.shtml>

¹²⁶² Des crèches associatives appliquant un accueil exclusivement en langue basque bénéficient d'un conventionnement avec la Caf du Pays basque et du Seignanx et donc des financements de droit commun dévolues aux crèches. Les accueils de loisirs de l'association Uda Leku bénéficient de la même reconnaissance, en plus d'un soutien financier de la part de l'Office public de la langue basque.

La question du soutien financier des dépenses d'investissement des établissements scolaires du réseau *Seaska* se heurte à un interdit de principe (a) qui, toutefois, est largement contourné en pratique (b).

a) *L'interdiction juridique au financement des dépenses d'investissements des établissements privés immersifs*

La question du soutien financier des autorités publiques aux établissements privés associatifs proposant un enseignement immersif s'est posée de manière récurrente. Si le Conseil constitutionnel a validé le principe selon lequel « *pour concourir à la sauvegarde des langues régionales, l'État et les collectivités territoriales peuvent apporter leur aide aux associations ayant cet objet* »¹²⁶³, encore faut-il que ces aides respectent le principe de légalité. En ce qui concerne l'enseignement, les établissements immersifs se sont retrouvés face à des charges financières très lourdes afin de pouvoir mettre en œuvre un tel enseignement. Si les dépenses de fonctionnement bénéficient d'un financement public, au travers des aides accordées dans le cadre du contrat d'association et des différents financements de fonctionnement de droit commun¹²⁶⁴, les dépenses d'investissement sont soumises à des règles plus restrictives.

Or, ces dépenses représentent un coût très important pour ces établissements qui se sont développés en l'absence de tout patrimoine immobilier et ont donc dû se constituer un tel patrimoine afin de pouvoir développer leur réseau d'établissements scolaires.

La possibilité pour les collectivités territoriales de contribuer au financement de ces dépenses est très strictement encadrée par les dispositions des articles L151-3 et L151-4 du code de l'éducation. En effet, l'article L151-3 pose le principe du financement privé des établissements d'enseignement général privé qui s'oppose au principe de financement public des établissements d'enseignement général public¹²⁶⁵. L'article L151-4 du même code ouvre un tempérament à ce principe, en permettant que l'État et les collectivités territoriales mettent à

¹²⁶³ Cons. Const. 2001-456 DC du 27 décembre 2001, *op. cit.*, Cons. 49.

¹²⁶⁴ L'article L442-5 du code de l'éducation rend éligible les établissements privés sous contrat d'association au règlement par les communes du « forfait communal ». Art. L442-5 « *Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public* ». Ce forfait est également dû par la commune où réside un élève scolarisé dans ces établissements, malgré le fait que l'établissement soit situé en dehors de cette commune. Art. L442-5-1 du code de l'éducation. « *La contribution de la commune de résidence pour un élève scolarisé dans une autre commune dans une classe élémentaire d'un établissement privé du premier degré sous contrat d'association constitue une dépense obligatoire lorsque cette contribution aurait également été due si cet élève avait été scolarisé dans une des écoles publiques de la commune d'accueil* ».

¹²⁶⁵ Art. L151-3 du code de l'éducation. « *Les établissements publics sont fondés et entretenus par l'Etat, les régions, les départements ou les communes. Les établissements privés sont fondés et entretenus par des particuliers ou des associations* ».

dispositions des établissements privés d'enseignement général du second degré des locaux ou une subvention plafonnée à 10% des dépenses annuelles de l'établissement¹²⁶⁶.

Enfin, l'article L442-16¹²⁶⁷ du code de l'éducation ouvre un deuxième tempérament à ces restrictions, puisque les collectivités territoriales peuvent concourir à l'acquisition d'équipements informatiques par les établissements d'enseignement privés associés à l'État par contrat. L'article L442-17¹²⁶⁸ du même code autorise également l'État ou les collectivités territoriales à garantir des emprunts contractés par des groupements ou par des associations pour financer la construction, l'acquisition et l'aménagement de locaux d'enseignement utilisés par des établissements privés.

Ces restrictions au financement public des établissements d'enseignement privés ne concernent que l'enseignement général, l'enseignement technique¹²⁶⁹ et agricole¹²⁷⁰ étant exemptés de ces règles. Pour les établissements de l'enseignement général, le principe est donc clair : les établissements du premier degré ne peuvent bénéficier de subventions¹²⁷¹, et les établissements du second degré ne peuvent bénéficier que d'une subvention plafonnée à 10% du montant de leurs dépenses annuelles et de la mise à disposition de locaux.

La jurisprudence a encadré la faculté de soutenir publiquement les établissements d'enseignement privés général du second degré et notamment la possibilité pour les collectivités territoriales et pour l'État de mettre à disposition locaux. Le premier encadrement a concerné l'applicabilité de ces restrictions aux établissements privés sous contrat d'association. Le Conseil d'État a rappelé que ces établissements sont soumis aux restrictions susvisées¹²⁷².

¹²⁶⁶ Art. L 151-4 du code de l'éducation. « *Les établissements d'enseignement général du second degré privés peuvent obtenir des communes, des départements, des régions ou de l'Etat des locaux et une subvention, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement* ».

¹²⁶⁷ Art. L442-16 du code de l'éducation. « *Les collectivités territoriales peuvent concourir à l'acquisition d'équipements informatiques par les établissements d'enseignement privés ayant passé avec l'Etat l'un des contrats prévus aux articles L. 442-5 et L. 442-12 sans que ce concours puisse excéder celui qu'elles apportent aux établissements d'enseignement publics dont elles ont la charge* ».

¹²⁶⁸ Art. L442-17 du code de l'éducation. « *La garantie de l'Etat peut être accordée, dans des conditions fixées par décret, aux emprunts émis par des groupements ou par des associations à caractère national, pour financer la construction, l'acquisition et l'aménagement de locaux d'enseignement utilisés par des établissements privés préparant à des diplômes délivrés par l'Etat. La même faculté est ouverte aux communes pour les écoles, aux départements pour les collèges et aux régions pour les lycées, au profit des groupements ou associations à caractère local* ».

¹²⁶⁹ Cons. État 7 juillet 1950 *Œuvre de Saint-Nicolas*, Cons. État 19 mars 1986 *Département Loire-Atlantique*.

¹²⁷⁰ Art. L 813-5 du code rural. « *L'Etat peut contribuer aux frais d'investissements afférents aux établissements d'enseignement agricole sous contrat, à l'exclusion des dépenses de première construction* ». Les collectivités territoriales peuvent contribuer de manière libre à ces frais, sous réserve de la passation d'une convention avec l'établissement aidé.

¹²⁷¹ Cons. État 25 octobre 1991, *Syndicat national de l'enseignement chrétien et autres*.

¹²⁷² Cons. État, 6 avril 1990, *Département d'Ille-et-Vilaine*.

Le deuxième encadrement a concerné la mise à disposition de locaux. La mise à disposition de locaux non scolaires ou de terrains est exclue¹²⁷³, tout comme la mise à disposition de locaux à construire¹²⁷⁴. Les locaux scolaires existants peuvent, en revanche, être mis à disposition, auquel cas le juge administratif procédera à un contrôle de la condition de cette mise à disposition et pourra, lorsque des conditions de mise à disposition trop avantageuses seront constatées, requalifier ladite mise à disposition en subvention et la limiter au plafond de 10% des dépenses annuelles de l'établissement.

En application de ces différentes dispositions le développement des établissements privés associatifs du réseau *Seaska* est confronté à des sérieuses difficultés financières. L'ouverture de nouvelles écoles étant soumise aux capacités financières des établissements, le développement de cet enseignement a été confronté aux difficultés de financer de tels investissements et à la précarité immobilière de beaucoup d'établissements existants. Face à ces difficultés, plusieurs collectivités territoriales ont décidé de contourner l'interdiction de subventionner les dépenses d'investissement de ces établissements et ont financé, parfois intégralement, la construction de nouveaux établissements (b).

b) Le contournement pratique de l'interdiction

Si le principe établi par le droit positif demeure celui de l'interdiction de toute subvention d'investissement ou de mise à disposition de locaux à des établissements privés d'enseignement général du premier degré, et d'un encadrement strict de ces possibilités pour les établissements de second degré, plusieurs collectivités territoriales ont décidé de contourner l'interdiction et de financer la construction d'établissements scolaires au profit des écoles du réseau *Seaska*.

Ces mesures de contournement ont démarré depuis la décision en 1994 de la Commune de Biarritz de mettre à disposition des locaux communaux au profit de l'*ikastola* de Biarritz. La mise en place d'une convention de mise à disposition avait été précédée d'une polémique avec les services de l'État qui s'étaient opposés au financement par la commune de la construction d'un établissement scolaire. Finalement, le maire de la commune avait décidé de construire le bâtiment avant de signer une convention d'occupation d'un « centre éducatif de loisirs » en 1994 abritant, en réalité, l'*ikastola* de la commune.

Initiée en 1994 par la commune de Biarritz, dont le maire de l'époque, M. Borotra, était sénateur et vice-Président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, le contournement s'est ensuite

¹²⁷³ Cons. État, 22 février 1995, *Tiberti et Bérenger*.

¹²⁷⁴ Cons. État, 10 novembre 1993, *Préfet de la région Ile-de-France*.

étendu à d'autres communes. Ainsi, les procédures de contournement suivent plusieurs voies. La première est de construire un bâtiment avant de céder son utilisation à une *ikastola* en détournant l'objet de l'association amenée à occuper les locaux. Plusieurs communes ont ainsi financé ces bâtiments puis autorisé leur occupation par des associations privées au titre de centres de loisirs et d'éducation. Une deuxième procédure peut également consister à la mise à disposition à titre gratuit ou contre une rémunération très inférieure au prix du marché, de parcelles de terrains communaux afin que l'association y construise un établissement scolaire. Enfin, des mises à disposition de locaux communaux sont également pratiquées, soit à titre gratuit, soit à des conditions très inférieures au prix du marché.

Ces procédures de contournement se sont progressivement généralisées, jusqu'au point où il est évoqué à plusieurs reprises que 90% des *ikastola* actuelles sont établies dans des locaux mis à disposition par des communes¹²⁷⁵.

Face à une telle généralisation du contournement de l'interdit législatif, les services de l'État ont adopté une attitude changeante. Si, l'absence d'introduction de déféré préfectoral contre la majorité des délibérations approuvant de telles constructions ou mises à disposition peut surprendre de prime abord, tant les modalités du contournement apparaissent grossières sur la finalité de ces locaux, elles dénotent un certain « laissez-faire » qui s'est appliqué.

Cette attitude de « laissez-faire » a été interrompue à certaines reprises, lors de la prise de fonctions de nouveaux Sous-préfets notamment. Ainsi, les services préfectoraux ont été à l'origine de deux circulaires interprétatives en 2006 et en 2014 adressées aux communes et qui avaient pour objet de rappeler le droit existant sur les modalités de financement public de ces établissements¹²⁷⁶. Ces rappels du droit applicable ont pu également être accompagnés de recours en annulation à l'encontre de délibérations violant les dispositions législatives. Une phase contentieuse avait notamment été ouverte en 2013, suite à l'entrée en fonction d'un nouveau Sous-préfet le 15 novembre 2012¹²⁷⁷. Ainsi, deux délibérations de la commune

¹²⁷⁵ Le chiffre est évoqué par la presse : <https://www.sudouest.fr/2013/01/28/ikastola-d-hendaye-le-debat-est-relance-948931-4018.php>
<http://www.lejpb.com/paperezkoa/20130126/384669/fr/Le-prefet-envoie-avertissement-pour-le-financement-1%E2%80%99ikastola-Hendaye?Hizk=es>

¹²⁷⁶ Circulaire du 17 novembre 2006 relative au régime juridique des aides susceptibles d'être apportées à l'enseignement privé par les collectivités territoriales.
Circulaire du 6 mai 2014 relative au régime juridique des aides susceptibles d'être apportées à l'enseignement privé par les collectivités territoriales.

¹²⁷⁷ Le sous-Préfet nommé à l'époque était M. Patrick Dallennes.

d'Hendaye¹²⁷⁸ et de Briscous¹²⁷⁹ ayant pour objet de contourner les dispositions susvisées et de subventionner la construction d'*ikastola* avaient fait l'objet d'un déféré préfectoral¹²⁸⁰.

Si ces intermèdes contentieux ont suscité de vives polémiques, la généralisation du contournement des modalités de financement des dépenses d'investissement des *ikastola* par les communes a placé les services de l'État dans un certain embarras. La circulaire de 2014 va même jusqu'à proposer une formule alternative au soutien public de ces établissements, en suggérant l'application des autorisations d'occupation temporaire¹²⁸¹ au profit des *ikastola*, contre le versement d'une redevance à la commune.

Si l'effort de proposition paraît louable, la solution apportée à la problématique paraît insuffisante face à l'ampleur de la question et des besoins financiers des *ikastola* pour assurer le développement de leur offre. Le contournement de la loi, mis en œuvre de manière générale souligne encore une fois la contradiction dans laquelle se trouvent les pouvoirs publics entre la volonté de soutien de la transmission de la langue basque et les prescriptions juridiques applicables.

¹²⁷⁸ Délibération de la commune d'Hendaye du 23 avril 2013 relative à la création d'un centre éducatif et de loisirs sur un terrain communal.

¹²⁷⁹ Délibération de la commune de Briscous du 9 juillet 2013 relative à la mise à disposition d'un terrain destiné à accueillir une *ikastola*. La délibération est disponible en ligne : <http://www.briscous.fr/reunion-du-conseil/conseil-municipal-09072013>

¹²⁸⁰ Dans le cas de la commune d'Hendaye, il s'agissait de financer la construction d'un établissement scolaire et avant de mettre en œuvre une convention de mise à disposition au profit de l'*ikastola* de la commune. Dans le cas de la commune de Briscous, il s'agissait de mettre à disposition un terrain communal contre un loyer de 300 euros annuels, afin de permettre la construction d'une *ikastola* aux frais de l'association.

¹²⁸¹ Art. L1311-5 du code général des collectivités territoriales.

Conclusion du chapitre 2

L'analyse des politiques publiques mises en œuvre en faveur de la langue basque conduisent nécessairement à dresser constat de la convergence des approches sur le territoire de la langue basque en France et en Espagne. Du côté espagnol, c'est au lendemain de l'adoption de la Constitution de 1978 que s'est enclenchée cette démarche de normalisation linguistique. Elle s'est construite de manière la plus affirmée dans la Communauté autonome basque, et sur la base de fondements clairs. L'objectif est de répondre au déclin du nombre de locuteurs par une action vigoureuse des pouvoirs publics. Les outils mobilisés pour cela sont les droits linguistiques des locuteurs, et l'intégration généralisée de la langue basque dans tous les domaines de la vie sociale. Cette intégration s'est concentrée majoritairement dans l'administration et dans l'enseignement.

Démarche d'équité linguistique, le souci des politiques de normalisation est d'intégrer la langue basque de manière généralisée. Pour cela, la question du profilage linguistique des postes publics et de la prise en compte des compétences en langue basque des agents publics a fait l'objet de politiques spécifiques.

La normalisation linguistique de la langue basque se réalise également au moyen d'outils de mesure de l'efficacité des politiques mises en place. Indicateurs de l'avancée de la connaissance et de l'usage de la langue basque par la population, les enquêtes sociolinguistiques s'inscrivent comme un outil d'évaluation des politiques de normalisation et guident leur adaptation par l'adoption de plans généraux et sectoriels par les pouvoirs publics. La planification linguistique, en particulier en ce qui concerne la définition des postes publics à profils linguistiques, constitue un outil de base pour la démarche de normalisation de la langue basque.

Longtemps plus mesurée sur cette question, en raison de la limitation géographique de l'officialité de la langue basque, la Communauté forale de Navarre s'est progressivement inscrite dans cette démarche de normalisation linguistique.

Si la nécessité de mesurer l'évolution sociolinguistique de la langue basque n'a pas posé de problème particulier, tout comme l'intégration de la langue basque dans l'administration et l'enseignement dans la zone bascophone, longtemps la question de la normalisation de la langue basque dans les zones où celle-ci n'est pas officielle est demeurée problématique. Réticente à l'idée de planification linguistique et de profilage des postes publics dans lesquels la maîtrise de la langue basque est exigée, l'intégration de la langue basque dans l'administration des zones mixte et non-bascophone est demeurée plus problématique.

L'adoption en 2018 d'un décret régional sur ces questions marque une évolution. Désormais, le principe de planification linguistique dans l'administration obéit à des critères communs qui se basent sur le volontariat dans les zones où la langue basque n'est pas officielle et sur l'obligation dans les zones où elle est officielle. L'adoption en 2017 du premier plan général fixant la stratégie du Gouvernement navarrais en matière de politique linguistique marque également une évolution sur la question.

Les pouvoirs publics espagnols mettent donc en œuvre une politique de normalisation linguistique, que cela soit dans une optique complète et intégrale dans la Communauté autonome basque, ou dans une optique modulable territorialement dans la Communauté forale de Navarre. Plus surprenant, les pouvoirs publics du Pays basque de France se sont également investis dans une politique de normalisation linguistique de la langue basque. L'Office public de la langue basque, qui regroupe tous les pouvoirs publics du territoire, met en place une telle politique depuis l'adoption en 2006 du projet de politique linguistique. La Communauté d'agglomération du Pays basque s'inscrit également en continuité de cette démarche depuis l'adoption de sa propre politique linguistique en 2018 et sa participation dans les instances délibérantes de l'Office public de la langue basque.

La politique mise en œuvre en Pays basque de France peut être qualifiée de politique de normalisation linguistique, puisqu'elle poursuit le même objectif de généraliser la connaissance et l'usage de la langue basque par la population. Elle applique également les mêmes outils, en s'appuyant sur les enquêtes sociolinguistiques comme outils d'évaluation, et en intégrant une démarche planification linguistique visant à organiser l'offre en langue basque dans l'enseignement, les services publics et l'administration.

Cette politique s'inscrit dans une logique d'action positive et peut poser la question de sa compatibilité avec le droit positif français, notamment dans le domaine de l'intégration de la langue basque dans l'administration et les services publics, ou dans le soutien et la reconnaissance affichée à la modalité d'enseignement bilingue par la méthode de l'immersion en langue basque.

Confrontés à la même réalité sociolinguistique caractérisée par le déclin et la situation minoritaire de la langue basque, les différents pouvoirs publics ont mis en place des politiques linguistiques poursuivant un objectif commun, celui de la revitalisation de la langue basque, alors même que les droits espagnols et français s'inscrivent en matière de régulation linguistique dans des directions opposées.

Conclusion de la Partie 2

Si, de prime abord, les modèles étatiques français et espagnol, ainsi que les traditions juridiques correspondantes concernant la lecture du principe d'égalité apparaissent irréconciliables au regard du statut juridique applicable au pluralisme linguistique, il n'en reste pas moins que des logiques juridiques, politiques et administratives communes apparaissent.

Ces logiques communes se retrouvent, d'une part dans la mise en place de régulations poursuivant des logiques similaires, comme c'est le cas pour l'enseignement où la régulation française s'est inspirée, en construisant un régime de séparation linguistique basé sur plusieurs modèles d'enseignement en langue basque, des exemples de la Communauté autonome basque et de la Communauté forale de Navarre. Ces logiques communes apparaissent également dans les modalités de partage de la compétence linguistique. Si l'Espagne a fait le choix, *ab initio*, en faveur d'un pluralisme normatif s'articulant sur la compétence partagée, voire concurrente de la régulation linguistique entre l'État, les Communautés autonomes et les institutions locales, la France a également suivi ce chemin. Certes, le principe de régulation linguistique reste la prérogative du pouvoir normatif de l'État, malgré la contestation de ce pouvoir par certaines collectivités territoriales ayant voulu reconnaître par voie de délibération leur langue propre. Toutefois, la reconnaissance d'une compétence de promotion des langues régionales pose la question de la répartition de la compétence linguistique entre l'État et les collectivités territoriales. Ce partage des compétences s'est mis en place selon un principe de responsabilité partagée, de sorte que, comme en Espagne, la compétence de promotion de la langue basque est aujourd'hui exercée par l'État, les collectivités territoriales et un groupement d'intérêt public spécifiquement dédié, l'Office public de la langue basque, regroupant tous les acteurs institutionnels compétents.

Si l'organisation administrative de la compétence linguistique traduit une logique similaire de compétence et de responsabilité partagée en France et en Espagne, les objectifs politiques assignés lors de la mise en œuvre de cette responsabilité partagée en faveur de la langue basque sont encore plus similaires des deux côtés des Pyrénées. En effet, les deux Communautés espagnoles ont choisi de mener à bien une politique linguistique dite de normalisation de la langue basque, s'appuyant sur une volonté de récupération linguistique et organisée autour d'une politique planifiée. Si l'application géographique est moins ambitieuse en Navarre, en raison du zonage linguistique et a suscité des controverses plus importantes, les objectifs de récupération linguistique assignés et les outils de planification linguistique mis en œuvre sont

similaires. Ainsi, ces outils se basent, non seulement sur la planification, mais mettent en œuvre également des politiques d'équité linguistique en faveur de la langue basque afin d'atteindre l'objectif de récupération linguistique.

De manière plus surprenante, alors que les fondements juridiques de ces politiques espagnoles (reconnaissance de droits linguistique, équité linguistique) sont absents en France, la politique en faveur de la langue basque s'inscrit dans la droite ligne des politiques linguistiques basque et navarraise. Ainsi, le projet de politique linguistique traduit, tout à la fois le choix pour la mise en place d'un processus de récupération linguistique de la langue basque, et la mise en œuvre d'une planification linguistique ambitieuse et multisectorielle. Enfin, pour mettre en œuvre cet objectif de planification linguistique, des mesures d'équité linguistique en faveur des locuteurs bascophones et de l'usage de la langue basque dans la sphère publique ont été mises en place, que cela soit dans l'accès aux emplois publics ou dans l'usage exclusif de la langue basque dans plusieurs services publics.

Ces mesures d'équité linguistique, et ces actions de planification linguistique se heurtent, toutefois, lors de leur mise en œuvre aux principes fondamentaux de la régulation linguistique en France. Alors que leur mise en œuvre paraît cohérente au regard des objectifs de la politique en faveur de la langue basque, il est permis de s'interroger sur la légalité des mesures visant à généraliser l'usage de la langue basque dans l'administration et le service public, ou encore à construire *de facto* un droit d'option linguistique dans l'enseignement. Les questionnements induits par ces politiques, notamment en matière d'exigences de maîtrise de la langue basque pour l'accès à plusieurs emplois publics, ou de soutien de l'usage immersif de la langue basque dans l'enseignement ou d'autres services publics, démontrent la contradiction dans laquelle se trouvent les pouvoirs publics en Pays basque de France. D'un côté, le soutien à cette politique de normalisation et récupération linguistique est affiché et assumé, que cela soit par les collectivités territoriales, l'Office public de la langue basque, voire l'État. D'un autre côté, l'embarras, voire l'hypocrisie, est grandissant lorsque l'application d'une telle politique publique se heurte au droit applicable.

La situation actuelle n'est, donc, pas satisfaisante et fait naître un problème évident de sécurité juridique de la politique mise en place en faveur de la langue basque. Ce problème de sécurité juridique est-il inextricable ? Nous ne le pensons pas. Si les principes fondamentaux organisant la primauté du français et interdisant de reconnaître des communautés linguistiques au sein de la communauté nationale ne sauraient être remis en cause, la voie reste ouverte pour une solution de compromis privilégiant une approche conciliante du pluralisme linguistique. Pour cela, et afin de restaurer la sécurité juridique de la politique publique mise en place en faveur

de la langue basque dans le Pays basque de France, une conciliation nouvelle doit être envisagée. Cette conciliation se fonde sur des articles et des mécanismes constitutionnels déjà existants et présente donc l'avantage de ne pas nécessiter de réviser les grands principes républicains tels que l'unité politique et normative de l'État et le principe d'égalité des citoyens devant la loi. Elle permet également de fonder une approche plus conciliante en faveur du pluralisme linguistique et de la décentralisation linguistique, et de résoudre les difficultés apparues avec la mise en place en France d'une politique publique en faveur de la revitalisation et de la normalisation de la langue basque (Partie 3).

PARTIE 3- Une conciliation constitutionnelle nouvelle nécessaire en France

Réfléchir sur une nouvelle conciliation plus favorable au pluralisme linguistique en France nécessite de se pencher sur les fondements constitutionnels permettant une évolution en matière de multilinguisme d'une part, et de différenciation du droit des langues, d'autre part. Sur ces deux questions, s'il est vrai que le principe d'égalité agit en termes de ligne rouge constitutionnelle à ne pas franchir, le droit constitutionnel français offre des pistes de dépassement intéressantes. Ce dépassement passe, d'une part, par une lecture audacieuse de l'article 75-1 de la Constitution et de la notion de patrimoine permettant de construire un droit nouveau du pluralisme linguistique en France (Chapitre I). Sur cette base, il est également possible de construire des politiques linguistiques et des régulations juridiques territorialisées et différenciées en fonction des réalités sociales propre à chaque langue. Cette territorialisation et différenciation permettrait de construire un statut territorial de la langue basque permettant de s'inscrire en cohérence avec la politique de normalisation linguistique mise en œuvre en Pays basque de France (Chapitre II).

Chapitre I- Une conciliation nouvelle fondée sur le patrimoine constitutionnel linguistique

La constitutionnalisation des langues régionales en 2008 en tant que patrimoine de la France offre des potentialités juridiques aujourd'hui largement inexploitées. Le choix du pouvoir constituant dérivé pour la notion de patrimoine, d'une part, présente l'intérêt de s'inscrire en cohérence avec le choix effectué par le pouvoir constituant espagnol et le droit conventionnel (Section 1). Cette patrimonialisation, loin de constituer un simple neutron constitutionnel, permet donc d'envisager l'article 75-1 comme un fondement nouveau à une ouverture française à son pluralisme linguistique. En effet, la notion de patrimoine constitutionnel permet d'exprimer dans le texte constitutionnel un objectif nouveau de protection et de promotion du pluralisme linguistique et, à ce titre, de permettre une conciliation nouvelle entre les principes constitutionnels issus de l'article premier et 2 de la Constitution fondant le régime de primauté, voire d'exclusivité, du français dans la sphère publique avec les exigences issues du principe de liberté de communication tels qu'ils doivent s'entendre par le truchement de l'objectif constitutionnel de protection et de promotion du pluralisme linguistique (Section 2).

Section 1- Le patrimoine, source juridique commune aux territoires de la langue basque

La patrimonialisation de la langue basque est le fruit d'une démarche constitutionnelle commune à la France et à l'Espagne. Si, par ricochet, la langue basque bénéficie d'une reconnaissance en tant que patrimoine constitutionnel, en réalité, l'objectif de la mobilisation de la notion de patrimoine vise à consacrer constitutionnellement le pluralisme linguistique (I). C'est parce que la multiplicité de langues constitue un patrimoine immatériel d'intérêt que le pouvoir constituant a entendu protéger cette diversité et, par ricochet, les langues caractérisant cette diversité. Une telle approche, fondée sur la protection du pluralisme linguistique en tant que patrimoine immatériel et culturel se vérifie sur le plan conventionnel, en particulier depuis l'adoption de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (II).

I- La langue basque, un patrimoine constitutionnel espagnol et français

Si la langue basque bénéficie d'un statut juridique différent en Espagne, où elle est reconnue en tant que langue officielle, et en France où elle ne bénéficie pas d'un tel statut, les deux normes constitutionnelles reconnaissent cette langue en tant que patrimoine constitutionnel. Cette patrimonialisation vise, non seulement à reconnaître la langue basque en tant que telle, mais également à proclamer l'attachement du pouvoir constitutionnel au pluralisme linguistique dont la langue basque est une des composantes, que cela soit en Espagne en tant que modalité linguistique (A), ou en France en tant que langue régionale (B).

A/ Le patrimoine linguistique et la Constitution espagnole

La reconnaissance de la langue basque en tant que patrimoine constitutionnel est effectuée par l'article 3.3 de la Constitution espagnole. Cet article vise à protéger le pluralisme linguistique espagnol (1). La langue basque bénéficie donc de cette reconnaissance par ricochet, en tant qu'elle contribue au pluralisme linguistique espagnol. Cette approche en termes de diversité et de pluralisme fait l'objet d'une démarche législative nouvelle qui vise à protéger la langue basque, en s'inspirant des outils de protection de la diversité environnementale (2).

1- Le pluralisme linguistique, patrimoine constitutionnel espagnol

La patrimonialisation de la langue basque est la conséquence de l'article 3.3 de la Constitution espagnole. Cet article dispose que : « *La richesse des différentes modalités linguistiques de l'Espagne est un patrimoine culturel qui doit être l'objet d'une protection et d'un respect particuliers* »¹²⁸². Cet article présente l'avantage d'offrir une protection large, par le choix du terme des modalités linguistiques qui sont l'objet de la protection constitutionnelle en question (a). Cette acception large permet de transcender le principe d'officialité linguistique et d'offrir une protection constitutionnelle à des modalités linguistiques qui ne bénéficient pas du statut d'officialité. Par ailleurs, l'article 3.3 bénéficie d'une portée normative importante car, en établissant une patrimonialisation des modalités linguistiques basée sur le pluralisme linguistique, il contribue à valider une approche pluraliste de la coexistence des langues, en fondant les politiques de normalisation linguistique ou en fixant les principes d'aménagement du principe d'officialité linguistique sur un principe pluraliste (b).

a) Une acception large du patrimoine linguistique constitutionnel

L'analyse de l'article 3.3 de la Constitution espagnole implique nécessairement de s'interroger sur le champ d'application de la norme étudiée, ainsi que sur sa portée normative. En effet, la formulation de l'article s'inscrit sur un plan différent par rapport aux deux premiers alinéas de l'article 3 qui fondent le principe d'officialité linguistique. À la fois l'article 3.1 et l'article 3.2 font, ainsi, le choix de reconnaître l'officialité linguistique sur le fondement de la notion de langue espagnole. C'est parce que le castillan est langue espagnole, qu'il est reconnu comme officiel sur tout le territoire de l'État espagnol¹²⁸³. De même, c'est en tant que langues espagnoles que les autres langues peuvent bénéficier d'un statut de co-officialité en accord avec le choix du pouvoir statutaire autonome¹²⁸⁴.

Or, l'article 3.3 ne fait pas le choix de reconnaître et de protéger les langues espagnoles en tant que patrimoine culturel et constitutionnel. Il préfère introduire la notion de modalités linguistiques. L'utilisation d'un vocable différent marque bien l'intention du pouvoir constituant d'établir une reconnaissance et un régime juridique différent entre les deux premiers

¹²⁸² Art. 3.3 de la Constitution espagnole. « *La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección* ».

¹²⁸³ Art. 3.1 de la Constitution espagnole. « *Le castillan est la langue espagnole officielle de l'État* ».

¹²⁸⁴ Art. 3.2 de la Constitution espagnole. « *Les autres langues espagnoles seront également officielles dans les Communautés autonomes respectives, conformément à leurs statuts* ».

alinéas de l'article 3 établissant le principe d'officialité linguistique et l'article 3.3 de la Constitution.

Cette différence d'approche et ce choix pour la notion de modalité linguistique au lieu de celle de langue espagnole a poussé la doctrine à s'interroger sur le champ d'application de l'article 3.3 de la Constitution. Cette différenciation a-t-elle pour objet d'instituer un mécanisme de protection différent de celui issu du principe d'officialité linguistique et excluant les langues officielles ? Ou, au contraire, la notion de modalité linguistique peut-elle englober lesdites langues, ainsi que d'autres qui ne seraient pas officielles, dans un mécanisme de protection plus large ?

La majorité de la doctrine¹²⁸⁵ s'est positionnée en faveur de la seconde hypothèse, en estimant que la notion de modalité linguistique permet d'englober à la fois les langues officielles et les autres langues qui ne bénéficient pas d'un tel statut¹²⁸⁶, face aux voix qui estimaient que l'article 3.3 permettait de mettre en œuvre une protection spécifique à ces dernières¹²⁸⁷.

Face à ce désaccord doctrinal, il convient de pencher vers la solution d'une acception large de la notion de modalités linguistiques, qui permet d'intégrer à la protection constitutionnelle de l'article 3.3 de la Constitution les langues espagnoles officielles et celles qui ne bénéficient pas d'un tel statut. La première raison pour cela réside dans une lecture combinée des dispositions de l'article 3.3 et du préambule de la Constitution. En effet, le préambule de la Constitution espagnole a intégré le principe de protection des langues espagnoles en tant que principe fondateur du modèle constitutionnel espagnol en disposant que la nation espagnole affirme sa volonté de « *protéger tous les Espagnols et les peuples d'Espagne dans l'exercice (...) de leurs langues* »¹²⁸⁸, consacrant ces langues « *comme un bien juridique qui doit être protégé* »¹²⁸⁹. Cette protection s'établit, dès lors, concomitamment avec le principe d'officialité linguistique et la protection issue de la patrimonialisation des modalités linguistiques espagnoles.

¹²⁸⁵ Voir dans ce sens : E. COBREROS, *El euskara en el estatuto vasco*, IVAP, 1989, Oñati, p. 34-35. A. MILIAN i MASSANA, « La regulación constitucional del multilingüismo », REDC, *op. cit.* p. 144. R. ENTRENA, « Artículo 3 », dans F. GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, *op. cit.*, p. 73. J.J. SOLOZABAL, « El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad como garantía institucional », REDC, n°55, 1999, p. 15. J. PRIETO de PEDRO, « Artículo 3°, Las lenguas de España », dans O. ALZAGA (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, *op. cit.*, p. 250. J. VERNET i LLOBET, *Normalizació lingüística i accés a la funció pública*, Fundació, Jaume Callis, Barcelona, 1992, p. 48

¹²⁸⁶ Certaines langues ne bénéficient pas de statut d'officialité comme par exemple l'asturien dans la Communauté autonome des Asturies, ou la langue basque dans les zones en dehors de la zone bascophone de Navarre. C'est également le cas du catalan en Aragon qui est parlé dans certaines parties de la Communauté autonome sans bénéficier de statut de co-officialité.

¹²⁸⁷ A. LÓPEZ BASAGUREN, « El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico », RCDP, *op. cit.* p. 59.

¹²⁸⁸ Préambule de la Constitution espagnole. « *Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de (...) sus lenguas* ».

¹²⁸⁹ A. MILIAN i MASSANA, « La regulación constitucional del multilingüismo », REDC, *op. cit.* p. 130. Cite par. J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales*, *op. cit.*, p. 393.

La deuxième raison réside dans la jurisprudence du Tribunal constitutionnel espagnol qui a eu l'occasion d'intégrer les langues co-officielles et le castillan dans le champ d'application de l'article. Le Tribunal s'est notamment fondé sur l'article 3.3 de la Constitution afin de valider la constitutionnalité des mesures de normalisation linguistique mises en place par les Communautés autonomes au bénéfice de leurs langues co-officielles¹²⁹⁰.

Cette acception large est confirmée par l'application de cet article au castillan. En effet, l'article 3.3 permet également de constituer une protection qui va s'imposer à la régulation de la co-officialité des langues officielles. Alors que certains auteurs estimaient que l'article 3.3 s'inscrivait comme un complément du régime d'officialité linguistique régulé par l'article 3.1 et 3.2¹²⁹¹, il apparaît que l'article 3.3 proclame un principe qui s'impose à la régulation du principe d'officialité linguistique. Ce principe est celui du pluralisme linguistique qui doit inspirer la régulation de l'officialité linguistique et peut, le cas échéant, se poser comme limite face aux abus de ladite régulation (b).

b) Une reconnaissance pluraliste du patrimoine linguistique

La lecture de l'article 3.3 de la Constitution espagnole induit à s'interroger sur la portée réelle de la disposition constitutionnelle. Si la majorité de la doctrine et la jurisprudence a contribué à donner une acception large de la notion de modalités linguistiques qui bénéficient de la protection de l'article, la rédaction même de la disposition amène à s'interroger sur le sens de cette protection. En effet, l'article 3.3 ne protège pas en tant que telles les modalités linguistiques. C'est bien « *la richesse des différentes modalités linguistiques* » qui doit être l'objet d'une protection et d'un respect particuliers, et non les modalités linguistiques en tant que telles. Ainsi entendue, ce que le pouvoir constituant espagnol a entendu reconnaître comme patrimoine culturel est la richesse des modalités linguistiques, bien plus que les modalités linguistiques en tant que telles.

Par conséquent, la protection constitutionnelle offerte par l'article 3.3 doit s'envisager dans une conception pluraliste. Bien plus que la langue en tant que bien culturel, c'est la pluralité et la diversité des langues qui est reconnue comme un patrimoine culturel. C'est cette pluralité qui

¹²⁹⁰ STC 69/1988 du 19 avril 1988, *op. cit.*, FJ 3.

¹²⁹¹ E. COBREROS, *El euskara en el estatuto vasco op. cit.* p. 36. A. MILIAN i MASSANA, « La regulación constitucional del multilingüismo », REDC, *op. cit.* p. 145.

doit être respectée et protégée. L'approche privilégiée par la patrimonialisation de l'article 3.3 est donc bien une approche pluraliste¹²⁹².

La doctrine s'est interrogée sur la portée normative d'une telle approche pluraliste et du respect et de la protection qui doit être apporté au pluralisme linguistique espagnol. Une première série d'interrogations a porté sur la portée normative induite par les notions de 'respect' et de 'protection' qui, aux termes de l'article, sont dues au pluralisme linguistique espagnol. Le choix de ces termes contraste avec les mesures de 'conservation' et 'd'enrichissement' que l'article 46 commande aux pouvoirs publics de mettre en œuvre en matière de patrimoine historique, culturel et artistique des peuples d'Espagne¹²⁹³. La différence terminologique en matière de patrimoine linguistique s'explique par les spécificités conceptuelles du patrimoine linguistique¹²⁹⁴. Ainsi, si le respect du pluralisme linguistique est synonyme de reconnaissance, la protection quant à elle suppose une intervention plus poussée des pouvoirs publics en faveur de la diversité linguistique¹²⁹⁵.

C'est bien cette intervention des pouvoirs publics que vient encadrer l'article 3.3 de la Constitution. En effet, plusieurs auteurs de doctrine avaient eu l'occasion de voir dans cette disposition constitutionnelle une garantie de pluralisme linguistique qui contribue à guider les régulations et politiques linguistiques des pouvoirs publics, tout en offrant une protection face aux abus entendant privilégier un monolinguisme, au détriment de l'objectif de pluralisme linguistique. Dans ce sens, l'article 3.3 de la Constitution constituerait le « *centre de gravité* »¹²⁹⁶ du régime linguistique espagnol qui est, en réalité, « *régime juridique de la pluralité de langues* »¹²⁹⁷.

¹²⁹² Certains auteurs défendent l'idée que l'ensemble de l'article 3 de la Constitution consacre le pluralisme linguistique. Les articles 3.1 et 3.2 consacrent le pluralisme de manière implicite au travers du principe d'officialité, et l'article 3.3 au travers d'une disposition explicite en faveur de ce pluralisme. P. FABEIRO FIDALGO, *El derecho de usar y el deber de conocer las lenguas en la Constitución española de 1978*, Iustel, Madrid, 2013, p. 39.

¹²⁹³ Art. 46 de la Constitution espagnole. « *Les pouvoirs publics garantiront la conservation et encourageront l'enrichissement du patrimoine historique, culturel et artistique des peuples d'Espagne et des biens qui le composent* ».

¹²⁹⁴ J. PRIETO DE PEDRO, « Artículo 3, Las lenguas de España », dans O. ALZAGA (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, op. cit., p. 258.

¹²⁹⁵ *Ibid.* D'autres auteurs coïncident avec la portée normative importante du terme « protection » qui fonde plusieurs interventions des pouvoirs publics en matière linguistique. E. COBREROS, *El euskara en el estatuto vasco* op. cit. p. 35. R. GOMEZ FERRER, « La doble oficialidad lingüística y su interpretación por el Tribunal constitucional », dans E. COBREROS, *Euskararen lege-araubideari buruzko jardunaldiak*, IVAP, Oñati, 1990, p. 71

¹²⁹⁶ J. PRIETO de PEDRO, « Artículo 3º, Las lenguas de España », dans *Comentarios a la Constitución española de 1978*, op. cit. p. 260.

¹²⁹⁷ J.J. SOLOZABAL, « « El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad como garantía institucional », REDC, op. cit. p. 22.

Par conséquent, une telle interprétation de l'article 3.3 de la Constitution et du caractère pluraliste que ce dernier reconnaît et protège attribue un rôle fondamental à l'article dans le système constitutionnel de régulation espagnole du pluralisme linguistique. Cet objectif de diversité linguistique s'impose, ainsi, à toutes les régulations mises en œuvre par l'État et les Communautés autonomes et commande, en particulier, la régulation du principe d'officialité linguistique des langues autres que le castillan, en vertu de l'article 3.2 de la Constitution.

La constitutionnalisation du pluralisme linguistique espagnol en tant que patrimoine culturel offre donc une garantie face à des régulations linguistiques qui, au nom du principe d'officialité linguistique entendraient établir « *des politiques de monolinguisme territorial d'une ou l'autre langue co-officielle* »¹²⁹⁸, en application du principe de territorialité linguistique¹²⁹⁹.

Le Tribunal constitutionnel a confirmé une telle approche et a doté l'article 3.3 de la Constitution espagnole d'une portée normative très étendue. D'une part, en tant qu'elles poursuivent l'objectif de restaurer un équilibre perdu entre les langues propres des Communautés autonomes et le castillan, et par conséquent contribuent à protéger le pluralisme linguistique espagnol, les mesures de normalisation linguistique trouvent leur fondement dans l'article 3.3 de la Constitution¹³⁰⁰. D'autre part, le mandat de protéger le pluralisme linguistique espagnol s'impose au principe d'officialité linguistique. La régulation de la co-officialité des langues autres que le castillan doit, ainsi, protéger « *non seulement la coexistence, mais la cohabitation [convivencia] de chacune des langues co-officielles, pour préserver le bilinguisme existant (...) qui constitue, en tant que tel, une partie du patrimoine culturel auquel se réfère l'article 3.3 de la Constitution* »¹³⁰¹. Elle ne doit, en outre, pas remettre en cause le principe d' « *équilibre inexcusable entre deux langues officielles de manière égale* »¹³⁰² en privilégiant un traitement préférentiel d'une langue officielle au détriment de l'autre.

¹²⁹⁸ J. PRIETO de PEDRO, « Artículo 3º, Las lenguas de España », dans Comentarios a la Constitución española de 1978, *op. cit.* p. 260.

¹²⁹⁹ J.J. SOLOZABAL, « « El régimen constitucional del bilinguismo. La cooficialidad como garantía institucional », REDC, *op. cit.* p. 26.

¹³⁰⁰ STC 69/1988 du 19 avril 1988, *op. cit.*, FJ 3.

¹³⁰¹ STC 337/1994 du 23 décembre 1994, *op. cit.*, FJ 6. « *el régimen de cooficialidad lingüística establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía presupone no sólo la coexistencia sino la convivencia de ambas lenguas cooficiales, para preservar el bilingüismo existente (...) que constituye, por sí mismo, una parte del patrimonio cultural al que se refiere el art. 3.3 C.E* ».

¹³⁰² STC 31/2010 du 28 juin, *op. cit.*, FJ 14. « *A diferencia de la noción de “normalidad”, el concepto de “preferencia”, por su propio tenor, trasciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, en este caso, del catalán sobre el castellano, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado* ».

La conception pluraliste de la diversité linguistique espagnole en tant que patrimoine constitutionnel vient donc guider et limiter l'exercice du pouvoir normatif des pouvoirs publics en matière linguistique. Le pluralisme offre une garantie à la langue officielle, que cela soit le castillan ou une autre langue, face aux abus des pouvoirs publics qui tendraient à privilégier une langue par rapport à l'autre. Il offre également un fondement constitutionnel aux mesures restauratrices de normalisation linguistique prises par les pouvoirs publics en vue de restaurer l'équilibre entre langues officielles et de généraliser l'usage de la langue propre des Communautés autonomes.

La patrimonialisation de la langue basque par l'article 3.3 de la Constitution, dans une interprétation pluraliste de la situation linguistique espagnole, a bénéficié d'une portée normative importante à l'intérieur du régime constitutionnel espagnol. Cette interprétation pluraliste a également constitué un fondement original à des mesures législatives entendant mettre en place des mesures inspirées par la préservation de la biodiversité et de l'environnement, au niveau des politiques linguistiques (2).

2- Le pluralisme linguistique, patrimoine objet de protection législative

Si la notion de pluralisme linguistique comme patrimoine constitutionnel conditionne le modèle constitutionnel relatif aux langues en Espagne, elle a également eu pour conséquence l'émergence d'une nouvelle approche en termes de politique linguistique. Se fondant sur les logiques de développement durable et de préservation de la biodiversité propre aux politiques écologiques, un mouvement doctrinal prônant une « écologie linguistique » est apparu (a). En application des principes défendus par ce mouvement, des premières mesures ont été adoptées en faveur de la langue basque par le législateur de la Communauté autonome basque en matière de régulation linguistique (b).

a) *Le pluralisme linguistique en tant que patrimoine et l'écologie linguistique*

La vision pluraliste et les conceptions favorables à la préservation de la diversité ont pénétré la pensée de plusieurs sociolinguistes qui ont essayé d'appliquer au domaine linguistique les principes directeurs propres à l'écologie et au développement durable¹³⁰³. Le concept

¹³⁰³ Le développement durable a été défini par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU présidée par Gro Harlem Brundtland comme « un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». G.H. BRUDTLAND, *Our common future*, Oxford university press, Oxford, 1987, 383 p.

d'écologie linguistique, utilisé pour la première dans les années 1970¹³⁰⁴, vise à appliquer à la sociolinguistique une approche similaire à celle de l'écologie. Ainsi, l'écologie linguistique prône une approche écologique des langues, en appréhendant chaque langue comme un écosystème particulier et en promouvant la diversité linguistique comme corollaire à la biodiversité. La diversité des langues est donc impérative à la diversité humaine et protéger comme un écosystème chaque langue contribue à préserver cette diversité.

Le sociolinguiste José María Sanchez Carrión a été le premier à appliquer cette approche d'écologie linguistique à la langue basque¹³⁰⁵. Dans cette approche écologiste des langues, l'analyse des contacts et relations entre langues s'effectue en émettant le postulat de la nécessaire diversité entre les langues. Le pluralisme linguistique est une valeur qui est envisagée comme une nécessité et une richesse qui doit être protégée, chaque langue contribuant en tant qu'écosystème, à la diversité linguistique mondiale.

Cette approche écologique des langues a été complétée par une approche en termes de développement durable. Ainsi, si une approche nécessairement holistique et transversale est nécessaire pour protéger le pluralisme linguistique, à l'image de l'approche transversale propre aux politiques de préservation de l'environnement et de la biodiversité, cette approche doit forcément être conciliée avec les mesures de développement humain. En d'autres termes, l'approche écologique des langues induit la prise en considération des effets sur la diversité linguistique des mesures prises par les pouvoirs publics. L'objet des politiques publiques doit, non seulement poursuivre par le biais de ses politiques linguistiques, la préservation du pluralisme linguistique, mais l'impact sur cette diversité linguistique doit figurer sur l'ensemble des politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics.

Cette approche en termes d'écologie linguistique a inspiré plusieurs politiques de planification linguistique en faveur de langues minoritaires. C'est notamment le cas du Canada et des politiques mises en place en faveur du français¹³⁰⁶.

En ce qui concerne la langue basque, l'écologie linguistique insiste sur l'importance de protéger les « espaces physiques de respiration »¹³⁰⁷ de la langue basque où, les locuteurs bascophones étant largement majoritaires, la langue basque peut être parlée de manière naturelle et

¹³⁰⁴ E. HAUGEN, *The ecology of language*, Stanford University Press, San Francisco, 1972, 366 p.

¹³⁰⁵ J.M. SÁNCHEZ CARRIÓN, *La nueva sociolingüística y la ecología de las lenguas*, Eusko Ikaskuntza, Donostia, 1985, 345 p.

¹³⁰⁶ Pour une approche sur la planification au Canada, voir : G. PLASTRE, « Écologie du bilinguisme en milieu administratif : quelques leçons à tirer de l'expérience canadienne », dans *Varia, Planificación lingüística en la administración pública*, IVAP, Oñati, 1988, p. 51-95.

¹³⁰⁷ La notion de « physical breathing space » a été introduite par le sociolinguiste Joshua Fishman. J. FISHMAN, *Reversing language shift : Theoretical and Empirical Foundations of Assistance to Threatened Languages*, Multilingual matters, Bristol, 1991, p. 58.

majoritaire par la population¹³⁰⁸. Cette protection est nécessaire à la préservation de l'écosystème de la langue basque, puisque ces espaces contribuent à la vitalité globale de la langue basque et sont une condition de sa survie.

Ce mouvement doctrinal de l'écologie linguistique, qui fonde le pluralisme linguistique comme valeur à préserver, a commencé à influencer la régulation linguistique de la Communauté autonome basque. C'est notamment le cas de la mise en place de mesures d'étude d'impact linguistique de plusieurs projets ou travaux d'aménagement du territoire (b)

b) L'étude de l'impact sociolinguistique des mesures d'aménagement du territoire

La mise en œuvre d'une démarche d'étude d'impact linguistique des projets d'urbanisme ou d'aménagement du territoire a été inaugurée par l'adoption de la loi des institutions locales de la Communauté autonome basque. L'article 7.7 de la loi dispose, ainsi, que : « *dans la procédure d'approbation de projets ou de plans qui pourraient affecter la situation sociolinguistique des communes, une étude sur l'impact relatif à la normalisation de l'usage de la langue basque sera menée, et les mesures pertinentes dérivées de cette évaluation seront mises en œuvre* »¹³⁰⁹.

La mise en place d'études d'impact linguistique des projets d'aménagement ou de travaux publics s'inspire directement d'une démarche d'écologie linguistique. Elle constitue le corollaire des études d'impact environnemental des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements qui ont été mises en place depuis l'adoption de la directive européenne du 27 juin 1985¹³¹⁰. Ces études d'impact environnemental sont régulées en France par l'article L122-2 du code de l'environnement.

Le principe des études d'impact sociolinguistiques des projets ou des plans est analogue à celui des études d'impact environnemental. Ces études s'inscrivent dans une démarche préventive et visent à identifier, puis réduire les effets sur l'environnement de projets de travaux publics, d'ouvrages ou d'aménagement. L'objectif étant de concilier les nécessités liées à l'aménagement du territoire et la préservation de l'environnement, ces études se placent dans une démarche de développement durable.

¹³⁰⁸ X. ERIZE, M. ZALBIDE, *Hizkuntza gutxituen berreskurapenerako hainbat hurbilpen teoriko*, Hiznet, 2007.

¹³⁰⁹ Loi 2/2016 du 7 avril 2016 relative aux institutions locales d'Euskadi, *op. cit.*, art. 7.7. « *En el procedimiento de aprobación de proyectos o planes que pudieran afectar a la situación sociolingüística de los municipios se evaluará su posible impacto respecto a la normalización del uso del euskera, y se propondrán las medidas derivadas de esa evaluación que se estimen pertinentes* ».

¹³¹⁰ Directive 85/337/ CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOUE 157 du 5 juillet 1985, p. 40.

Dans le cas des études d'impact sociolinguistique, l'objectif est similaire. Dans l'objectif de préserver le pluralisme linguistique des territoires et des zones en question, l'étude d'impact vise à identifier les effets de projets d'aménagement sur l'environnement sociolinguistique. Au besoin, l'étude peut préconiser la prise de mesures visant à réduire cet impact sociolinguistique. La mise en œuvre de ces études d'impact sociolinguistique a été assurée pour la première fois au Royaume-Uni. Dans le cadre de la dévolution de compétences au Pays de Galles, le Parlement gallois a, ainsi, adopté en 2002 les premières mesures de planification linguistique. La réalisation des études d'impact linguistique était incluse dans cette planification¹³¹¹.

La démarche galloise s'applique, en particulier, lors de la réalisation de projets immobiliers dans des milieux gallophones, qui peuvent avoir pour effet l'arrivée d'une population anglophone nombreuse et remettre en cause la situation sociolinguistique de la zone en question. Dans le cas où une altération substantielle de cette situation sociolinguistique serait identifiée, l'étude d'impact devrait proposer des mesures afin de réduire les effets constatés¹³¹². La loi sur les institutions locales de la Communauté autonome basque transpose cette démarche à la langue basque. L'objectif est, donc, de mesurer l'impact sociolinguistique de projets urbanistiques, notamment dans l'objectif d'assurer la normalisation de la langue basque, et de proposer des mesures correctrices.

Cette démarche est novatrice, et symbolise la logique nouvelle dans la mise en place de mesures visant à protéger le pluralisme linguistique. Alors que jusqu'à présent l'essentiel des mesures consistaient dans la mise en place de mesures d'apprentissage de la langue, cette mesure nouvelle s'inscrit, dans une logique d'écologie linguistique, dans une vocation préventive. L'objectif est de protéger les environnements bascophones dont la vitalité a pu être affaiblie lors de l'arrivée de populations hispanophones par le biais de grands projets immobiliers¹³¹³. Au-delà du souci qualitatif d'augmenter le nombre de locuteurs bascophones propre à la

¹³¹¹ Actuellement, la planification en vigueur date de la loi de planification adoptée en 2015. Planning (Wales) Act 2015 du 6 juillet 2015. Le paragraphe 11 du plan modifie le décret relatif à la planification urbanistique galloise (PCPA 2004) en incluant une obligation de procéder à des études d'impact sociolinguistique. « *In section 62 (local development plan), after subsection (6) (sustainability appraisal), insert— “(6A)The appraisal must include an assessment of the likely effects of the plan on the use of the Welsh language in the area of the authority.”* ».

Le plan est disponible en ligne : <http://www.legislation.gov.uk/anaw/2015/4>

¹³¹² Ces mesures peuvent aller de la réservation d'un certain nombre de logements pour la population locale, jusqu'à la mise en place d'une signalisation bilingue, d'écoles bilingues ou la provision de fonds afin d'assurer la formation linguistique des nouvelles populations.

Les mesures proposées au Pays de Galles sont disponibles en ligne : <https://gov.wales/docs/desh/publications/171012-technical-advice-note-20-planning-and-the-welsh-language-en.pdf>

¹³¹³ Cette réalité a pu apparaître en particulier à partir de l'essor de projets immobiliers dans des communes rurales et à faible population, où une très grande majorité de la population est bascophone. L'arrivée d'une population citadine, majoritairement hispanophone, a pu avoir des incidences sur la proportion de bascophones dans la commune et sur l'utilisation de la langue basque.

normalisation linguistique, elle s'inscrit dans une logique qualitative de protection des environnements majoritairement bascophones dans lesquels l'usage de la langue basque présente une plus forte vitalité. L'objectif, *in fine*, est de protéger le pluralisme linguistique, en protégeant les zones à majorité bascophone.

Cette démarche d'étude d'impact sociolinguistique, inaugurée par l'adoption de loi sur les institutions locales de 2016, avait déjà été expérimentée au niveau local dans la politique linguistique de la députation forale de Gipuzkoa, et les premières études d'impact avaient été réalisées dans certaines communes¹³¹⁴. Désormais, cette démarche est généralisée depuis l'adoption de la loi de 2016.

La constitutionnalisation des modalités linguistiques en tant que patrimoine culturel espagnol s'inscrit, donc, dans une démarche de protection du pluralisme linguistique espagnol. La langue basque bénéficie de cette protection, puisqu'elle est une des modalités linguistiques en question et qu'elle contribue au pluralisme linguistique espagnol. Ce pluralisme linguistique a des effets importants sur la régulation constitutionnelle des langues, puisqu'il constitue à la fois le guide de cette régulation, qui doit tendre à préserver et à protéger la diversité linguistique, et sert de limite à des régulations voulant faire prévaloir une seule langue et, par conséquent, nuire au pluralisme.

L'approche pluraliste et patrimoniale a également inspiré l'adoption par le législateur autonome basque de démarches nouvelles d'étude d'impact sociolinguistique inspirée de la doctrine de l'écologie linguistique et de la perception du pluralisme linguistique dans une acception environnementale.

Cette approche patrimoniale est également présente dans la Constitution française depuis l'adoption en 2008 de l'article 75-1. L'objectif poursuivi par la constitutionnalisation des langues régionales en tant que patrimoine de la France peut s'interpréter comme une volonté du pouvoir constituant dérivé français de s'inscrire dans cette démarche tout à la fois patrimoniale et pluraliste (B).

¹³¹⁴ Sur le plan de la députation forale de Gipuzkoa, voir : Z. ETXEBURUA, M. BELASTEGI GURIDI, « ELE, eragin linguistikoaren ebaluazioa », Bat : soziolinguistika aldizkaria, n°95, 2015, p. 119.

Sur la mise en œuvre d'études d'impact sociolinguistique dans la zone de Tolosa, voir : G. ARANA AREXOLALEIBA, A. ZELAIA ETXEBERRIA, « Tolosaldeko lurraldearen planaren eragin linguistikoaren ebaluazioa : kasu praktiko bat », Bat : soziolinguistika aldizkaria, n°95, 2015, p. 199.

B/ Le patrimoine linguistique et la Constitution française

Le nouvel article 75-1 de la Constitution, adopté lors de la révision de la Constitution du 23 juillet 2008, dispose que : « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ». Si la formulation choisie par le pouvoir constituant reconnaît explicitement les langues régionales en tant que patrimoine constitutionnel français (1), il est possible d'affirmer qu'en réalité, bien plus que les langues régionales en tant que telles, c'est le pluralisme linguistique français qui a fait l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle (2).

1- Les langues régionales, patrimoine constitutionnel explicite

Par la formule, désormais célèbre, qui a constitutionnalisé les langues régionales en tant que patrimoine de la France, le pouvoir constituant français s'est placé, de prime abord, dans une démarche différente à celle du pouvoir constituant espagnol. En effet, alors que la Constitution espagnole reconnaît en tant que patrimoine culturel, la diversité des modalités linguistiques, la Constitution française se contente de patrimonialiser les langues régionales en tant que telles. Par conséquent, la langue basque, en tant qu'elle peut être considérée comme une langue régionale en France, fait partie du patrimoine constitutionnel de la France. Cette approche est, à première vue, différente de l'approche espagnole où la langue basque est reconnue comme patrimoine culturel en tant qu'elle contribue à la pluralité linguistique espagnole.

Ce premier élément appelle une première constatation. Puisque la Constitution française reconnaît explicitement les langues régionales en tant que patrimoine de la France, encore faut-il s'interroger sur la définition de ces langues. La définition de la notion de langues régionale n'est pas des plus aisée et identifier certaines langues comme régionales peut poser question. C'est notamment le cas des langues transfrontalières qui dépassent l'espace de diffusion d'une seule région nationale et sont parlées au sein de plusieurs états. C'est ici le cas de la langue basque, mais également du catalan et du dialecte allemand d'Alsace.

La référence à la notion de langue régionale a trouvé un écho conceptuel lors de l'adoption de la charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe¹³¹⁵. La charte établit une définition de la notion, dont l'usage en droit français remonte aux lois relatives à l'enseignement des langues régionales, et en particulier à la loi de 1975 dite « Loi Haby » qui

¹³¹⁵ Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 05 novembre 1992

avait autorisé l'enseignement des langues et cultures régionales¹³¹⁶. La charte définit les langues régionales comme celles « *pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat ; et différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat* ». La charte précise également que l'expression « *n'inclut ni les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat ni les langues des migrants* »¹³¹⁷.

La notion ainsi définie, il faut s'interroger sur son application à la France. Or, un travail a déjà été effectué consistant à appliquer en France cette définition de la Charte et à identifier les langues pouvant répondre à la définition d'une langue régionale en France. Le rapport rendu par le linguiste Bernard Cerquiglini en 1999¹³¹⁸ avait pour objet d'identifier les langues régionales auxquelles pouvaient s'appliquer la définition de la charte, et ainsi préparer la ratification par la France de l'instrument juridique du Conseil de l'Europe. Le rapport identifie au total 75 langues qui répondent, en métropole et en Outre-mer, à la définition de langue régionale telle qu'elle est envisagée par la Charte.

La langue basque faisant partie de la liste réalisée par le Professeur Cerquiglini, il est possible d'affirmer qu'elle bénéficie de la reconnaissance constitutionnelle française en tant que langue régionale. Ainsi, la langue basque est reconnue constitutionnellement comme faisant partie du patrimoine culturel français et espagnol à la fois en France et en Espagne.

La reconnaissance de la langue basque en droit constitutionnel français peut sembler être une reconnaissance *per se*, puisque sa seule condition de langue lui permet de faire partie du patrimoine de la France. C'est en tant que langue régionale que la langue basque est patrimonialisée. La patrimonialisation de la langue basque en Espagne est, par contre, le résultat de la contribution de la langue basque à la diversité linguistique espagnole. Bien plus que la langue basque en tant que telle, c'est la pluralité de modalités linguistique qui constitue un patrimoine culturel dont la richesse est reconnue par la Constitution espagnole.

Or, à la lecture des conclusions du Professeur Cerquiglini, il est permis de s'interroger sur cette apparente différence de nature dans la patrimonialisation de la langue basque en France. En effet, si l'article 75-1 de la Constitution française fait référence explicitement aux langues

¹³¹⁶ Loi n°51-46 du 11 janvier 1951, *op. cit.*, aujourd'hui abrogé et codifié à l'article L312-11 du code de l'éducation.

¹³¹⁷ Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, *op. cit.*, Art. 1.

¹³¹⁸ B. Cerquiglini, *Les langues de la France*, rapport au Ministre de l'Education Nationale, de la recherche et de la technologie et à la Ministre de la culture et de la communication, avril 1999. Le rapport est disponible en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/994000719.pdf>

régionales en tant que patrimoine de la France, l'objet implicite de cette constitutionnalisation n'est-elle pas de reconnaître la diversité linguistique française ?

Les données répertoriées par le rapport Cerquiglini mettent, en tout cas, en avant une extraordinaire situation de pluralisme linguistique en France. Alors que, jusqu'alors, la tradition politique et juridique française s'était évertuée à sacraliser un monolinguisme institutionnel, l'adoption de l'article 75-1 fait forcément écho à cette situation de pluralisme linguistique de la France. Ainsi, il est permis de penser qu'au travers de la patrimonialisation des langues régionales, l'adoption de l'article 75-1 induit une reconnaissance constitutionnelle du pluralisme linguistique français (2).

2- Le pluralisme linguistique, patrimoine constitutionnel implicite

Si l'article 75-1 de la Constitution reconnaît formellement les langues régionales comme patrimoine de la France, il est possible d'affirmer qu'en réalité, il met en place une reconnaissance implicite du pluralisme linguistique français. Plusieurs éléments permettent d'arriver à cette conclusion. Premièrement, la reconnaissance des langues régionales fait écho au rapport du Professeur Cerquiglini recensant 75 langues régionales en France. L'existence de ce nombre de langues si important implique que la reconnaissance constitutionnelle des langues régionales signifie la reconnaissance de cette diversité linguistique. Reconnaître 75 langues comme patrimoine de la France signifie, en effet, reconnaître la situation de pluralisme linguistique du pays, tout en reconnaissance la valeur culturelle et patrimoniale d'une telle réalité.

La localisation de cette reconnaissance au sein de la Constitution confirme une telle approche. En effet, lors des débats parlementaires, le pouvoir constituant dérivé avait envisagé, dans un premier temps, de reconnaître les langues régionales dans un article différent que l'actuel. L'adoption de cet article 75-1 remonte à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. À l'origine, le projet de loi constitutionnelle présentée par le Gouvernement ne comportait aucune reconnaissance des langues régionales. C'est par le biais d'un amendement déposé par plusieurs députés qu'un alinéa complétant l'article 2 de la Constitution avait été proposé. L'amendement complétait l'alinéa relatif à la reconnaissance du français comme langue de la République par l'énoncé suivant : « *dans le respect des langues régionales qui fondent sa diversité* »¹³¹⁹.

¹³¹⁹ Amendement n°569 au projet de loi n°820 du 25 avril 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République.

Cet amendement, qui fonde à la fois la reconnaissance des langues régionales et de la diversité linguistique de la France, avait donné lieu à une proposition alternative de la part de la Commission des lois qui proposait d'intégrer à l'article premier de la Constitution l'énoncé suivant : « *les langues régionales appartiennent à son patrimoine* »¹³²⁰. C'est cette version qui avait été adoptée, en première lecture, par l'Assemblée nationale.

Une telle alternative ne convainquit pas le Sénat qui opta pour une formulation alternative. Mécontente de la constitutionnalisation des langues régionales au sein de l'article premier, les sénateurs optèrent pour compléter l'article 87 relatif à la francophonie par la disposition suivante : « *La République participe à la construction d'un espace de solidarité ayant le français en partage, au service de la diversité culturelle et linguistique, de la paix, de la démocratie et du développement* »¹³²¹. Si la référence aux langues régionales disparaît, la volonté des sénateurs, tout comme celle des députés, était bien ici de reconnaître formellement le pluralisme linguistique comme valeur et objectif.

Finalement, lors de la deuxième lecture, l'Assemblée nationale trouva une formulation de compromis, en créant un nouvel article 75-1 de la Constitution disposant que : « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* »¹³²². Ce compromis trouva grâce aux yeux des sénateurs, et c'est finalement cet article qui a été adopté par le Congrès le 21 juillet 2008¹³²³.

Les « *tours et détours* »¹³²⁴ faits par l'alinéa constitutionnel reconnaissant les langues régionales trouvent deux explications. La première est le refus du pouvoir constituant de faire apparaître une contradiction entre l'unité républicaine proclamée par l'article premier à laquelle se rattache l'unité linguistique symbolisée par l'article 2 de la Constitution, et la reconnaissance des langues régionales. La deuxième raison est la volonté de reconnaître, non seulement les langues régionales, mais également le pluralisme linguistique de la France. Cette volonté de reconnaissance de la diversité et du pluralisme linguistique est présente dès le premier amendement visant à modifier l'article 2. Elle est confirmée par la modification proposée par le Sénat qui fait expressément référence à la diversité culturelle et linguistique.

¹³²⁰ Amendement n°565 au projet de loi n°820 du 25 avril 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République.

¹³²¹ Projet n°116 de loi constitutionnelle modifiée par le Sénat e modernisation des institutions de la V^{ème} République, art. 31 bis.

¹³²² Texte n°172 de loi constitutionnelle modifiée par l'Assemblée nationale de modernisation des institutions de la V^{ème} République, art. 30 septies.

¹³²³ Congrès du Parlement, projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^{ème} République, art. 40.

¹³²⁴ C. Le BRIS, « Les langues régionales dans la Constitution », RDP, n°3-2009, p. 801.

Cette volonté est cohérente avec la reconnaissance des langues régionales dans l'article 75-1 de la Constitution. Cet article est inséré au sein du titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales. De la sorte, le pouvoir constituant dérivé a voulu, en quelque sorte, établir un parallèle entre ladite reconnaissance et la division verticale du pouvoir effectuée en France. Si la Constitution proclame les principes d'indivisibilité de la République, d'unicité du peuple français, d'égalité devant la loi et d'unité linguistique dans ses deux premiers articles, elle reconnaît également les principes fondateurs de la décentralisation de son organisation au sein du titre XII relatif aux collectivités territoriales. Si le français, en tant que langue de la République, est adossé aux principes directeurs de l'unité républicaine, les langues régionales, en tant que langues patrimoniales françaises, sont adossées aux principes de décentralisation et de diversité administrative de la République¹³²⁵.

Cette reconnaissance des langues régionales, en tant qu'elles établissent le pluralisme et la diversité linguistique française, est cohérente avec le positionnement de la France au niveau international sur la question de la diversité culturelle. En effet, si la France s'est constamment montrée hostile à la reconnaissance de minorités linguistiques en son sein, écartant par des réserves l'application de certains articles de conventions internationales¹³²⁶ ou refusant de signer des conventions relatives à la protection des minorités nationales¹³²⁷, elle s'est engagée dans la voie de la protection et de la promotion de la diversité culturelle et du patrimoine immatériel.

C'est le cas de la convention de l'Unesco pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003¹³²⁸ et de là la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005 adoptée par la même instance¹³²⁹. Ces deux conventions

¹³²⁵ Pour une vision similaire, voir : P.Y. CHICOT, « L'article 75-1 de la Constitution et la notion de patrimoine linguistique », JCP administration/collectivités territoriales, n°9, 2011, p. 2082.

¹³²⁶ La France a écarté par une réserve d'interprétation, l'application de l'article 27 du pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

Loi n° 80-460 du 25 juin 1980 autorisant l'adhésion de la République française au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. JORF du 26 juin 1980, p. 1569

Elle a également écarté l'application de l'article 30 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Loi n° 90-548 du 2 juillet 1990 autorisant l'adhésion de la République française à la Convention internationale des droits de l'enfant. JORF du 5 juillet 1990, p. 7856.

¹³²⁷ La France a refusé de signer la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe du 10 novembre 1994.

¹³²⁸ Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, UNESCO, Paris, 17 octobre 2003. La convention est disponible en ligne : <https://ich.unesco.org/fr/convention>.

¹³²⁹ Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, UNESCO, 25 octobre 2005, Paris. La convention est disponible en ligne : https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/2913_16_passport_web_f.pdf

internationales sont applicables en France, depuis que cette dernière y ait adhéré par deux lois d'adhésion le 5¹³³⁰ et 6 juillet 2006¹³³¹.

Cet engagement conventionnel relatif à la protection de la diversité linguistique s'inscrit en cohérence avec la constitutionnalisation des langues régionales en tant que patrimoine de la France. La reconnaissance constitutionnelle de ces langues constitue un prolongement de l'engagement de la France de reconnaître au niveau conventionnel le pluralisme et la diversité linguistique. Ainsi, reconnaître constitutionnellement les langues régionales est à la fois une reconnaissance de la valeur patrimoniale de ces langues, mais également un engagement en faveur de la diversité linguistique internationale et du pluralisme linguistique français.

Ce lien entre l'approche patrimoniale ayant commandé la constitutionnalisation des langues régionales et l'engagement pour la reconnaissance du pluralisme culturel est confirmé par l'adoption de l'article 103 de la loi du 7 août 2015. L'article, relatif à la compétence partagée en matière de politiques culturelles entre les différentes collectivités publiques, dispose que « *la responsabilité en matière culturelle est exercée conjointement par les collectivités territoriales et l'Etat dans le respect des droits culturels énoncés par la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005* »¹³³². L'article fait explicitement référence à une approche pluraliste des politiques culturelles des différentes collectivités publiques, ces dernières devant s'inscrire dans les objectifs de protection de la diversité linguistique et culturelle proclamée par la Convention de l'Unesco du 20 octobre 2005. La promotion et la protection des langues régionales, reconnues en tant que patrimoine de la France par l'article 75-1 de la Constitution, est assurée par les politiques culturelles et linguistiques des différentes collectivités publiques. Ces dernières doivent, du fait de la prescription du législateur, s'engager dans une dimension pluraliste. La filiation entre patrimonialisation des langues régionales par la Constitution et assignation d'un objectif pluraliste aux politiques culturelles publiques devient ici patente. La constitutionnalisation des langues régionales s'inscrit, donc, en cohérence avec l'approche culturelle pluraliste prônée par le législateur. La patrimonialisation des langues régionales devient, dès lors, un outil en faveur du pluralisme linguistique et de la diversité culturelle.

¹³³⁰ Loi n°2006-792 du 5 juillet 2006 autorisant l'adhésion à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, JORF du 6 juillet 2006, p. 10116.

¹³³¹ Loi n° 2006-791 du 5 juillet 2006 autorisant l'adoption de la Convention internationale pour la protection du patrimoine culturel et immatériel, JO, Lois et décrets, 6 juillet 2006, p. 10116.

¹³³² Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *op. cit.*, art. 103.

Cette voie patrimoniale et cet engagement en faveur de la diversité linguistique a également été utilisée par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires¹³³³. Cette charte poursuit l'objectif de préserver la diversité linguistique européenne, en reconnaissant la valeur patrimoniale des langues régionales et en proposant une série de mesures afin de protéger ces langues.

Par conséquent, si la reconnaissance constitutionnelle de la langue basque en tant que patrimoine constitutionnel de la France et de l'Espagne traduit un engagement de ces deux pays en faveur du pluralisme linguistique, une démarche analogue a eu lieu au niveau conventionnel depuis l'adoption de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (II).

II- La langue basque, un patrimoine conventionnel

L'approche patrimoniale en faveur de la langue basque et, de manière plus générale, des langues régionales ou minoritaires a été privilégiée par le Conseil de l'Europe. C'est par l'adoption, le 12 novembre 1992 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires que cette instance a donné lieu à l'instrument juridique de référence permettant de protéger les langues régionales telles que la langue basque (A). Si cette Charte, qui fait le choix de construire son mécanisme de protection sur la base d'une approche culturelle et patrimoniale, a été signée et ratifiée par l'Espagne sans grande difficulté, dotant ainsi à la langue basque d'une protection patrimoniale conventionnelle, l'éventualité d'une ratification a été à l'origine d'une importante polémique juridique et politique en France, au point que la question de la ratification de la Charte reste aujourd'hui bloquée (B).

A/ L'adoption de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

L'adoption de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a constitué une novation importante dans la protection de la diversité linguistique en Europe, en raison de la démarche originale prônée par la Charte, qui s'écarte d'une logique classique fondée sur la reconnaissance de droits subjectifs aux minorités linguistiques, au profit d'une démarche dite culturelle qui privilégie l'imposition d'obligations de promotion et de protection de la diversité linguistique aux États parties. Le choix en faveur d'une démarche culturelle et patrimoniale est

¹³³³ Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, 5 novembre 1992, Conseil de l'Europe, série n° 148.

le fruit d'une longue réflexion ayant amené à l'adoption par le Conseil de l'Europe de cet instrument juridique (1). L'originalité de la Charte tient également à son architecture qui, contrairement à la grande majorité des traités internationaux qui fixent des obligations réciproques aux États parties, se base sur une logique « à la carte » ou de *pick and choose*, où les États peuvent choisir sur une liste d'engagements plus ou moins contraignants, ceux qu'ils vont effectivement appliquer (2).

1- La genèse consensuelle de la Charte

La doctrine juridique et le droit international des droits de l'Homme ont abordé la question de la reconnaissance et de la protection de la diversité linguistique de trois manières différentes¹³³⁴. La première consiste à reconnaître les droits linguistiques comme des droits fondamentaux en tant que catégorie propre, ou en tant que volet linguistique de droits fondamentaux plus généraux comme la liberté d'expression ou le droit à l'éducation. Cette première approche, défendue par une partie de la doctrine¹³³⁵, a trouvé une application limitée en droit où seul le caractère linguistique de certains droits fondamentaux et en particulier la liberté d'expression, a bénéficié d'une reconnaissance et d'une protection prétorienne.

¹³³⁴ Sur les trois différentes approches sur la prise en compte de la diversité linguistique : J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, Éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2005, p. 7-8.

Voir également, J.M. WOEHLING, « Introduction », dans A. NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA, *Shaping language rights - Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluation*, Éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012, p. 12-18.

¹³³⁵ C'est notamment le cas du mouvement doctrinal défendant l'existence de droits de l'Homme linguistiques ou « *linguistic human rights* » en tant que catégorie juridique propre : R. PHILIPSON, M. RANNUT, T. SKUTNABB-KANGAS, « Introduction », ET T. SKUTNABB-KANGAS et R. PHILIPSON, « Linguistic Human Rights, Past and Present », dans T. SKUTNABB-KANGAS et R. PHILIPSON *Linguistic Human Rights : Overcoming Linguistic Discrimination*, Walter de Gruyter, 1994, Berlin, p. 1 et p. 71. T. SKUTNABB-KANGAS, « Language Policy and Linguistic Human Rights », dans T. RICENTO, *An introduction to Language Policy : Theory and Method*, Blackwell, 2006, Oxford, p. 273. R.E. HAMEL, « Introduction : Linguistic Human Rights in a Sociolinguistic Perspective », *International Journal of the Sociology of language*, n° 127, 1997, p. 1.

Un autre mouvement doctrinal défend, quant à lui, l'existence d'un volet linguistique au sein de certains droits fondamentaux plus généraux qui permet de protéger les libertés et droits linguistiques des individus : F. de VARENNES, *Language, minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, La Haye.

F. de VARENNES, « Language rights as an integral part of Human Rights », *International Journal on Multicultural Societies*, n°3, 2011. B. de WITTE, « Droits fondamentaux et protection de la diversité linguistique », dans P. PUIPIER, J. WOEHLING (dir.), *Langue et droit. Actes du Premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé*, Wilson et Lafleur, 1989, Montréal, p. 85-101. A. MILIAN MASSANA, « Droits linguistiques et droits fondamentaux en Espagne », dans H. GIORDAN (dir.), *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'homme*, Kimé, 1992, Paris, 251-268.

Pour plus d'éléments sur ces différents mouvements doctrinaux, voir le chapitre II de la présente thèse.

La deuxième approche, qualifiée souvent d'approche classique¹³³⁶, consiste à protéger la diversité linguistique en reconnaissant et en protégeant les minorités nationales, linguistiques ou ethniques en tant que catégories juridiques et en leur reconnaissant des droits particuliers. Dans cette approche, c'est l'appartenance à une minorité linguistique qui permet de créer un droit spécifique à la langue – que cela soit le droit à recevoir une éducation dans cette langue, le droit à utiliser cette langue dans l'espace public ou le droit à ne pas être discriminé en raison de cette langue – et de protéger, par ce procédé, la diversité linguistique. Contrairement à l'approche en termes de droits de l'Homme linguistiques qui privilégie un traitement individualisé et universel des droits et libertés linguistiques, l'approche en termes de droits des minorités linguistiques met en avant un traitement spécifique conférant des droits linguistiques spécifiques en fonction de l'appartenance à un groupe linguistique. L'approche individualiste et universaliste est ici supplantée par une approche particulariste et collective. Malgré ces différences importantes, les deux approches ont en commun la méthodologie visant à protéger la diversité et le pluralisme linguistique. C'est par la reconnaissance à des individus ou à des groupes de droits subjectifs opposables aux pouvoirs publics que cette diversité est protégée.

La troisième approche est qualifiée, quant à elle, de démarche culturelle¹³³⁷. Contrairement aux deux premières approches, l'approche culturelle consiste à protéger les langues en tant que biens culturels dont la protection incombe aux pouvoirs publics. La démarche culturelle privilégie une approche en termes d'obligations imposées aux collectivités publiques, plutôt qu'une démarche en termes de droits subjectifs des individus et des groupes. L'objectif qui guide l'obligation de protéger les langues en tant que biens culturels est celui de la préservation de la diversité linguistique. Plus que les langues elles-mêmes, c'est la diversité de langues qui est reconnue comme une richesse culturelle et c'est la préservation de ce pluralisme linguistique qui justifie la protection des biens culturels que constitue chaque langue. Cet objectif de pluralisme linguistique justifie également que les langues les moins étendues et, par conséquent, les plus menacées, fassent l'objet d'une protection particulière. Leur disparition entraînerait, en effet, un appauvrissement de la diversité culturelle et linguistique.

Cette démarche culturelle a été initiée en droit international par l'adoption au sein de l'Unesco de la Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles en 1982¹³³⁸. La déclaration fait

¹³³⁶ J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, op. cit., p. 7.

¹³³⁷ J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, op. cit., p. 8.

¹³³⁸ UNESCO, *Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles Conférence mondiale sur les politiques culturelles*, Mexico City, 26 juillet - 6 août 1982. La déclaration est disponible en ligne : <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000525/052505fo.pdf>.

notamment référence à la notion de démocratie culturelle qui constitue l'objectif des politiques culturelles. La mise en place de cette démocratie culturelle implique la poursuite de politiques culturelles promouvant la diversité culturelle et linguistique et peut être définie comme le régime intégrant les différences culturelles dans ses règles d'organisation et ce, à tous les niveaux de l'État¹³³⁹. Cette dernière vision a été confirmée et complétée par l'adoption en 2001 par la même instance de la déclaration universelle sur la diversité culturelle¹³⁴⁰ et de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005¹³⁴¹.

Cet objectif de démocratie culturelle, dont la notion de pluralisme et de diversité culturelle y apparaît consubstantiellement liée, sert également de fondement à la notion de droits culturels. En cohérence avec l'objectif de diversité culturelle, les droits culturels, dont la définition peut être polysémique, s'entendent ici comme des droits programmatiques¹³⁴² fondant les obligations à la charge des États de protéger les différents biens culturels et linguistiques afin d'assurer la diversité culturelle et ainsi garantir le droit des cultures¹³⁴³, bien plus que le droit à la culture dans son sens le plus général.

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires s'inscrit dans cette troisième démarche culturelle de protection de la diversité linguistique. En effet, le rapport explicatif de la Charte rappelle à la fois l'objectif culturel ayant commandé son application, et l'absence de droits subjectifs créés pour les individus. Le rapport précise, ainsi, en ce qui concerne les objectifs généraux de la Charte, que « *l'objectif dominant de la charte est d'ordre culturel* », puisqu'il s'agit de « *protéger et promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant qu'aspect menacé du patrimoine culturel européen* »¹³⁴⁴. Une telle promotion est justifiée par

¹³³⁹ J.P. MASSIAS, « Minorités, cultures et démocratie », dans J.P. MASSIAS, X. IRUJO, I. URRUTIA (Dir), *Droits culturels et démocratisation*, *op. cit.*, p. 18.

¹³⁴⁰ Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, 2 novembre 2001, Paris. La déclaration est disponible en ligne :

http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

¹³⁴¹ Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, UNESCO, 25 octobre 2005, Paris. La convention est disponible en ligne :

https://en.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/2913_16_passport_web_f.pdf

¹³⁴² C'est la vision défendue par J.M. WOEHLING dans sa définition de la démarche culturelle servant à protéger la diversité linguistique. J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, *op. cit.*, p. 7.

¹³⁴³ Sur l'analyse des droits culturels comme droits des cultures, voir notamment : O. BUI-XIAN, « La destinée universaliste des droits culturels : les articles 22 et 27 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme », Cahiers de recherche sur les droits fondamentaux, n°7, 2009, p. 135. A. FENET, « Droits culturels et communauté mondiale », dans J. FIALAIRE, É. MONDIELLI (dir.) *L'homme, ses territoires, ses cultures. Mélanges offerts à André-Hubert Mesnard*, LGDJ, 2006, Paris, p.247-263. J.M. PONTIER, « Entre le local, le national et le supranational : les droits culturels », AJDA, 2000, p. 50-57.

¹³⁴⁴ Conseil de l'Europe, rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Strasbourg, 12 novembre 1992, §10. Le rapport explicatif est consultable en ligne : <https://rm.coe.int/16800cb620>.

« l'approche interculturelle et plurilingue »¹³⁴⁵ développée par la Charte et le Conseil de l'Europe. Ainsi, l'objectif de cet instrument juridique est bien un objectif culturel qui s'inscrit dans la protection et la promotion de la diversité linguistique¹³⁴⁶.

En ce qui concerne les outils mobilisés pour remplir cet objectif culturel, le rapport explicatif de la Charte exclut expressément toute volonté créatrice d'un droit subjectif à l'emploi d'une langue régionale ou minoritaire en disposant, dans un premier temps, que : « la charte vise à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires, non les minorités linguistiques », avant de préciser que celle-ci « ne crée pas de droits individuels ou collectifs pour les locuteurs de langues régionales ou minoritaires »¹³⁴⁷. Ce faisant, la Charte européenne s'exclut de la deuxième démarche de protection de la diversité linguistique, en excluant toute volonté de protéger directement une minorité linguistique en lui conférant des droits linguistiques spécifiques. Au contraire, l'objectif de la Charte est de protéger les langues elles-mêmes, prises en tant que biens culturels. Pour cela, l'instrument juridique du Conseil de l'Europe formule une série d'obligations auxquelles les États parties adhèrent et qui permettront d'agir sur la situation sociolinguistique des langues protégées et sur « la situation des communautés intéressées et de leurs membres pris individuellement »¹³⁴⁸.

Ce faisant, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires s'inscrit pleinement dans une démarche culturelle, en privilégiant l'action des pouvoirs publics sur les langues pris en tant que biens culturels. Si les obligations de promotion et de protection de ces langues imposées aux États parties peuvent s'interpréter comme faisant naître des droits aux locuteurs des langues protégées, ces droits sont avant tout des droits culturels programmatiques faisant naître une obligation positive aux pouvoirs publics, et non des droits subjectifs classiques dont la violation peut être invoquée en justice et sanctionnée par les juridictions compétentes.

Le choix effectué par la Charte en faveur d'une approche culturelle basée sur l'absence de droits linguistiques subjectifs et sur l'imposition d'obligations de protection et de promotion du patrimoine linguistique européen, peut s'expliquer par les difficultés rencontrées par le Conseil

¹³⁴⁵ Conseil de l'Europe, rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Strasbourg, 12 novembre 1992, §13. Le rapport explicatif est consultable en ligne : <https://rm.coe.int/16800cb620>.

¹³⁴⁶ Sur l'approche culturelle en ce qui concerne les langues régionales en Europe, voir : P. BLAIR, « La protection du patrimoine linguistique européen », dans H. GIORDAN, T. LOUARN, *Les langues régionales ou minoritaires dans la République*, IEO éditions, 2003, Toulouse, p.5. Voir également : P. KOVACS, « La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités ? », *Revue générale de droit international public*, Tome 97, 1993, 2, p. 41.

¹³⁴⁷ Conseil de l'Europe, rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Strasbourg, 12 novembre 1992, §11. Le rapport explicatif est consultable en ligne : <https://rm.coe.int/16800cb620>.

¹³⁴⁸ Conseil de l'Europe, rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Strasbourg, 12 novembre 1992, §11. Le rapport explicatif est consultable en ligne : <https://rm.coe.int/16800cb620>.

de l'Europe pour se doter d'un instrument juridique de protection des langues régionales et minoritaires et des minorités linguistiques européennes.

La question des droits des minorités, en tant qu'elle vise à reconnaître des droits subjectifs à des groupes particuliers, a soulevé de nombreuses réactions opposées d'États attachés au caractère universaliste et individualiste des droits de l'Homme. Le concept de droit des minorités, apparu progressivement sur la scène internationale aux lendemains de la Première guerre mondiale et du démantèlement de plusieurs empires plurinationaux¹³⁴⁹, s'est fait une place dans le droit européen avec difficulté¹³⁵⁰. Malgré l'adoption de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en 1995¹³⁵¹ qui constitue le texte de référence en ce qui concerne la protection des minorités en droit européen¹³⁵², et antérieurement à celle-ci, plusieurs initiatives avaient émergé afin d'adopter un instrument juridique protecteur de la diversité linguistique dépassant la question du droit des minorités.

Ces différentes initiatives émanaient en majorité des instances représentatives des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et insistaient sur une approche culturelle centrée sur la protection directe des langues en tant que biens culturels et sur l'imposition d'obligations positives aux États partie, plutôt que sur la reconnaissance de droits subjectifs particuliers aux locuteurs des langues régionales ou minoritaires. En effet, comme le remarque justement Jean-Marie Woehrling, les instances représentatives des pouvoirs locaux et régionaux ont saisi l'intérêt de se saisir de ces questions qui constituaient un enrichissement des compétences culturelles dévolues à ces dernières¹³⁵³.

La Déclaration de Galway du 16 octobre 1975, adoptée à l'unanimité par la Première Convention des autorités régionales de l'Europe périphérique, organisée par le Conseil de l'Europe, demandait aux institutions européennes de prendre les mesures nécessaires pour

¹³⁴⁹ Pour des éléments historiques sur l'intégration progressive du droit des minorités en droit international, voir : I.O. BOKATOLA, *L'organisation des Nations unies et la protection des minorités*, Bruylant, 1992, Bruxelles, p. 41 et s., W. MCKEAN, *Equality and discrimination under international law*, Clarendon Press, 1983, Oxford, N. LERNER, *Group rights and discrimination in international law*, Dordrecht, 1991, Boston, E. DECAUX, « Le droit international et la protection des minorités », *l'Évènement européen*, n°16, octobre 1991, Paris.

¹³⁵⁰ Pour un panorama sur les différentes initiatives au sein du Conseil de l'Europe proposant un statut des minorités linguistiques et culturelles européennes, voir : F. ERMACORA, « Der Minderheiten- und Volksgruppenschutz vor dem Europarat », dans *System eines internationalen Völkergruppenrechts*, Wilhelm-Braumüller Universitäts Verlagsbuchhandlung, 1972, Vienne, p. 73-89. H. HARTING, « Les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine des minorités », dans P. GRIGOURION, *Questions de minorités en Europe*, Presses interuniversitaires européennes, 1994, Bruxelles, p. 28 et s.

¹³⁵¹ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 1^{er} février 1995, STE 157, Conseil de l'Europe, Strasbourg,

¹³⁵² Sur la protection issue de la Convention-cadre, voir : F. BENOIT-ROHMER, « La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales », *European journal on international law*, 1995, vol. 6, n°4, p. 573 et s.

¹³⁵³ J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, *op. cit.*, p. 11.

restaurer et protéger les langues et cultures périphériques européennes. La Déclaration de Bordeaux du 1^{er} février 1978 adoptée par la Convention du Conseil de l'Europe sur les problèmes de régionalisation abondait dans le même sens.

À la suite de ces premières initiatives, la Recommandation 928 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe¹³⁵⁴ proposait en 1981 une série de mesures à prendre en faveur de l'usage des langues minoritaires. Sur la base de ces propositions, le Conseil de l'Europe élaborait en 1983 un inventaire des langues régionales ou minoritaires en Europe et procédait en 1984 à une audition publique de plusieurs représentants de 40 langues. Suite au diagnostic issu de cette audition, qui soulignait la situation précaire de plusieurs langues régionales ou minoritaires, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, devenue depuis 1994 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, constitua en 1984 un groupe d'experts chargé d'élaborer un projet servant de base à la future Charte. L'avant-projet, finalisé en 1987 par le groupe d'experts, fut approuvé par la Conférence permanente en octobre 1987 et par l'Assemblée parlementaire le 4 octobre 1988¹³⁵⁵.

Après cette approbation, le Conseil des Ministres décida en 1989 de constituer un comité ad hoc d'experts gouvernementaux sur les langues régionales (CAHLR) dont la mission était d'élaborer une charte ayant valeur de convention internationale s'inspirant de l'avant-projet réalisé en 1987. Suite à plusieurs échanges avec diverses commissions du Conseil de l'Europe, dont la toute jeune Commission de Venise créée le 10 mai 1990¹³⁵⁶, le comité elabora un projet en 1992 comprenant plusieurs modifications par rapport à l'avant-projet réalisé en 1987. C'est ce dernier projet de Charte issu des travaux du comité ad hoc qui fut adopté par le Comité des Ministres le 25 juin 1992, avec l'abstention de cinq États membre : Chypre, la France, la Grèce, le Royaume Uni et la Turquie¹³⁵⁷. La Charte fut ouverte à la signature le 5 novembre 1992 à

¹³⁵⁴ Recommandation 928 (1981) du 7 octobre 1981 relative aux problèmes d'éducation et de culture posés par les langues minoritaires et les dialectes en Europe, adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 10^{ème} séance.

¹³⁵⁵ Avis 142(1988) sur la Résolution 192 (1988) du 4 octobre 1988 sur les langues régionales ou minoritaires en Europe, adoptée par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

¹³⁵⁶ Commission européenne pour la démocratie par le droit.

¹³⁵⁷ Conseil des Ministres, 478^{ème} réunion des Délégués des Ministres, Strasbourg, 25 juin 1992.

Strasbourg¹³⁵⁸. Elle entra en vigueur le 1^{er} mars 1998 suite à la ratification de cinq États membres¹³⁵⁹.

Le choix effectué en faveur d'une approche culturelle consensuelle lors de l'adoption de la Charte explique, outre sa novation dans le mécanisme de protection de la diversité culturelle, l'architecture originale mise en place par la Charte. Par un souci de consensus, cet instrument juridique vise à mettre en place une souplesse dans le degré de protection que les États parties choisissent d'instaurer, tout en affirmant lors d'une série de considérations communes son pari pour une démarche culturelle qui proscrie la reconnaissance de droits subjectifs et privilégie un traitement des langues en tant que biens culturels dont la protection incombe aux États par le biais des engagements qu'ils ont choisi de tenir (2).

2- L'architecture originale de la Charte

L'approche originale instaurée par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires se vérifie dans son architecture interne. En effet, la Charte est constituée de cinq parties distinctes ainsi que d'un préambule qui mettent en place la double caractéristique de celle-ci. D'un côté, le préambule et les deux premières parties confirment le choix effectué par la Charte de se placer dans une approche culturelle protégeant directement les langues en tant que biens culturels, et non en reconnaissant des droits linguistiques subjectifs à des minorités linguistiques (a). Ensuite, les trois dernières parties consacrent le principe de souplesse dans les engagements souscrits par les États parties tout en mettant en place un mécanisme peu contraignant de suivi et de contrôle du respect de ceux-ci par les États (b). Ainsi est confirmée la démarche consensuelle poursuivie par le Conseil de l'Europe en matière de protection de la diversité linguistique européenne.

¹³⁵⁸ Pour plus d'éléments sur la procédure d'élaboration de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, voir : J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, op. cit., p. 11-12, L.M. PUIG, « El Consell d'Europa ; la Carta de les llengües », dans *Drets lingüístics i drets culturals a les regions d'Europa, actes del Simposi Internacional, Girona, 23-25 d'abril de 1992*, Generalitat de Catalunya, 1995, Barcelone, p. 91, F. GRIN, *Language policy and the European Charter for Regional or Minority Languages*, Palgrave MacMillan, 2003, New York, p. 58, E. FENET « Difference rights and language in France » dans T. JUDT, D. LACORNE, *Language, Nation and State. Identity politics in a multilingual age*, Palgrave MacMillan, 2004, New York, p. 43.

¹³⁵⁹ Il s'agit de la Norvège (ratification le 10 novembre 1993), la Finlande (ratification 9 novembre 1994), la Hongrie (ratification le 26 avril 1995), les Pays-Bas (ratification le 2 mai 1996), de la Croatie (ratification le 5 novembre 1997) et du Liechtenstein (ratification le 18 novembre 1997).

a) *La protection directe des langues et la démarche culturelle de la Charte*

Plusieurs dispositions de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires confirment le choix effectué par le Conseil de l'Europe de privilégier une démarche culturelle fondée sur une protection directe des langues. C'est ainsi que la Charte entend « *se soucier des langues plutôt que de ceux qui la parlent* »¹³⁶⁰, en instaurant une protection à ces langues qui sont envisagées comme des biens culturels, et en s'écarte donc de la démarche traditionnelle qui vise à protéger des groupes minoritaires en leur reconnaissant des droits subjectifs¹³⁶¹. Cette volonté transparaît dès le préambule de la Charte qui, outre de rappeler les différentes normes de droit international contribuant à la protection des minorités linguistiques¹³⁶², rappelle tout d'abord la contribution des langues régionales au maintien et au développement « *des traditions et [de] la richesse culturelles de l'Europe* »¹³⁶³ tout en soulignant la nécessité de leur protection afin de préserver cette richesse. Le préambule insiste également sur le fait que la protection des langues est fondée sur « *les principes de la démocratie et de la diversité culturelle* »¹³⁶⁴ et rappelle la « *valeur de l'interculturel et du plurilinguisme* »¹³⁶⁵ qui commande la protection instituée par la Charte.

L'objectif culturel de la Charte est ici clairement exprimé : il s'agit de préserver la diversité culturelle européenne en tant que celle-ci constitue une richesse culturelle de l'Europe. C'est en cohérence avec cet objectif de pluralisme linguistique que la Charte n'entend pas opposer les langues régionales ou minoritaires et les langues officielles de l'État. Pour les rédacteurs de la Charte, les locuteurs de ces langues doivent également apprendre les langues officielles de l'État. La promotion des langues régionales ou minoritaires s'inscrit donc en complémentarité avec la connaissance des langues officielles de l'État¹³⁶⁶. C'est dans ce sens que le préambule

¹³⁶⁰ G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre, op. cit.* p. 3, §6.

¹³⁶¹ J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique, op. cit.*, p. 15.

¹³⁶² Le préambule fait référence au Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies qui reconnaît dans son article 27 un droit aux membres des minorités linguistiques à pratiquer leur propre, en qualifiant ce droit de « *pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique* » comme un « *droit imprescriptible* ». Le préambule fait également référence à « l'esprit » Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe comme support de ce droit. Le préambule, par ailleurs, fait également référence aux différentes recommandations prises par l'Organisation de sécurité et de coopération en Europe encourageant la reconnaissance des droits linguistiques des minorités nationales, et en particulier à l'Acte final d'Helsinki de 1975 et au document de la réunion de Copenhague de 1990.

¹³⁶³ Préambule de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, § 3.

¹³⁶⁴ Préambule de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, § 7.

¹³⁶⁵ Préambule de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, § 6.

¹³⁶⁶ J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique, op. cit.*, p. 16.

de la Charte dispose que : « *la protection et l'encouragement des langues régionales ou minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre* »¹³⁶⁷.

Le mécanisme utilisé afin d'assurer cet objectif culturel apparaît également, de manière moins marquée, dès le préambule, ce dernier faisant plusieurs fois référence à la protection des langues régionales ou minoritaires et s'abstenant de reconnaître un droit subjectif au profit des minorités linguistiques. La démarche de protection directe des langues apparaît de manière plus claire dans l'article 7 de la Charte qui liste les objectifs poursuivis par le texte. Aux termes de l'article, la Charte a pour objectif « *la reconnaissance des langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle* »¹³⁶⁸ et pour cela elle reconnaît « *la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder* »¹³⁶⁹ notamment en facilitant leur enseignement aux mineurs et leur apprentissage par les adultes et en facilitant ou en encourageant leur emploi dans la vie publique et privée¹³⁷⁰. Ainsi donc, la Charte s'inscrit dans une démarche culturelle ayant pour objet la protection et la promotion de la diversité linguistique européenne, en protégeant directement les langues régionales ou minoritaires en tant que biens culturels appartenant au patrimoine culturel européen. Cette protection s'inscrit en complémentarité avec le principe d'officialité qui régit l'emploi des langues de l'État.

Une fois cette démarche précisée et une protection directe des langues assurée, encore faut-il définir précisément quelles sont les langues qui entrent dans la sphère de protection de la Charte. Or, la tâche s'est révélée ardue en raison, d'une part, de la grande diversité de réalités linguistiques en Europe, du différent degré de protection que la Charte assure à ces langues dans sa partie II et III, et enfin de la souplesse qu'instaure la Charte au profit des États afin de faire bénéficier les langues de leur choix aux protections de la partie III de la Charte.

L'approche culturelle et consensuelle prônée par la Charte européenne a également eu pour conséquence le refus de choisir une définition substantielle des langues protégées, afin d'écartier toute tentation de lier la protection de ces langues aux droits subjectifs dont se verraient bénéficier des minorités linguistiques.

¹³⁶⁷ Préambule de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, § 6.

¹³⁶⁸ Art. 7, §1, a de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹³⁶⁹ Art. 7, §1, c de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

¹³⁷⁰ Art. 7, §1, d,f et g de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

En raison de ces difficultés, la Charte européenne établit une définition fonctionnelle de la notion de langue régionale ou minoritaire¹³⁷¹, dans le sens où l'objectif n'est pas ici de donner une définition générale basée sur des critères scientifiques propres à la linguistique, mais de préciser quels sont les critères que doivent remplir les langues afin de bénéficier des protections instituées par la partie II et III de la Charte. Ainsi, l'article 1 de la Charte qui regroupe les définitions de la Charte, définit le champ d'application effectif de la partie II et théorique¹³⁷² de la partie III de la Charte, et n'entend pas définir de manière scientifique la notion de langue régionale ou minoritaire.

Au-delà de la simple notion de langue régionale ou minoritaire, plusieurs notions linguistiques sont présentes dans la Charte, et toutes ne font pas l'objet d'une définition. Ainsi, la Charte évoque, bien sûr, dans son article premier, la notion de « *langue régionale ou minoritaire* », mais également celle de « *langue dépourvue de territoire* » en leur assignant des critères de définition. Par contre, la Charte fait référence à plusieurs autres notions sans les définir : qu'il s'agisse des « *langues officielles* », des « *langues des migrants* », des « *dialectes* » et des « *langues officielles moins répandues* »¹³⁷³.

Malgré cette diversité de notions linguistiques, la notion pivot de la Charte est bien celle de « *langue régionale ou minoritaire* ». C'est elle qui se voit assigner des critères de définition. C'est également elle qui sert de centre de gravité du texte, les autres notions linguistiques étant mobilisés par la Charte soit pour les exclure de la protection dont bénéficient les langues régionales ou minoritaires¹³⁷⁴, soit pour les y inclure¹³⁷⁵ au même titre que les langues régionales ou minoritaires.

La Charte refuse également de définir la notion de langue. Ce choix, certes peut se comprendre en raison de « *l'utilité limitée* »¹³⁷⁶ qu'elle aurait au regard du mécanisme de la Charte et de la difficulté de la tâche qui a pu diviser des sociolinguistes. Il n'en reste pas moins que, dans la mesure où seules les langues bénéficient des protections de la Charte et que les dialectes sont

¹³⁷¹ J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, op. cit., p. 45.

E. RUIZ-VIEYTEZ, « Article 1. Définitions », dans A. NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA, *Shaping language rights - Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluation*, op. cit., p. 41.

¹³⁷² Le champ d'application est ici désigné comme théorique, puisqu'il appartient aux États de préciser parmi les langues remplissant les critères de la définition de l'article 1^{er}, celles auxquelles ils font bénéficier des engagements souscrits.

¹³⁷³ Cette notion est évoquée à l'article 3 de la Charte.

¹³⁷⁴ C'est le cas des langues officielles, des langues des migrants et des dialectes.

¹³⁷⁵ C'est le cas des langues officielles moins répandues.

¹³⁷⁶ J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, op. cit., p. 45.

exclus, il incombe aux États partie de décider si une forme linguistique constitue une langue susceptible de rentrer dans le champ d'application de la Charte, ou un dialecte exclu de toute protection conventionnelle¹³⁷⁷.

Cela étant dit, il convient de se pencher sur les critères de définition de la notion de langue régionale ou minoritaire. L'article premier de la Charte inclut deux critères cumulatifs de définition. D'une part, ces langues sont celles « *pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat* » et, d'autre part elles doivent être « *différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat* ». La définition ainsi formulée dégage quatre critères permettant d'identifier les langues régionales ou minoritaires entrant dans le champ d'application de la Charte : le critère de l'absence d'officialité, le critère de l'ancrage traditionnel, le critère de l'ancrage territorial et, enfin, le critère du caractère minoritaire de la langue.

Le premier critère dégagé par cette définition peut sembler évident : les langues régionales ou minoritaires doivent être des langues différentes des langues officielles de l'État. Si ce critère s'explique par la volonté d'offrir une protection différente à celle instaurée par le principe d'officialité linguistique, il a pu soulever des difficultés dans certains États qui reconnaissent des langues se trouvant dans une position sociolinguistique minoritaire tout en bénéficiant du statut d'officialité, que cela soit pour une partie du territoire de l'État ou sur tout le territoire de l'État¹³⁷⁸. Ces langues seraient, eu égard à cette définition, exclues de la protection de la Charte alors qu'elles rempliraient les autres critères de définition de la notion de langue régionale ou minoritaire. Afin de faire bénéficier ces langues des protections de la Charte l'article 3 a introduit la notion de langue officielle moins répandue qui, bien que bénéficiant du principe d'officialité, peut entrer dans le champ d'application de la Charte, et en particulier de la Partie III, si un État le décide ainsi¹³⁷⁹.

¹³⁷⁷ Ainsi, certaines langues sont considérées comme langues régionales ou minoritaires par certains États et bénéficient de la protection de la Charte, alors qu'ils constituent des dialectes d'autres langues (qu'elles soient officielles ou non). Sur ces questions voir : E. RUIZ-VIEYTEZ, « Article 1. Définitions », dans A. NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA, *Shaping language rights - Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluation*, op. cit., p. 45-58, R. DUNBAR, « Definitively interpreting the European Charter for Regional or Minority Languages : the legal challenges », dans R. DUNBAR, *The European Charter for Regional or Minority Languages : the legal challenges and opportunities*, Éd. du Conseil de l'Europe, 2008, Strasbourg, p. 43.

¹³⁷⁸ C'est notamment le cas en Suisse de l'italien qui est une langue officielle de l'État mais qui se trouve en situation minoritaire, du suédois en Finlande pour les mêmes raisons ou des langues minoritaires bénéficiant d'une co-officialité par le truchement des statuts d'autonomie des Communautés autonomes espagnoles (langue basque, catalan-valencien, galicien).

¹³⁷⁹ Sur l'introduction de cette notion, qui s'est faite tardivement au sein de la CAHR, voir : J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, op. cit., p. 74-77, J.L.

Le deuxième critère est celui de l'implantation traditionnelle d'une langue. Une langue, pour être considérée comme régionale ou minoritaire, doit être à la fois parlée par des ressortissants de l'État et doit être pratiquée traditionnellement sur le territoire de l'État. L'objectif de l'introduction d'un tel critère est exprimé clairement dans le rapport explicatif : « *le but de la charte n'est pas d'apporter une réponse aux problèmes nés des phénomènes récents d'immigration qui aboutissent à l'existence de groupes pratiquant une langue étrangère dans le pays d'immigration* »¹³⁸⁰. Par conséquent, « *la charte ne vise pas le phénomène de groupes non européens ayant immigré récemment en Europe et ayant acquis la nationalité d'un Etat européen* »¹³⁸¹.

Ce choix politique peut être critiquable¹³⁸², en tant qu'il dénote une vision réductrice de la diversité linguistique européenne, et en tant qu'il introduit une conception historiciste du patrimoine linguistique européen : seules sont acceptées dans ce patrimoine les langues implantées de manière suffisamment ancienne en Europe. Si la raison qui a conduit le Conseil de l'Europe à retenir ce critère se comprend aisément par la volonté de trouver un consensus politique le plus large possible que la protection des langues des migrants aurait de facto détérioré, il place les États partie et éventuellement les Comités d'experts de suivi de l'application de la Charte face à la délicate tâche d'apprécier à partir de quel moment une langue peut être considérée comme traditionnellement implantée sur un territoire¹³⁸³.

Le troisième critère de définition de la notion de langue régionale ou minoritaire est celui de l'assise territoriale. En effet, une telle langue doit, au sens de l'article premier de la Charte, être parlée sur un territoire d'un État. Ce rattachement des langues à des territoires a été critiqué par une partie de la doctrine. Guy Carcassonne estime discutable « *la dénomination même de langues régionales et l'idée selon laquelle celles-ci seraient attachées à des aires*

RUIZ-VIEYTEZ, « Article 1. Définitions », dans A. NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA, *Shaping language rights - Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluation*, op. cit., p. 73-75.

¹³⁸⁰ Rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, § 31.

¹³⁸¹ *Ibid.*

¹³⁸² Pour un point de vue critique sur le critère de l'ancrage traditionnel : P. BLAIR, « The protection of regional or minority languages in Europe », *Eurorégions*, vol. 5, cahier I, 1994, p. 58, P. THORNBERRY, « La Charte, le rôle et la responsabilité de l'État », dans *De la théorie à la pratique : la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, actes de la Conférence de Noordwijkerhout*, 30 novembre-1^{er} décembre 2001, Éd. du Conseil de l'Europe, 2002, Strasbourg, p. 29 et s.

¹³⁸³ Plusieurs problématiques peuvent être soulevées en pratique. Par exemple, la langue arabe, qui a été introduite en Espagne depuis fort longtemps, avant de quasi-disparaître puis de retrouver une nouvelle vigueur suite à l'afflux de migrants arabophones, peut-elle être considérée comme traditionnellement implantée en Espagne et donc bénéficier de la protection de la Charte ? Sur la question de la protection de l'arabe dans les territoires espagnols de Ceuta et Melilla : E. RUIZ-VIEYTEZ, « Article 1. Définitions », dans A. NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA, *Shaping language rights - Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluation*, op. cit., p. 69.

géographiques précisément délimitées »¹³⁸⁴. Le Professeur Carcassonne dénonce que ce rattachement sous-entendrait une appropriation par un territoire d'une langue et, ainsi, justifierait des obligations d'utiliser cette langue dans ledit territoire, et conclut par une sentence en faveur d'une approche personnaliste des langues en précisant que « *la seule véritable localisation d'une langue, c'est le cerveau de quiconque la connaît* »¹³⁸⁵.

Si la dernière appréciation du Professeur Carcassonne est incontestable, la démarche des auteurs de la Charte ne saurait être interprétée comme une volonté d'appropriation à des territoires des langues. La référence à l'assise territoriale se veut elle aussi fonctionnelle et utilitariste, puisque le territoire de la langue régionale ou minoritaire est, au sens de la Charte, « *l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des différentes mesures de protection et de promotion prévues par la présente Charte* »¹³⁸⁶. Il n'y a ici aucune volonté d'envisager une langue comme propriété d'un territoire et, par conséquent de briser l'unité territoriale d'un État. La référence au territoire vise uniquement à dégager un critère permettant d'identifier les zones où l'application des mesures de la Charte est justifiée¹³⁸⁷. Par ailleurs, les langues dépourvues d'un tel territoire, au sens de la Charte, peuvent également bénéficier de sa protection en tant que langues non territoriales¹³⁸⁸.

Enfin, le dernier critère permettant de définir la langue régionale ou minoritaire est celui du caractère minoritaire de cette langue. Une telle langue doit être parlée « *par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat* »¹³⁸⁹. Le critère ainsi dégagé par la Charte n'est pas sans rappeler la définition proposée au sein de l'Organisation des Nations Unies par M. Deschênes et Capotorti de la notion de minorité nationale. Les deux notions ont en commun l'appréciation objective de la situation minoritaire : constituer un groupe numériquement suffisant¹³⁹⁰, mais inférieur au reste de la population d'un État. Le parallèle entre langue minoritaire et langue des minorités nationales s'arrête, cependant, là. En effet, la Charte ne fait aucune référence aux critères subjectifs

¹³⁸⁴ G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre, op. cit.* p. 5, §8.

¹³⁸⁵ *Ibid.*

¹³⁸⁶ Article 1^{er} de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹³⁸⁷ En ce sens voir : J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique, op. cit.*, p. 58-60.

¹³⁸⁸ Sur les langues dépourvues de territoire, voir : G. ANDRÁSSY, « Article 1c. Non-territorial languages », dans A. NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA, *Shaping language rights - Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluation, op. cit.*, p. 79-120

¹³⁸⁹ *Ibid.*

¹³⁹⁰ Le caractère numériquement suffisant des locuteurs d'une langue est induit par une lecture par ricochet de la définition de la langue régionale ou minoritaire, et du concept de territoire.

d'identification d'une minorité nationale (caractéristiques ethniques, culturelles ou linguistiques communes, esprit de solidarité commun et volonté de préserver leur spécificité), et se cantonne à l'appréciation objective du caractère numériquement minoritaire.

Le choix du critère du caractère minoritaire, s'il doit s'apprécier de manière objective et non comme une référence à la catégorie juridique des minorités nationales, pose une difficulté. En effet, une langue se trouvant dans une situation majoritaire dans un État, mais ne bénéficiant pas du principe d'officialité linguistique, ne pourrait bénéficier de la protection de la Charte¹³⁹¹. Ce cas de figure demeure, cependant, très exceptionnel¹³⁹², et le choix du critère minoritaire permet de circonscrire la protection de la Charte aux langues se trouvant dans une situation numérique de vulnérabilité vis-à-vis des langues officielles plus répandues.

L'analyse des différents critères de la notion de langue régionale ou minoritaire soulève une dernière question : la Charte a-t-elle entendue définir une seule catégorie, celle des « langues régionales ou minoritaires », ou a-t-elle au contraire, distingué deux catégories : les langues « régionales » d'un côté et les langues « minoritaires » de l'autre ? La question peut se poser, puisque les critères de définition sont mobilisés dans l'article premier de la Charte pour la notion de « langue régionale ou minoritaire » dans son ensemble. Toutefois, le rapport explicatif de la Charte précise l'intention des auteurs qui était bien de distinguer les deux catégories. Dans cette vision, les langues régionales correspondraient aux langues parlées sur une partie limitée du territoire et pourraient être parlées par une majorité de la population de ce territoire. Les langues minoritaires, quant à elles, correspondraient à la fois aux langues dépourvues de territoire et aux langues territoriales où une minorité de ressortissants de ce territoire parleraient cette langue¹³⁹³.

Toutefois, cette catégorisation reste largement tributaire du choix des États partie. Ainsi, à l'exception d'une minorité d'États comme l'Allemagne, qui ont distingué les langues qu'elles estimaient régionales et les langues qu'elles estimaient minoritaires lors de la ratification du traité, la grande majorité des États ont précisé les langues auxquelles s'appliquaient la protection de la Charte en tant que « langues régionales ou minoritaires » contribuant à faire de cette notion une seule et même catégorie.

¹³⁹¹ J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, op. cit., p. 52.

¹³⁹² Le Professeur Ruiz-Vieytez cite l'exemple de la langue russe en Moldavie comme exemple de cette difficulté qui freine la signature et la ratification par la Moldavie de la Charte : E. RUIZ-VIEYTEZ, « Article 1. Définitions », dans A. NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA, *Shaping language rights - Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluation*, op. cit., p. 60-61.

¹³⁹³ Rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, § 18.

Ainsi définie, c'est donc bien la catégorie des « langues régionales ou minoritaires » qui fait l'objet de la protection de la Charte européenne. Deux autres catégories de langues - les langues non territoriales et les langues officielles moins répandues – peuvent également bénéficier de sa protection, alors que les langues officielles des États et les langues des migrants sont exclues. C'est par la protection directe de ces langues régionales ou minoritaires considérés en tant que biens culturels que la Charte entend remplir son objectif de protection et de promotion de la diversité culturelle. Cette démarche, originale en droit international des droits de l'Homme, s'accompagne par la souplesse qu'offre la Charte aux États partie (b).

b) La souplesse des engagements des États partie et le mécanisme de suivi

La deuxième caractéristique de la Charte européenne, à côté de sa démarche originale fondée sur la protection directe des langues et non la reconnaissance de droits subjectifs aux minorités linguistiques, réside dans la souplesse qu'offre la Charte aux États partie. Cette souplesse dans le mécanisme de la Charte s'explique à la fois par l'impératif d'offrir un instrument permettant de s'adapter aux réalités linguistiques très diverses en Europe, mais également à la volonté de susciter une large adhésion parmi les États membres du Conseil de l'Europe.

Si quelques prémices à cette souplesse peuvent être aperçues dans les critères de définition de la notion de « langues régionales ou minoritaires »¹³⁹⁴, ladite souplesse se vérifie par deux éléments principaux : d'une part l'architecture de la Charte met en place une protection différenciée et échelonnée des langues en assurant une protection générale dépourvue d'effet direct dans la partie II et en mettant en place un système de « menu » dans la partie III dans lequel diverses mesures de protection sont listées, charge ensuite aux États de choisir dans cette liste les mesures qu'ils s'engagent à mettre en œuvre. D'autre part, la souplesse de la Charte européenne se vérifie également dans la prudence de sa rédaction qui, à plusieurs reprises, définit des obligations engageant de manière faible les États partie ou laisse le choix aux États d'appliquer ou pas certaines mesures en fonction de la situation des langues à protéger. Par ailleurs, la souplesse de la Charte réside également dans les mécanismes de suivi interne et externe mis en place par celle-ci. Ces mécanismes excluent la judiciarisation du contrôle du respect des engagements pris dans le cadre de la Charte et prônent un contrôle fondé par des recommandations formulées par un Comité d'experts.

¹³⁹⁴ C'est notamment le cas dans le critère du caractère minoritaire qui permet d'exclure de la protection de la Charte les langues n'étant pas parlées par un nombre significatif de locuteurs.

La protection échelonnée offerte par la Partie II et III de la Charte

Les parties II et III constituent le cœur du dispositif de la Charte¹³⁹⁵, puisqu'elles mettent en place les mécanismes de protection des langues qu'elles entendent protéger. Les relations entre ces deux parties révèlent la complexité et la souplesse instaurée par la Charte européenne. En effet, chaque partie a, en même temps, une existence propre et une relation commune. La partie II fixe les principes et objectifs communs que tous les États partie s'engagent à respecter et la partie III détaille une série d'engagements concrets que chaque État peut choisir d'appliquer à une série de langues qu'il aura lui-même précisées. De la sorte, il est possible de comparer ce mécanisme à celui institué par les directives européennes où la partie II fixerait les objectifs dont le respect relève d'une obligation de résultat pour les États partie, alors que la partie III laisserait les États libre de choisir les moyens concrets à mettre en œuvre, parmi une série d'engagements listés, afin de respecter les objectifs qu'ils se sont engagés à remplir¹³⁹⁶.

Si ce parallèle se vérifie en partie, notamment pour les langues régionales ou minoritaires auxquelles les États partie décident d'appliquer les engagements concrets de la partie III, il n'est pas pertinent pour décrire l'ensemble du mécanisme de la Charte. En effet, l'article 2 de la Charte précise que chaque partie instaurera un mécanisme de protection différent. Pour la partie III, chaque État doit préciser nommément dans son instrument de ratification les langues pour lesquelles les engagements choisis seront appliqués. De ce fait, une grande souplesse est instituée : libre à chaque État d'appliquer une série d'engagements à une langue *x*, alors que d'autres engagements pourront être appliqués à une langue *y*. Pour cela, les États partie devront choisir « à la carte » les engagements présents dans la partie III qu'ils appliquent aux langues qu'ils ont décidé de protéger.

Le pouvoir discrétionnaire des États est, cependant, limité par l'instauration d'une limite inférieure d'engagements à souscrire. Chaque État doit, ainsi, choisir au minimum 35 engagements à souscrire. Une deuxième limite inférieure est également insérée, puisqu'au minimum trois de ces 35 engagements doivent être choisis dans l'article 8 de la Charte relatif à l'enseignement et trois autres doivent être choisis dans l'article 12 relatif aux activités et équipements culturels. Enfin, un engagement doit être choisi *a minima* dans les articles 9, 10, 11 et 13 relatifs à la justice, aux autorités administratives et aux services publics, aux médias et à la vie économique et sociale. L'instauration de ces quotas par articles a pour conséquence

¹³⁹⁵ J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique, op. cit.*, p. 91.

¹³⁹⁶ P. FRAISSEIX, « La France, les langues régionales et la Charte européenne des langues régionales et minoritaires », RFDA, 2001, p. 74.

d'étendre le champ d'application des engagements étatiques, et seul l'article 14 relatif aux échanges transfrontaliers peut être écarté dans son ensemble par un État partie.

Malgré l'instauration de ces limites inférieures, la Charte laisse ici une souplesse relativement importante aux États partie, puisque la ratification est conditionnée au choix minimal de 35 engagements sur un total de 98, de sorte qu'une marge de manœuvre importante est laissée aux États qui choisissent de ratifier la Charte européenne¹³⁹⁷. Cette souplesse quantitative est accompagnée d'une souplesse qualitative puisqu'au sein de chaque article, la liste des engagements soumis au choix des États partie instaure des obligations plus ou moins contraignants. Par exemple, en ce qui concerne l'enseignement, les États peuvent choisir soit de prévoir un enseignement entièrement en langue régionale ou minoritaire, soit un enseignement véhiculaire en langue régionale ou minoritaire, voire un simple enseignement non véhiculaire de la langue régionale ou minoritaire. Les États partie peuvent également choisir d'instaurer une des trois modalités de ces enseignements de manière générale, ou uniquement selon la demande des parents¹³⁹⁸. Le choix de la modalité la moins contraignante suffit à considérer que les objectifs présents dans la partie II sont remplis, et il n'est aucunement exigé de s'engager sur les engagements les plus ambitieux pour ratifier la Charte.

Pour les langues concernées par la partie III de la langue, il est donc possible d'affirmer que la protection de la Charte européenne intervient dans la même logique qu'une directive européenne : La partie II fixe les objectifs à atteindre, alors que la partie III instaure une véritable souplesse dans les moyens à mobiliser pour atteindre ces objectifs.

Toutefois, le mécanisme de la Charte ne se résume pas aux langues qui bénéficient nommément des mesures de protection prévues dans la partie III. En effet, l'article 2 de la Charte précise que les objectifs et principes de la partie II s'appliquent à « *l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire, qui répondent aux définitions de l'article 1* ». Pour les langues qui ne bénéficient pas de la protection de la partie III, la deuxième partie de la Charte assure donc une protection autonome. Cette partie a, par conséquent, une caractéristique hybride : instrument de formulation d'une obligation de résultat quant aux objectifs énoncés

¹³⁹⁷ Si l'interprétation de l'article 2 a pu créer des difficultés dans l'interprétation des engagements totaux à choisir, il convient d'appliquer l'interprétation la plus souple permettant d'identifier un total de 98 engagements à souscrire, eu égard à la présence d'engagements alternatifs et cumulatifs dans la partie III de la Charte. Sur cette question, voir : G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre, op. cit.*, p. §13-18. J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique, op. cit.*, p. 68-72, J.M. PÉREZ FERNANDEZ, « Article 2. Undertakings. Article 3. Practical arrangements », dans A. NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA, *Shaping language rights - Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluation, op. cit.*, p. 135-138.

¹³⁹⁸ Article 8, 1. a.b. et c.

pour les langues bénéficiant de la protection de la partie III, elle est également instrument de protection autonome des autres langues régionales ou minoritaires.

La partie II de la Charte ne saurait donc être réduite à une simple formulation d'objectifs et de principes « *bien souvent évanescents* »¹³⁹⁹. Au contraire, la partie II peut être analysée comme la « *disposition la plus importante de la Charte* »¹⁴⁰⁰, là où s'évalue « *la capacité d'un État d'accepter pour l'ensemble de ses langues régionales ou minoritaires les engagements de cette partie [et où] se joue l'adhésion à la Charte* »¹⁴⁰¹. La partie II comprend donc, outre une protection autonome pour les langues exclues par les États partie de la partie III, le socle commun d'objectifs et de principes que les États s'engagent à respecter dans la définition de leurs politiques publiques et dans leur législation. Ces objectifs et principes communs sont définis par le rapport explicatif comme « *le cadre nécessaire à la sauvegarde des langues régionales ou minoritaires* »¹⁴⁰².

Puisque cette partie est d'une importance politique et symbolique importante, et qu'elle constitue le pivot résumant « l'esprit » dans lequel s'engagent les États partie, la souplesse est moins grande, en apparence, pour les États quant à son application. En effet, puisqu'une grande marge d'appréciation est laissée aux États dans la partie III, il est nécessaire que la partie II puisse « *réunir les signataires sur des principes et objectifs communs* »¹⁴⁰³ et que la souplesse de la partie III « *ne réduise pas [les principes et objectifs communs] à néant* »¹⁴⁰⁴.

Pour cette série de raisons, la faculté pour les États partie d'émettre des réserves est fortement limitée dans cette partie II¹⁴⁰⁵. Les réserves sont interdites dans le premier paragraphe de l'article 7 qui regroupe les principes et objectifs constituant le cadre commun pour la sauvegarde des langues régionales ou minoritaires. Ces objectifs sont au nombre de neuf et consacrent la reconnaissance des langues régionales comme expression de la richesse culturelle, la nécessité d'une action résolue en faveur de leur sauvegarde notamment pour encourager leur

¹³⁹⁹ P. FRAISSEIX, « La France, les langues régionales et la Charte européenne des langues régionales et minoritaires », RFDA, 2001, p. 75.

¹⁴⁰⁰ R. DUNBAR, « Article 7. Objectives and principles », dans A. NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA, *Shaping language rights - Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluation*, op. cit., p. 187.

¹⁴⁰¹ J.M. WOEHRLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, op. cit., p. 91.

¹⁴⁰² Rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, § 57.

¹⁴⁰³ G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution*, Rapport au Premier ministre, op. cit., p. §18.

¹⁴⁰⁴ *Ibid.*

¹⁴⁰⁵ L'article 21 de la Charte précise que seules des réserves sont formulables pour les paragraphes 2 à 5 de l'article 7 qui regroupe les objectifs et principes communs de la partie II. Compte tenu de la grande souplesse de la partie III, permettre d'émettre des réserves dans cette partie n'aurait pas beaucoup de sens. Voir : Rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, § 135.

enseignement, leur apprentissage, leur usage dans la vie publique et privée, ainsi que la recherche à leur sujet. Enfin, ces principes proclament le respect de l'aire géographique, en évitant que l'organisation administrative des États partie ne constitue un obstacle à leur promotion ou au maintien de relations entre locuteurs de langues identiques ou proches.

Les paragraphes 2 à 5 de l'article 7 regroupent d'autres principes qui peuvent, quant à eux, faire l'objet de réserves. Ces paragraphes comprennent soit des principes non applicables à tous les États, en tant qu'ils concernent spécifiquement les langues non-territoriales¹⁴⁰⁶, soit des principes qui peuvent apparaître plus problématiques pour certains États. C'est notamment le cas de l'article 7 paragraphe 2 qui engage les États partie à éliminer les discriminations négatives linguistiques, mais également à valider les mesures spéciales d'action positive en faveur des locuteurs des langues régionales ou minoritaires. Le paragraphe 4 de l'article 7 encourage, quant à lui, la prise en compte des besoins des groupes de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, voire la création d'organes consultatifs de ces groupes. En tant que ces deux paragraphes incitent les États à s'inscrire sur la voie d'un droit à la différence et d'une reconnaissance de communautés linguistiques spécifiques, l'autorisation d'émettre des réserves peut se comprendre ici¹⁴⁰⁷, d'autant que l'économie générale de la partie II ne se voit pas substantiellement modifiée par ces paragraphes, dès lors que le paragraphe premier de l'article 7, qui regroupe neuf principes et objectifs, est prémuni des réserves étatiques¹⁴⁰⁸.

Si la souplesse est ici relative, en ce qui concerne la partie II, la formulation générale des objectifs et principes que les États s'engagent à respecter permet, toutefois, de réintroduire une marge de manœuvre importante pour ceux-ci dans l'application de cette partie. Dès lors, le mécanisme général de la Charte, constitué des parties II et III se caractérise par sa souplesse et par la marge de manœuvre laissée aux États partie. Cette souplesse s'accompagne également par un faible caractère contraignant des obligations juridiques introduites par la Charte.

Le faible caractère contraignant des obligations contractées par les États partie

La souplesse et le caractère flexible qui caractérise la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires peut s'expliquer par un double souci de ses rédacteurs. D'une part, la Charte doit être un instrument suffisamment souple afin de s'adapter à l'extraordinaire diversité des situations linguistiques des États partie. D'autre part, la recherche d'une adhésion la plus grande

¹⁴⁰⁶ Article paragraphe 5 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁴⁰⁷ Ces deux questions sont particulièrement sensibles en France, par exemple.

¹⁴⁰⁸ Cela étant, la faculté d'émettre des réserves a été très faiblement utilisée par les États. Seule la Croatie a émis une réserve permettant de ne pas appliquer l'article 7 paragraphe 5 de la Charte. J.M. WOEHRLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique, op. cit.*, p. 281.

des membres du Conseil de l'Europe a également poussé les rédacteurs à opter pour des formules générales et peu contraignantes.

Ce double souci a pour conséquence que les obligations juridiques que fait naître la Charte ne bénéficient que d'un faible caractère contraignant. Cette faiblesse peut se vérifier au niveau de l'absence d'effet direct de la Charte, ainsi que de la formulation employée dans plusieurs articles laissant une large marge de manœuvre aux États partie. Enfin, ce faible caractère contraignant se vérifie également par la mise en place d'un mécanisme non juridictionnel de suivi du respect des engagements fondé sur des recommandations.

La forme juridique donnée à la Charte par le Conseil de l'Europe est celui d'une convention internationale et, à ce titre, cette dernière fait naître des obligations juridiques aux États partie. La question s'est donc posée de savoir si ces obligations juridiques disposaient d'un effet direct et si, par conséquent, elles étaient directement invocables devant les juridictions par les particuliers. Cela revient à s'interroger sur le caractère auto-exécutoire des dispositions de la Charte. En effet, en droit international public, des conditions à la fois subjectives et objectives doivent être remplies afin qu'un traité international dispose d'une applicabilité directe¹⁴⁰⁹.

La première condition, dégagée par la Cour permanente de justice internationale dans un avis de 1928¹⁴¹⁰, est celle de l'intention des parties. Or, en l'espèce, il paraît difficile de conclure à une telle intention de la part des auteurs de la Charte, puisque celle-ci vise à protéger la diversité linguistique européenne en s'adressant aux États par le biais d'obligations leur incombant, et non en promouvant une approche classique autour de la reconnaissance de droits aux individus¹⁴¹¹. Dans le sens et l'esprit de la Charte, il incombe aux États de faire en sorte que les objectifs et principes auxquels ils souscrivent se traduisent par des actions concrètes de leur part. La réception de la Charte par les États appelle, donc, nécessairement une transposition nationale autre que la simple ratification de la Charte.

La deuxième condition pour qu'une norme de droit international soit d'applicabilité directe concerne son contenu matériel. Afin qu'une disposition soit auto-exécutoire, il faut qu'elle soit « *juridiquement et matériellement complète* »¹⁴¹², c'est-à-dire qu'elle soit suffisamment précise quant à son objet et à ses destinataires et qu'elle soit inconditionnelle. Or, en cohérence avec l'intention des auteurs qui était de ne pas créer un instrument juridique d'applicabilité

¹⁴⁰⁹ P.M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, 11^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2012, p. 449-451.

¹⁴¹⁰ CPJI, *Compétences des tribunaux de Dantzic*, série B, n°15, p. 15.

¹⁴¹¹ En ce sens voir le rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, §11.

¹⁴¹² P.M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, 11^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2012, p. 450.

directe, la rédaction de la Charte européenne évite soigneusement de créer des normes bénéficiant d'un caractère juridiquement et matériellement complet¹⁴¹³.

D'une part, l'absence d'effet direct résulte des destinataires de la Charte. Ainsi, l'utilisation générique de la formule « *les parties s'engagent à* » dans les articles 6 et 7.2 à 14 confirme que les obligations créées s'imposent aux États, rendant ainsi difficile que des individus invoquent directement ces obligations dont ils ne sont pas destinataires. La nature juridique des obligations sur lesquelles s'engagent les États confirme également l'absence d'effet direct de la Charte. En effet, la Charte ne crée pas une obligation concrète, elle ne fait que naître une obligation des États de prendre des mesures permettant de respecter l'engagement auquel ils ont souscrit. Il en est ainsi, par exemple, de l'article 8 de la Charte qui, dans son premier paragraphe, engage les États partie ayant choisi cet engagement, de « *prévoir une éducation préscolaire assurée dans les langues régionales ou minoritaires concernées* »¹⁴¹⁴. Cette obligation juridique, formulée de manière générale, nécessite forcément une intervention de l'État afin de préciser les modalités concrètes de mise en œuvre de cette éducation et de préciser les langues concernées. L'absence d'effet direct de la Charte se vérifie également dans l'article 7.1 sur la base duquel les États s'engagent à fonder leur politique et leur législation sur une série de principes et d'objectifs généraux. La mise en œuvre de ces derniers nécessite forcément des mesures nationales de transposition.

Enfin, l'absence d'effet direct est également confirmée par l'intégration d'une clause territoriale dans plusieurs articles de la Charte. Ainsi, dans ces articles, les États doivent préciser le champ d'application des obligations contractées, puisque celles-ci ne s'appliquent que « *sur les territoires où ces langues sont pratiquées* »¹⁴¹⁵. Or, il résulte de l'analyse des instruments de ratification de la Charte que ces territoires ne sont pas suffisamment définis dans ces derniers. L'application de ces clauses territoriales nécessite donc, des mesures nationales de transposition¹⁴¹⁶.

Il convient, donc, de conclure, que les obligations présentes dans la Charte européenne ne sont pas d'applicabilité directe. Par conséquent, les États partie disposent d'une relative marge de manœuvre à l'heure de mettre en œuvre les engagements auxquels ils ont souscrit, que cela soit

¹⁴¹³ J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, op. cit., p. 18-20.

¹⁴¹⁴ Article 8, 1. i. de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁴¹⁵ Ces clauses territoriales sont insérées dans les articles 7.1, 8, 9, 10, 11 et 12 de la Charte.

¹⁴¹⁶ J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, op. cit., p. 19.

par la définition des langues auxquelles ceux-ci s'appliquent, au territoire en question ou à l'étendue de l'engagement¹⁴¹⁷.

Cette marge de manœuvre importante est accentuée par la formulation souple de plusieurs dispositions de la Charte qui a pour objectif de moduler les obligations auxquelles souscrivent les États partie. En ce qui concerne les objectifs et principes généraux présents dans la partie II, l'article 7.2.d. permet aux États partie de s'engager soit à « *faciliter* » soit à « *encourager* » l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et privée. La portée de l'engagement est ici modulée, puisque la facilitation implique pour les États la prise de mesures moins contraignantes que l'encouragement à l'usage des langues en question. Cette modulation rédactionnelle qui permet de graduer la portée des obligations contractées par les États partie se retrouve dans plusieurs articles de la partie III qui traduisent en engagements concrets les objectifs et principes de la partie II. Ainsi, l'article 11 de la Charte relatif aux médias permet aux États soit de faciliter soit d'encourager la création ou le maintien d'organes de presse, de stations ou de programmes radio, de chaînes de télévision ou d'œuvres audiovisuelles en langue régionale ou minoritaire.

Dans le même esprit, les articles 9 et 10 de la Charte permettent aux États soit de permettre, soit d'encourager l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans l'administration de la justice ou dans la vie publique, à des degrés plus ou moins importants en fonction de engagements choisis. Ici aussi, quel que soit le niveau de l'engagement choisi, les États partie peuvent limiter leur action à la simple permission de l'usage des langues, ou peuvent au contraire avoir une action plus proactive en encourageant leur usage.

Un deuxième mécanisme de modulation des engagements des États concerne la situation de chaque langue. Ainsi, les différents engagements pris dans la partie III sont appliqués de manière différente « *en fonction de la situation de la langue* »¹⁴¹⁸, et certains engagements peuvent également ne s'appliquer que « *si le nombre de locuteurs d'une langue régionale ou minoritaire le justifie* »¹⁴¹⁹. Il appartient donc aux États d'apprécier si la situation de la langue justifie l'application de tel ou tel engagement, et en fonction de la volonté de ceux-ci, leurs obligations peuvent se voir considérablement réduites.

Un troisième mécanisme de modulation concerne la capacité des États à remplir leurs engagements. Ainsi, certaines obligations de la partie III ne peuvent s'appliquer que « *dans la*

¹⁴¹⁷ C'est notamment le cas pour les engagements en matière d'enseignement.

¹⁴¹⁸ Articles 8, 9, 10 et 11.1 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁴¹⁹ Articles 9 et 12 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

mesure où cela est raisonnablement possible »¹⁴²⁰. Ces obligations, qui concernent notamment l'usage des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et les activités économiques et sociales laisse à la discrétion de l'État d'apprécier le caractère raisonnablement possible de leur application. Plusieurs arguments peuvent être invoqués, pour ne pas appliquer ces engagements : des considérations propres aux langues et au nombre de leurs locuteurs, des considérations techniques, des considérations juridiques ou encore des considérations financières. Cette modulation permet, en tout cas, de réduire considérablement la portée des obligations contractées et accroît le pouvoir discrétionnaire des États pour apprécier le caractère raisonnablement possible ou pas de leur application.

Enfin, un dernier mécanisme de modulation est propre à l'article 9 relatif à l'administration de la justice. Ainsi, les diverses obligations que l'État peut choisir et qui concernent l'usage des langues régionales ou minoritaires dans les procédures juridictionnelles pénales et civiles – que cela soit par l'usage de traducteurs, par la célébration des procès en langues régionales ou minoritaires ou par l'usage de ces langues dans les actes de procédure – ne s'appliquent que dans la mesure où elles ne sont pas considérées par le juge comme faisant obstacle à la bonne administration de la justice. Ici, il appartient donc au magistrat de décider si lesdits engagements sont applicables à chaque espèce, ou si elles peuvent être écartées dans un souci de bonne administration de la justice.

Au final, que cela soit par sa logique « de menu » propre à la partie III, par son manque d'effet direct ou par la modulation rédactionnelle de la portée, voire de l'applicabilité de certaines obligations, la Charte européenne adopte une démarche très souple et disposant d'un faible caractère contraignant pour les États partie. Cette faiblesse a suscité quelques critiques de la part de la doctrine qui se demande si la Charte n'a pas constitué un « *instrument de 'soft law'* avant la lettre »¹⁴²¹ ou qui s'est interrogé sur l'efficacité de cet instrument pour remplir son objectif¹⁴²².

Ces interrogations sur le faible caractère contraignant de la Charte peuvent être nourries par le mécanisme de suivi des engagements des États mis en œuvre par la Charte qui n'est pas de nature juridictionnelle ou basé sur un mécanisme de plainte¹⁴²³. Au contraire, et en accord avec

¹⁴²⁰ Articles 10.1, 10.3 et 13.2 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁴²¹ P.A. KRAUS, « Between minority protection and linguistic sovereignty », RLD, n° 69, 2018, p. 8.

¹⁴²² D. BLUMENWITZ, « Das Recht auf Gebrauch der Minderheitensprache. Gegenwärtiger Stand und Entwicklungstendenzen europäischen Völkerrecht » dans K. BOTT-BODENHAUSEN, *Unterdrückte Sprachen : Sprachverbote und das Recht auf Gebrauch der Minderheitensprachen*, Peter Lang, 1996, Francfort sur le Main, p. 159-202.

¹⁴²³ J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, op. cit., p. 257.

l'architecture et l'esprit souple de celle-ci, le suivi de la mise en œuvre de la Charte est fondé, comme beaucoup d'autres instruments de droit international, sur un mécanisme non juridictionnel de rapports de suivi¹⁴²⁴.

Ce sont les articles 15 à 17 de la Charte qui fixent les règles relatives au suivi de sa mise en œuvre. Le mécanisme de rapports de suivi mis en place par ces articles vise à instaurer un dialogue tripartite relatif à l'application par les États partie des engagements de la Charte. Ce dialogue est fondé sur l'obligation faite aux États de présenter, suite à la publication d'un premier rapport dans l'année suivant la ratification,¹⁴²⁵ un rapport de suivi triennal résumant les démarches effectuées par l'État pour mettre en œuvre les obligations contractées lors de la ratification de la Charte¹⁴²⁶.

La réalisation de ces rapports par les États partie est une première occasion pour instaurer un dialogue, puisque la publicité des rapports réalisés est obligatoire et que les associations ou organismes légalement établis dans l'État en question peuvent saisir le Comité d'experts et soumettre des observations sur la mise en œuvre par les autorités publiques des engagements pris dans la partie III de la Charte. Ces mêmes organismes peuvent également rédiger des déclarations relatives aux politiques suivies par l'État partie et leur conformité aux objectifs et principes de la partie II de la Charte¹⁴²⁷.

L'examen par le Conseil de l'Europe des rapports rédigés par les États partie est l'occasion d'un deuxième dialogue. En effet, la Charte prévoit la création d'un comité spécifique, nommé comité d'experts, chargé d'examiner les rapports nationaux de suivi rédigés par les États¹⁴²⁸. Ce comité d'experts est composé d'un membre par État partie nommé par le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe sur une liste proposée par chaque État, et en se fondant sur des critères d'intégrité et d'expertise scientifique du candidat sur les matières traitées par la Charte¹⁴²⁹.

¹⁴²⁴ I. LASAGABASTER, « Articles 15 to 17. Application of the Charter » dans A. NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA, *Shaping language rights - Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluation*, *op. cit.*, p. 517.

¹⁴²⁵ L'objectif de ce premier rapport est de réaliser l'état des lieux relatif à la diversité linguistique de l'État signataire, puis de préciser l'état de mise en œuvre des engagements pris aux différentes langues identifiées dans l'état des lieux.

¹⁴²⁶ Article 15 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. La forme à respecter lors de l'élaboration de ce rapport de suivi a été précisé par un schéma adopté par le comité d'experts le 7 février 2002. MIN-LANG (2002) 1.

¹⁴²⁷ Article 16.2 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁴²⁸ Article 16.1 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁴²⁹ Article 17 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Ce mécanisme permet, outre de s'assurer d'avoir un ressortissant par État partie, de regrouper des profils divers (universitaires, juristes, magistrats, journalistes, avocats...) dont la compétence sur la question de la diversité linguistique est reconnue.

L'examen du rapport des États par le comité d'experts permet d'établir un dialogue à trois niveaux. Le comité se base, en effet, sur les rapports envoyés, mais peut également effectuer des visites sur le terrain et démarrer un dialogue avec les États par l'envoi de questions précises ayant pour objet de demander des précisions ou des explications. A contrario, une fois le rapport de suivi rédigé par le comité d'experts, les États partie peuvent y faire figurer leurs observations¹⁴³⁰. L'envoi d'observations par les organismes ou associations permet également de communiquer avec le comité sur la mise en œuvre par les États partie de la Charte.

Enfin, un troisième dialogue est établi entre le comité d'experts et le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Le rapport de suivi rédigé par le Comité d'experts est envoyé au Comité qui, sur cette base, peut décider de formuler des recommandations aux États partie sur leur mise en œuvre de la Charte¹⁴³¹. Enfin, sur la base des rapports de suivi réalisés par le comité d'experts, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe rédige un rapport biennal détaillé sur la mise en œuvre par les États de la Charte qu'il envoie à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

L'analyse des différents cycles de suivi permet d'affirmer que le contrôle de la mise en œuvre de la Charte européenne s'effectue sur la base du dialogue entre le comité d'experts et les États partie. La fréquence relativement importante des cycles de suivi, puisqu'un rapport doit être rédigé par les États tous les trois ans, permet d'établir une régularité dans les relations entre les États et le comité d'experts. La rédaction des rapports du comité confirme, également, le caractère coopératif de ce suivi basé sur « *la confiance mutuelle entre les États, le comité et les associations* »¹⁴³². Ainsi, le comité adopte davantage, dans la rédaction de ses rapports de suivi, une démarche « *d'assistance et de coopération se rapprochant de ce que l'on appelle parfois 'compliance management'* »¹⁴³³ plus qu'une démarche « *de contrôle au sens traditionnel* »¹⁴³⁴. S'il arrive au comité de relever les insuffisances des États dans leur mise en œuvre de la Charte, ces observations ne constituent pas des condamnations en tant que telles. De plus, le comité se pose dans une démarche d'émulation, en formulant des propositions et des conseils visant à surmonter les insuffisances relevées, tout en soulignant les progrès éventuels effectués par les États.

¹⁴³⁰ Article 16.3 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁴³¹ Article 16.4 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁴³² I. LASAGABASTER, « Articles 15 to 17. Application of the Charter » dans A. NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA, *Shaping language rights - Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluation*, op. cit., p. 531.

¹⁴³³ J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, op. cit., p. 273.

¹⁴³⁴ *Ibid.*

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a donc opté pour une approche culturelle, reconnaissant la valeur de ces langues et de la diversité linguistique qu'elles induisent, en tant que patrimoine culturel européen à protéger et à promouvoir. Cette approche est organisée dans un cadre flexible, permettant aux États partie de moduler les obligations juridiques de la Charte, dans leur quantité et dans leur étendue, à leur réalité linguistique. Le mécanisme de suivi institué par la Charte met en place, quant à lui, une logique de dialogue entre le Conseil de l'Europe et les États. Cette approche culturelle et flexible mise en place par la Charte a été réceptionnée de manière très différente en France et en Espagne. Alors que l'Espagne a ratifié la Charte et a décidé d'appliquer ses dispositions à la langue basque, la France a refusé une telle ratification (B).

B/ La réception en France et en Espagne de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Si les langues régionales ou minoritaires peuvent bénéficier de la protection offerte par la Charte, la question se pose de savoir si la langue basque en bénéficie en pratique par le truchement de la ratification par la France et l'Espagne de celle-ci. À cet égard, si l'Espagne a décidé de ratifier la Charte et de faire bénéficier la langue basque de cette protection, confirmant la dimension conventionnelle dont dispose désormais la langue basque en tant que bien culturel (1), la France a interrompu à plusieurs reprises, et au milieu de vives polémiques, la ratification de la Charte. Ainsi, si la langue basque est reconnue comme un élément du patrimoine constitutionnel français, la France refuse de la reconnaître en tant que patrimoine conventionnel européen (2).

1- La ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Espagne et la langue basque

Suite à l'approbation du Congrès des députés le 23 novembre 2000, l'Espagne a ratifié la Charte européenne le 9 avril 2001. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} août 2001 et fait, dès lors, partie de l'ordre juridique espagnol. Si, dans l'ensemble, la ratification par l'Espagne de la Charte traduit un mécanisme de protection de sa diversité linguistique satisfaisant du point de vue des objectifs et des mesures définis dans ladite Charte (a), certaines difficultés subsistent en ce qui concerne la comptabilité entre certaines normes et pratiques en Espagne et les mesures de protection de la Charte ratifiées par l'État espagnol (b).

a) *Le mécanisme de protection institué par l'Espagne lors de la ratification de la Charte*

Lors de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, l'Espagne a choisi de mettre en place un mécanisme différencié de protection des langues régionales ou minoritaires¹⁴³⁵. En effet, l'instrument de ratification adopté par l'Espagne met en place deux catégories de langues qui bénéficient de deux niveaux de protection différents. D'une part, l'Espagne distingue comme langues régionales ou minoritaires les langues qui sont reconnues comme officielles par leurs Statuts d'autonomie respectifs¹⁴³⁶. Ces langues bénéficient de la protection instaurée par la Partie II et des 68 mesures choisies par l'Espagne au sein de la partie III.

D'autre part, l'Espagne institue un autre mécanisme de protection pour les langues « *que les Statuts de l'Autonomie protègent et sauvegardent dans les territoires où elles se parlent traditionnellement* »¹⁴³⁷. Cette phrase fait référence aux langues qui n'ont pas été reconnues comme officielles par leurs Statuts d'autonomie, mais qui bénéficient d'une reconnaissance dans lesdits Statuts¹⁴³⁸. L'instrument de ratification espagnol dispose que ces langues bénéficient, aux côtés de la protection instituée par la Partie II de la Charte, de la protection instituée par « *toutes les dispositions de la Partie III de la Charte qui peuvent raisonnablement s'appliquer conformément aux objectifs et principes établis à l'article 7* »¹⁴³⁹.

Cette formulation a posé question. En effet, le choix effectué par l'Espagne s'écarte de la possibilité classique offerte par la Charte qui est celle d'adapter les mesures de protection de la Partie III appliquées aux différentes langues choisies. Dans ce cas de figure, le mécanisme de la Charte vise à ce que l'État énumère, en retenant un minimum de 35 engagements, les engagements choisis pour chaque langue ou catégorie de langue. Or, pour la deuxième catégorie dégagée par l'Espagne, aucune mesure spécifique n'est choisie dans la partie III et l'État ne s'engage à n'appliquer que ceux qui peuvent raisonnablement s'appliquer.

¹⁴³⁵ L'instrument de ratification de l'Espagne est disponible en annexe du premier rapport de suivi élaboré en 2005 par le Comité d'experts. ECRML (2005) 4, p. 181.

¹⁴³⁶ Il s'agit de la langue basque dans la Communauté autonome basque et la zone bascophone de la Communauté forale de Navarre, du catalan dans la Communauté autonome de Catalogne et dans la Communauté autonome des îles baléares, du Valencien dans la Communauté autonome de Valence et du galicien dans la Communauté autonome de Galice.

¹⁴³⁷ Instrument de ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Espagne, ECRML (2005) 4, p. 181.

¹⁴³⁸ C'est le cas de l'asturien/bable et du galicien/asturien dans la Communauté autonome des Asturies, de l'aragonais/ fabla, du léonais et du galicien dans la Communauté autonome de Castille et Léon et du catalan aragonais dans la Communauté autonome d'Aragon. C'était également le cas de l'occitan aranais dans la Communauté autonome de Catalogne avant la déclaration de son officialité par la loi organique catalane 6/2006 du 19 juillet 2006.

¹⁴³⁹ Instrument de ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Espagne, ECRML (2005) 4, p. 181.

En raison de cette ambiguïté, le Comité d'experts considère que l'Espagne ne s'engage à faire bénéficier à cette deuxième catégorie de langues – les langues non co-officielles mais citées dans les Statuts d'autonomie – que de la protection issue de la Partie II. Par conséquent, « *le Comité d'experts se bornera donc à prendre en considération, le cas échéant, les informations fournies par les autorités espagnoles au sujet de certaines dispositions de la Partie III ; en revanche, il n'évaluera pas réellement le respect de cette partie* »¹⁴⁴⁰.

La mise en place de ce double niveau de protection n'est pas sans créer des difficultés en ce qui concerne la langue basque. En effet, le statut juridique de la langue basque dans la Communauté forale de Navarre se caractérise par une officialité restreinte géographiquement à une zone dénommée zone bascophone, alors qu'ailleurs la langue basque ne bénéficie pas du principe d'officialité tout en reconnaissant des droits linguistiques à l'effectivité plus réduite aux locuteurs bascophones. Par conséquent, au regard de la ratification espagnole de la Charte, la langue basque bénéficie de la protection instaurée par les mesures de la Partie III choisies par l'Espagne dans la zone bascophone, alors qu'ailleurs seule la protection générique de la Partie II s'applique.

Or, le zonage mis en place par la loi forale de la langue basque de 1986 a introduit une difficulté d'appréciation de cette protection conventionnelle. En effet, si la langue basque n'est officielle que dans la zone bascophone, la loi de 1986 a instauré une différenciation dans les territoires se trouvant en dehors de cette zone. Ainsi, une zone mixte regroupant la majorité de la population de la Communauté forale a été créée, où les mesures de promotion de la langue basque sont plus importantes que pour la zone non bascophone créée également par la loi forale de 1986.

Au regard de ce découpage territorial de la Communauté forale de Navarre à trois niveaux, le Comité d'experts avait demandé, dans son premier rapport de suivi de l'application de la Charte en Espagne, aux autorités espagnoles de s'interroger sur la nécessité d'appliquer une protection à la langue basque dans la zone mixte en vertu des engagements figurant dans la Partie III¹⁴⁴¹. Cette invitation faite par le Comité à l'Espagne traduit une certaine ambiguïté des différents niveaux administratifs dans la perception de la protection à offrir à la zone mixte. En effet, si le Gouvernement central a refusé d'envisager une protection au titre de la Partie III à la zone

¹⁴⁴⁰ Rapport de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2005, ECRML (2005) 4, p. 10, § 61.

¹⁴⁴¹ Rapport de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2005, ECRML (2005) 4, p. 13, § 72. « *Le Comité d'experts encourage donc les autorités espagnoles (...) à s'interroger sur la nécessité ou non d'un niveau approprié de protection au titre de la Partie III dans la zone mixte, d'autant plus qu'un certain nombre de mesures importantes, en particulier dans le domaine de l'éducation (...) ont déjà été adoptées* ».

mixte¹⁴⁴², les données fournies par les autorités gouvernementales navarraises font référence, en ce qui concerne plusieurs engagements pris dans la Partie III, à la zone bascophone mais également à la zone mixte, montrant que ces autorités considèrent que ces engagements s'appliquent également à cette deuxième zone. Compte tenu de cette situation, si le Comité d'experts limite son suivi de l'application de la Partie III à la zone bascophone, il intègre également les données de la zone mixte dans le suivi de certains engagements pour lesquels les autorités navarraises lui fournissent des données¹⁴⁴³.

Une fois la Charte ratifiée, sur la base de ce double niveau de protection, le Comité d'experts et le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe ont démarré le suivi de l'application par l'Espagne de la Charte. Si ce suivi établit un haut niveau d'application par l'Espagne, certaines difficultés subsistent (b).

b) Les difficultés dans la mise en œuvre de la Charte en Espagne

La première remarque à effectuer en ce qui concerne la mise en œuvre des engagements de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est celle d'un engagement fort de l'Espagne en faveur de la diversité linguistique et d'un haut niveau de respect des obligations contractées lors de la ratification de la Charte. Le Comité d'experts a eu l'occasion à plusieurs reprises de souligner le haut degré des engagements souscrits par l'Espagne et de féliciter les autorités espagnoles pour le respect de la grande majorité de ceux-ci¹⁴⁴⁴.

Toutefois, plusieurs difficultés subsistent. Une première série de difficultés réside dans la mise en œuvre pratique des engagements de la Charte par les pouvoirs publics. Une deuxième série de difficultés réside, quant à elle, dans la compatibilité entre plusieurs dispositions normatives espagnoles et la Charte.

À l'intérieur de la première série de difficultés, une première critique formulée aux autorités espagnoles consiste dans la méthodologie employée pour réaliser le rapport périodique que les États doivent présenter au Secrétaire général du Conseil de l'Europe et qui est ensuite examiné

¹⁴⁴² Rapport de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, observations de l'Espagne au rapport du Comité d'experts, 2005, ECRML (2005) 4, p. 183, § K.

¹⁴⁴³ Voir, à ce titre, Rapport n°2 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2008, ECRML (2008) 5, p. 46, § 353, Rapport n°3 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2012, ECRML (2012) 5, p. 47, § 332, Rapport n°4 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2016, ECRML (2016) 7, p. 38, § 249.

¹⁴⁴⁴ Voir à ce titre Rapport n°1 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2005, ECRML (2005) 4, p. 178, § A à C, Rapport n°2 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2008, ECRML (2008) 5, p. 148, § A et B, Rapport n°3 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2012, ECRML (2012) 5, p. 150, § A à C, Rapport n°4 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2016, ECRML (2016) 7, p. 110, § A à C.

par le Comité d'experts. La Charte étant un instrument de droit international, il incombe au Gouvernement central de décider de sa ratification et de se soumettre aux obligations concernant les mécanismes de suivi. Ainsi, la réalisation de ce rapport est de la responsabilité du Gouvernement central. Toutefois, eu égard à la division verticale du pouvoir mise en œuvre en Espagne, le respect de plusieurs engagements souscrits par l'Espagne relève de la compétence des Communautés autonomes. Ces dernières disposent, par conséquent, d'informations et de données essentielles afin de nourrir le rapport de suivi réalisé par le Gouvernement.

Plusieurs exécutifs des Communautés autonomes ont regretté l'absence de coopération entre l'État central et leurs services lors de la réalisation de ce rapport de suivi, ainsi qu'au moment de fournir des observations concernant les remarques faites par le Comité d'experts sur le respect des engagements relevant de leur compétence¹⁴⁴⁵. Le suivi de la mise en œuvre de la Charte a été réalisé, lors du premier cycle, par le Gouvernement central, sans sollicitation aucune des Communautés autonomes. Si, lors du second cycle de suivi, un mécanisme de coopération salué par le Comité d'experts avait été mis en place¹⁴⁴⁶, le quatrième cycle de suivi a marqué un retour en arrière puisque le Gouvernement central a refusé la coopération proposée par plusieurs Communautés autonomes¹⁴⁴⁷ pour réaliser le rapport de suivi de l'État.

En ce qui concerne le respect des engagements souscrits, plusieurs points problématiques sont soulignés de manière régulière par le Comité d'experts. S'il est vrai que certains engagements relevant de la compétence des Communautés autonomes n'ont pas été remplis de manière satisfaisante, notamment en ce qui concerne la coopération entre des Communautés disposant d'une langue régionale ou minoritaire commune¹⁴⁴⁸, la majorité des problèmes soulignés par le Comité d'experts concerne les compétences relevant de l'État central.

¹⁴⁴⁵ Voir dans ce sens, les remarques réalisées par Patxi Baztarrika, ancien Secrétaire du Gouvernement de la Communauté autonome basque à la politique linguistique. P. BAZTARRIKA, « Una mirada a la CELROM desde el euskera y desde el País Vasco », RLD, n° 69, 2018, p. 63-64. J. M. CASTELLS, « Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Corte Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias », RVAP n°69 (II), p. 227.

¹⁴⁴⁶ Rapport n°2 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2008, ECRML (2008) 5, p. 148, § C. « *La coopération entre les autorités d'État et les Communautés autonomes possédant une langue officielle a permis aux autorités espagnoles de rédiger un rapport plus complet que le premier* ».

¹⁴⁴⁷ P. BAZTARRIKA, « Una mirada a la CELROM desde el euskera y desde el País Vasco », RLD, n° 69, 2018, p. 64.

¹⁴⁴⁸ Ces lacunes ont été soulignées notamment en ce qui concerne la coopération entre la Communauté forale de Navarre et la Communauté autonome basque afin de rendre possible la réception de la télévision publique basque qui émet en langue basque dans la Communauté forale de Navarre. Voir Rapport n°2 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2008, ECRML (2008) 5, p. 59, § 458 à 462, Rapport n°3 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2012, ECRML (2012) 5, p. 60, § 435 à 440, Rapport n°4 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2016, ECRML (2016) 7, p. 45-46, § 310-318.

Le Comité d'experts, dans ses conclusions générales, a regretté de manière répétée dans chacun des cycles de suivi, les difficultés rencontrées pour rendre effectif le droit des citoyens à s'exprimer dans la langue co-officielle devant l'administration de la justice et l'administration déconcentrée de l'État, voire certains services publics gérés par l'État central¹⁴⁴⁹. Afin de surmonter ces difficultés, qui font échec aux engagements pris l'Espagne dans le cadre de la ratification de la Charte, le Comité a demandé de manière régulière aux autorités espagnoles de revoir l'organisation des formations linguistiques et des carrières des fonctionnaires d'État¹⁴⁵⁰. Aux côtés de ces problèmes concernant la mise en œuvre pratique des engagements pris par l'Espagne, une deuxième série de difficultés apparaît ayant trait à la compatibilité entre certaines régulations juridiques espagnoles et les dispositions de la Charte.

Une première incompatibilité est apparue dans le domaine de l'administration de la justice. En effet, l'Espagne a choisi de ratifier des engagements présents à l'article 9 de la Charte permettant que les procédures juridictionnelles pénales, civiles ou administratives aient lieu dans une langue régionale ou minoritaire à la demande d'une des parties¹⁴⁵¹. Cet engagement, particulièrement ambitieux en ce qui concerne l'effectivité du droit à utiliser une langue régionale ou minoritaire devant l'administration de justice et à avoir un procès dans cette langue, se heurte à la régulation linguistique de l'administration de la justice. En effet, l'article 231 de la loi organique 6/1985 relative au pouvoir judiciaire instaure le principe de l'utilisation du castillan par tous les membres de l'administration de la justice¹⁴⁵². L'exception à ce principe consacre la possibilité d'utiliser une langue vernaculaire officielle des Communautés autonomes dans une procédure juridictionnelle, à condition qu'aucune des parties ne s'y oppose en alléguant une atteinte aux droits de la défense.

L'incompatibilité entre l'article 231 de la loi organique et les engagements pris dans le cadre de l'article 9 apparaît dans un cas de figure particulier. Alors que la Charte garantit le droit à procéder à une procédure juridictionnelle en langue régionale ou minoritaire sur la base de la demande d'une des parties, la loi organique espagnole conditionne cette possibilité à l'accord

¹⁴⁴⁹ Sur cette question voir : I. AGIRREAZKUENAGA, *Diversidad y convivencia lingüística, op. cit.*, p. 120 à 133, J. M. CASTELLS, « Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Corte Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias », RVAP n°69 (II), p. 233-234.

¹⁴⁵⁰ Voir à ce titre Rapport n°1 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2005, ECRML (2005) 4, p. 178, § D et E, Rapport n°2 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2008, ECRML (2008) 5, p. 148, § D et E, Rapport n°3 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2012, ECRML (2012) 5, p. 150, § F et G, Rapport n°4 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2016, ECRML (2016) 7, p. 110, § E et F.

¹⁴⁵¹ Article 9 a.i, b.i et c.i de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁴⁵² Loi organique 6/1985 du 1er juillet 1985 relative au pouvoir judiciaire, BOE du 2 juillet 1985, art. 231. « *J. En todas las actuaciones judiciales, los Jueces, Magistrados, Fiscales, Secretarios y demás funcionarios de Juzgados y Tribunales usarán el castellano, lengua oficial del Estado* ».

mutuel de toutes les parties¹⁴⁵³. Le respect de cet engagement est rendu encore plus difficile en raison de la faiblesse du nombre de magistrats et agents publics de l'administration de la justice maîtrisant la langue basque¹⁴⁵⁴. Le Comité d'experts a souligné dans tous ses rapports de suivi l'incompatibilité entre la législation espagnole et le respect des engagements pris par l'Espagne dans le cadre de l'article 9 de la Charte. En raison de cette incompatibilité, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a intégré une recommandation à l'Espagne à l'issue de chaque cycle de contrôle afin que les autorités espagnoles « *modifient le cadre juridique afin d'indiquer expressément que les autorités judiciaires pénales, civiles et administratives des Communautés autonomes pourront mener les procédures dans les langues co-officielles à la demande d'une des parties* »¹⁴⁵⁵.

Une deuxième incompatibilité entre les dispositions de la Charte et la législation espagnole concerne un point plus délicat. En effet, la Partie II de la Charte précise les objectifs et principes devant guider les législations et actions des États partie. Parmi ces objectifs et principes figure celui selon lequel « *les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue régionale ou minoritaire* »¹⁴⁵⁶. La formulation de ce principe pose deux difficultés relatives à la situation de la langue basque.

D'un côté, la langue basque bénéficie d'une présence non négligeable dans l'enclave du Comté de Treviño appartenant à la Communauté autonome de Castille-et-Léon, mais étant géographiquement enclavé dans la province basque d'Araba¹⁴⁵⁷. Toutefois, le Statut

¹⁴⁵³ Voir, sur cette question : I. AGIRREAZKUENAGA, *Diversidad y convivencia lingüística, op. cit.*, p. 120 à 133, J. M. CASTELLS, « Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Corte Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias », RVAP n°69 (II), p. 233-234, P. BAZTARRIKA, « Una mirada a la CELROM desde el euskera y desde el País Vasco », RLD, n° 69, 2018, p. 71.

¹⁴⁵⁴ Le quatrième rapport du Comité d'experts précise que 24 des 250 magistrats exerçant dans la Communauté autonome basque, soit 10% du corps, maîtrisent la langue basque. Rapport n°4 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2016, ECRML (2016) 7, p. 54, § 390.

Voir également P. BAZTARRIKA, « Una mirada a la CELROM desde el euskera y desde el País Vasco », RLD, n° 69, 2018, p. 70-73, I. AGIRREAZKUENAGA, *Diversidad y convivencia lingüística, op. cit.*, p. 120 à 133, J. M. CASTELLS, « Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Corte Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias », RVAP n°69 (II), p. 233-234.

¹⁴⁵⁵ Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'application de la Charte par l'Espagne, 2016, CM/RecChL(2016)1, p. 1. La recommandation était formulée de manière analogue en 2012, Recommandation CM/RecChL(2012)6. Dans les recommandations de 2005 et de 2008, le Comité des ministres demandait une modification du cadre juridique espagnol afin de garantir qu'un nombre suffisant de magistrats et de fonctionnaires connaissent la langue co-officielle : Recommandation CM/RecChL (2005)3, Recommandation CM/RecChL (2008)5.

¹⁴⁵⁶ Art. 7 1.b de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁴⁵⁷ Une enquête sociolinguistique spécifique pour le Comté de Treviño est réalisée depuis 2002 par le Gouvernement basque. Cette étude utilise la méthode du recensement, compte tenu de la faible population de l'enclave (1.930 personnes étaient inscrites dans le registre électoral du Comté). La dernière étude, datant de 2012, précisait que 22% de la population était bilingue et que 17% en plus étaient bilingues réceptifs. Enquête sociolinguistique du Comté de Treviño, 2012, p. 23. L'enquête est disponible en ligne : http://www.kultura.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/argitalpenak/es_6092/adjuntos/trevino.pdf.

d'autonomie castillan-léonais ne fait pas mention de la langue basque et ne lui accorde ni un statut d'officialité qu'il réserve uniquement au castillan, ni une protection ou un respect particuliers, comme il le fait pour le léonais et le galicien¹⁴⁵⁸. Cette situation a pu susciter des tensions entre les autorités municipales du Comté et les autorités de la Communauté autonome sur la question de la promotion à apporter à la langue basque¹⁴⁵⁹. Ces tensions ont abondé dans un sens contraire au principe figurant à l'article 7 de la Charte. Cela étant, une convention-cadre de coopération signée entre la Députation forale d'Araba et la Députation provinciale de Burgos le 3 avril 2018 permet de dépasser ces difficultés¹⁴⁶⁰. Désormais, la Députation forale d'Araba est autorisée à assumer la compétence de la normalisation de la langue basque dans l'enclave, que cela soit en matière d'enseignement, d'utilisation par les pouvoirs publics ou de promotion de son usage par la population.

Si la signature de la convention de coopération permet de mettre en accord la situation du Comté de Treviño avec l'article 7 de la Charte, la question est plus épineuse en ce qui concerne la Communauté forale de Navarre. Il a été évoqué à plusieurs reprises que la loi organique d'amélioration du for de Navarre et la loi forale sur l'*euskera* circonscrivent l'officialité de la langue basque aux zones bascophones de la Communauté forale et établissent un découpage du territoire de la Navarre en trois zones linguistique : la zone bascophone où la langue basque est officielle, et la zone mixte et la zone bascophone où la langue basque n'est pas officielle. Ce découpage territorial s'effectue en application du pouvoir discrétionnaire de l'autorité normative forale et aucune condition sociolinguistique n'est requise pour qu'une commune se trouve dans une zone ou une autre¹⁴⁶¹. Enfin, les différentes enquêtes sociolinguistiques effectuées dans la Communauté forale montrent que des bascophones résident dans les trois zones définies par le législateur navarrais, à des degrés divers selon les communes¹⁴⁶².

¹⁴⁵⁸ Art. 5.2 du Statut d'autonomie de la Communauté autonome de Castille-et-Léon, loi organique 14/2007 du 30 novembre 2007 réformant le Statut d'autonomie de Castille-et-Léon, BOE 38 du 1^{er} décembre 2007.

¹⁴⁵⁹ La question de la promotion de la langue basque a été à l'origine d'un contentieux entre la commune de La Puebla de Arganzón située dans l'enclave, et le Gouvernement de la Communauté de Castille-et-Léon, suite à une déclaration de la commune reconnaissant la langue basque comme élément de son patrimoine culturel et promouvant le bilinguisme dans la signalisation publique et dans les services municipaux. Les recours déposés par le Gouvernement de Castille-et-Léon ont été rejetés par le Tribunal supérieur de Castille-et-Léon. STSCL 3659/2001 du 20 juillet 2001.

¹⁴⁶⁰ Convention de collaboration en développement de la Convention-cadre relative à l'enclave de Treviño en matière d'activités culturelles, éducatives et d'apprentissage et de normalisation de la langue basque entre la Députation forale d'Araba et la Députation provinciale de Burgos, 3 avril 2018, BOBUR 74 du 17 avril 2018, p. 38.

¹⁴⁶¹ Voir Chapitre premier de la partie 1 de la présente thèse.

¹⁴⁶² Les résultats pour la Communauté forale de Navarre de l'étude sociolinguistique sont disponibles sur le lien suivant : <http://www.euskarabidea.es/fitxategiak/irudiak/fckeditor/NAF-Inkesta%202016%20gaztelaniaz.pdf>

La question qui peut se poser est celle de savoir si ce découpage territorial effectué dans la Communauté forale de Navarre est compatible avec l'article 7.2.b de la Charte européenne qui dispose que les divisions administratives existantes ou à venir ne doivent pas constituer des obstacles à la promotion des langues régionales ou minoritaires. Or, précisément, la principale conséquence du zonage effectué dans la Communauté forale de Navarre est de calibrer le niveau de promotion de la langue basque et l'effectivité des droits linguistiques des bascophones en fonction de la zone linguistique donnée. En particulier, les zones mixtes et non bascophone mettent en œuvre une protection plus restreinte, le principe d'officialité linguistique ne s'y appliquant pas.

De plus, les dispositions de la loi forale sur l'*euskera* mettent en place un régime de promotion plus faible dans la zone non bascophone, où l'effectivité des droits linguistiques reconnus aux bascophones résidant dans cette zone est quasi-nulle, les pouvoirs publics n'ayant aucune obligation d'y faire droit et pouvant exiger à ceux-ci de traduire au castillan leurs propos. Le régime de promotion de la langue basque varie fortement également au niveau de l'enseignement, d'un droit d'option linguistique effectif en zone bascophone, jusqu'à une offre facultative mise en place de manière graduelle et en fonction de la demande dans les zones mixte et non bascophone.

Cette graduation de la protection de la langue basque dans un sens restrictif a amené une partie de la doctrine à s'interroger sur le fait de savoir si le zonage linguistique de la Communauté forale ne constitue pas un obstacle à la promotion de la langue basque en Navarre, et si donc le zonage est contraire, tant dans son principe que dans sa mise en œuvre, aux objectifs de la Charte européenne¹⁴⁶³. Cette interrogation est renforcée en combinant le principe formulé à l'article 7.1.b de la Charte avec d'autres objectifs présents à l'article 7. Ainsi, il est difficile de soutenir que le zonage linguistique navarrais puisse s'interpréter comme étant compatible avec la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires afin de les sauvegarder¹⁴⁶⁴, ou avec l'objectif de facilitation et/ou d'encouragement de l'usage oral et écrit de ces langues dans la vie publique et privée¹⁴⁶⁵. Au contraire, il est possible d'affirmer que ce zonage avait été mis en place afin de limiter géographiquement l'effort de promotion et de protection de la langue basque. Dès lors, la mise en œuvre de ce zonage linguistique semble contraire aux objectifs et principes présents dans la Charte et que l'Espagne a ratifiés.

¹⁴⁶³ Voir en ce sens : I. AGIRREAZKUENAGA, *Diversidad y convivencia lingüística*, op. cit., p. 116-117, J. M. CASTELLS, « Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Corte Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias », RVAP n°69 (II), p. 230.

¹⁴⁶⁴ Art. 7 1.c de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁴⁶⁵ Art. 7 1.d de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

À cet égard, le Comité d'experts ne s'est pas prononcé dans des termes aussi résolus lors de ses cycles de suivi. Toutefois, le Comité a eu l'occasion de regretter les effets négatifs de la délimitation des zones linguistiques sur le niveau de promotion de la langue basque, en regrettant l'exclusion de la zone mixte des engagements pris dans la Partie III¹⁴⁶⁶. Il semble, pour notre part, que l'incompatibilité entre la régulation linguistique de la Communauté forale de Navarre et les objectifs et principes de la Charte européenne appelle une modification du zonage linguistique, soit en le supprimant et en étendant donc l'officialité de la langue basque sur tout le territoire, soit en alignant les obligations incombant aux pouvoirs publics et, par ricochet, l'effectivité des droits linguistiques reconnus aux locuteurs bascophones de toutes les zones à des standards plus en conformité avec l'objectif d'action résolue en faveur de la sauvegarde de la langue basque et de la facilitation de son usage dans la vie publique et privée¹⁴⁶⁷.

Malgré les difficultés ici évoquées, il convient de souligner que la ratification par l'Espagne de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires s'est inscrite en cohérence avec le régime de pluralisme linguistique mis en place par le droit constitutionnel espagnol. Le niveau d'engagement élevé choisi par l'Espagne et le respect général des engagements pris restent très satisfaisants. La principale conséquence de la ratification de la Charte pour la langue basque est que cette dernière bénéficie d'une reconnaissance et d'une protection au niveau conventionnel. Cette reconnaissance, fondée sur la notion de patrimoine et sur l'approche culturelle, aurait également pu s'envisager en France. Toutefois, si la France a bien signé la Charte le 7 mai 1999, la perspective de sa ratification a soulevé une vive polémique juridique et politique, au point qu'une telle ratification est actuellement au point mort (2).

2- La non-ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la langue basque

Suite à la signature par la France de la Charte européenne, une longue polémique autour de sa ratification s'est enclenchée. Cette polémique, ponctuée de divers études et avis juridiques, de prises de position politiques et militantes, s'est soldée par un *veto* à la ratification posé par le

¹⁴⁶⁶ Rapport n°1 de suivi du Comité d'experts sur l'application de la Charte en Espagne, 2005, ECRML (2005) 4, p. 18, § 99 et p. 11, § 64 à 74.

¹⁴⁶⁷ À cet égard, il convient de souligner qu'un premier alignement plus favorable à la langue basque a déjà eu lieu, puisque désormais l'enseignement véhiculaire en langue basque est proposé en zone non bascophone sur le principe de la demande. Toutefois, cet alignement n'a pas eu lieu en ce qui concerne l'effectivité du droit à utiliser la langue basque devant l'administration et le droit à recevoir des services publics dans cette langue.

Conseil constitutionnel en raison de l'incompatibilité alléguée entre plusieurs dispositions de la Charte et la Constitution (a). S'il est donc apparu qu'une révision de la Constitution était indispensable pour mener à bien la ratification française, cette piste a également débouché sur un échec, rendant impossible toute ratification ultérieure (b).

a) Une ratification de la Charte bloquée

La perspective d'une ratification française de la Charte

Le débat autour de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a connu, en France, deux périodes bien distinctes. Dans un premier temps, cet instrument juridique « *peu connu en France (...) n'a guère fait l'objet d'un débat public* »¹⁴⁶⁸. Ce désintérêt a coïncidé avec une première attention portée par le Gouvernement en ce qui concerne la ratification de la Charte. En effet, suite à une visite du Président de la République Jacques Chirac à Quimper le 29 mai 1996 durant laquelle la perspective d'une ratification avait été annoncée, le Premier ministre Alain Juppé demanda au Conseil d'État un avis sur cette question¹⁴⁶⁹. L'avis négatif de ce dernier¹⁴⁷⁰ entraîna la paralysie du processus.

C'est avec la nomination d'un nouveau Gouvernement mené par le Premier ministre Lionel Jospin que le débat sur la ratification de la Charte prit une ampleur importante en France. Suite à un rapport commandé à M. Bernard Poignant demandant de formuler des propositions relatives à l'enseignement des langues régionales et à leur diffusion en dehors de ce domaine et qui recommandait la ratification par la France de la Charte¹⁴⁷¹, une analyse juridique sur les implications d'une telle option avait été commandée au Professeur Guy Carcassonne¹⁴⁷².

L'analyse du Professeur Carcassonne concluait à une compatibilité entre la Charte et la Constitution, sous certaines conditions, et préconisait la ratification de cette dernière pour les engagements de la Partie III dont aucune incompatibilité constitutionnelle n'avait été

¹⁴⁶⁸ C. DANNEQUIN, « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », *Mots*, 1997, vol. 52, n°1, p. 153.

¹⁴⁶⁹ Les événements sont cités par Bernard Poignant : B. POIGNANT, « Les perspectives de ratification de la Charte par la France », dans VARIA, *Mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Conférence d'Innsbruck du 14-15 décembre 1998*, Éd. du Conseil de l'Europe, 1999, Strasbourg, p. 46. Le rapport avait initialement été commandé à Nicole Péry, députée des Pyrénées-Atlantiques, mais suite à son entrée au Gouvernement, la commande fut transférée à Bernard Poignant, maire de Quimper.

¹⁴⁷⁰ Avis n°359 461 du 24 septembre 1996, *Compatibilité entre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Constitution*, Rapport public du Conseil d'État, 1996, p. 303.

¹⁴⁷¹ B. POIGNANT, *Langues et cultures régionales : rapport au Premier ministre*, La documentation française, 1998, Paris, 47 p. Le rapport avait été commandé dans un premier temps à Mme Nicole Péry, députée des Pyrénées-Atlantiques, puis à son entrée au Gouvernement, c'est M. Bernard Poignant, maire de Quimper, que la commande avait été transmise.

¹⁴⁷² G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre*, op. cit.

identifiée¹⁴⁷³, tout en accompagnant l'instrument de ratification d'une déclaration interprétative ayant pour objet de clarifier l'interprétation donnée par la France à la notion de groupe présente dans la Charte¹⁴⁷⁴. En parallèle, le Gouvernement chargea le linguiste Bernard Cerquiglini d'identifier les langues parlées en France pouvant entrer dans le champ d'application de la Charte européenne¹⁴⁷⁵.

Fort de ces conclusions, le Gouvernement décida de procéder à la signature de la Charte le 5 mai 1999 par l'intermédiaire de son Ministre des affaires étrangères qui procéda à cette signature lors de la séance du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à Budapest. La signature française était accompagnée de la liste des 39 engagements de la Partie III signés par la France ainsi que d'une déclaration interprétative précisant le sens donné par la France au terme de « groupe » présent dans la Charte ainsi qu'à la portée des engagements signés en matière d'usage des langues régionales dans la vie publique en général, dans l'administration de la justice ainsi que dans l'administration et les services publics¹⁴⁷⁶.

La signature française et l'annonce de l'intention du Gouvernement de ratifier la Charte donna lieu à une vive polémique politique sur l'opportunité d'une telle option. Cette polémique politique laissa apparaître une division classique entre les souverainistes, opposants farouches de la ratification au nom de la souveraineté de la langue française et d'une vision jacobine de la République, et les non-souverainistes, défenseurs girondins de la ratification au nom du pluralisme culturel et de l'alignement français sur les pratiques européennes en matière de diversité linguistique¹⁴⁷⁷.

C'est dans ce contexte que le Président de la République décida de saisir le Conseil constitutionnel le 20 mai 1999, sur la base de l'article 54 de la Constitution, afin que celui-ci procède à un contrôle préventif de compatibilité d'un traité ou engagement international avec la Constitution. La décision rendue par le Conseil constitutionnel le 15 juin 1999 contribua à transférer la controverse du terrain politique au terrain juridique.

¹⁴⁷³ Le rapport identifie un total de 52 engagements compatibles avec la Constitution que la France pourrait choisir de ratifier. G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre*, op. cit, p. 130, § 190.

¹⁴⁷⁴ G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre*, op. cit, p. 129, § 190.

¹⁴⁷⁵ B. CERQUIGLINI, *Les langues de la France, Rapport au Ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie et à la Ministre de la Culture et de la Communication*, La documentation française, 1999, Paris, 9 p.

¹⁴⁷⁶ La déclaration signée par la France et la liste des engagements souscrits est consultable en ligne : https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/declarations?p_auth=adpW1NPI

¹⁴⁷⁷ Florence Benoit-Rohmer dresse un panorama de diverses prises de position politiques autour de la ratification de la Charte : F. BENOIT-ROHMER, « Les langues officielles de la France », RFDC, 2001/1, n° 45, p. 10-11.

La controverse juridique autour de la ratification

La décision rendue par le Conseil constitutionnel concernant la compatibilité entre le Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Constitution peut apparaître comme particulièrement sévère. Tout d'abord, cette sévérité se vérifie par les principes mobilisés pour juger de l'inconstitutionnalité de la Charte. En effet, le Conseil a estimé que la Charte violait les principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'unicité du peuple français et d'égalité devant la loi en conférant « *des droits spécifiques à des "groupes" de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de "territoires" dans lesquels ces langues sont pratiquées* »¹⁴⁷⁸. Ces droits concernent plus spécifiquement, selon le Conseil, le droit « *à pratiquer une langue autre que le français (...) dans la "vie publique"* »¹⁴⁷⁹ en général et dans « *la justice, les autorités administratives et services publics* »¹⁴⁸⁰ en particulier.

Les principes mobilisés sont d'une importance fondamentale au sein du modèle républicain français, puisque ce sont ceux qui sont présents à l'article premier et troisième de la Constitution et qui garantissent à la fois le caractère unitaire et indivisible de l'État français et de sa souveraineté. Il peut être aisément déduit que réviser de tels principes afin de rendre possible la ratification de la Charte est un exercice hautement délicat.

La sévérité de la décision du Conseil confirme cette vision puisque, contrairement à l'usage qu'il avait instauré lors de la rédaction des décisions de contrôle de compatibilité qu'il avait rendues sur la base de l'article 54 de la Constitution, le Conseil constitutionnel n'a pas jugé opportun d'intégrer la formule-balai selon laquelle l'autorisation de ratifier le traité contraire à la Constitution ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution¹⁴⁸¹, en se limitant à proclamer que « *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comporte des clauses contraires à la Constitution* »¹⁴⁸². Une telle formule avait, pourtant, été employée à

¹⁴⁷⁸ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 10.

¹⁴⁷⁹ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 11.

¹⁴⁸⁰ *Ibid.*

¹⁴⁸¹ Cette formule est employée usuellement par le Conseil lorsqu'il est saisi d'un contrôle de constitutionnalité d'un traité sur la base de l'article 54 de la Constitution. À titre d'exemple, voir : Cons. Const. 2007-560 DC du 20 décembre 2007, JORF du 29 décembre 2007, p. 21 183. Art. 1 du dispositif : « *L'autorisation de ratifier le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution* ».

¹⁴⁸² Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Art. 1 du dispositif.

chaque fois dans des décisions de non-compatibilité antérieures¹⁴⁸³ et a été réutilisée dans des décisions ultérieures¹⁴⁸⁴.

L'absence de cette formule usuelle, loin d'être anecdotique, suggère une véhémence du Conseil constitutionnel en ce qui concerne les inconstitutionnalités repérées. L'importance des principes mobilisés justifie, en effet, la non-inclusion d'une formule laissant entendre que le Conseil inviterait à réviser la Constitution pour ratifier un traité. Dans ce cas-ci, la révision de la Constitution n'est pas évoquée, ne serait-ce que comme une simple éventualité. De là à penser que les juges de la rue de Montpensier ne souhaitent pas qu'une révision des principes en question ait lieu et que, par ricochet, la Charte soit ratifiée, il n'y a qu'un pas qui paraît aisément franchissable.

La sévérité de la position du Conseil constitutionnel peut s'expliquer par le raisonnement qu'il a suivi. En effet, alors que les analyses antérieures émanant de l'avis du Conseil d'État ou de l'étude du Professeur Carcassonne avertissaient d'incompatibilités potentielles au sein des engagements concrets de la Partie III de la Charte, le Conseil constitutionnel a dégagé une incompatibilité de principe entre la Charte, telle qu'interprétée par la Haute Cour dans son préambule et sa partie II, et la Constitution.

Cette approche particulière souligne l'originalité de la lecture faite par le Conseil constitutionnel de la Charte et justifie de se pencher sur les différentes configurations de conflit normatif entre la Charte européenne et la Constitution.

Saisi pour un avis sur la compatibilité de l'ensemble de la Charte européenne avec la Constitution, le Conseil d'État avait repéré des inconstitutionnalités entre l'article 2 de la Constitution et les engagements présents à l'article 9 (justice) et 10 (autorités administratives et services publics) de la Charte et avait affirmé que « *l'obligation de retenir un nombre minimum d'obligations dans les articles 9 et 10* »¹⁴⁸⁵ s'opposait à la ratification. Ce n'est donc pas sur le plan des principes et objectifs de la Partie II que les juges du Palais Royal se fondaient dans leur avis d'inconstitutionnalité, mais sur les engagements concrets présents dans la Partie III. L'article constitutionnel mis en jeu, quant à lui, renvoie moins aux principes fondamentaux

¹⁴⁸³ C'est le cas des décisions suivantes : Cons. Const. 92-308 DC du 9 avril 1992, JORF du 11 avril 1992, p. 5354, Cons. Const. 97-394 DC du 31 décembre 1997, JORF du 3 janvier 1998, p. 165, Cons. Const. 98-408 DC du 22 janvier 1999, JORF du 24 janvier 1999, p. 1317.

¹⁴⁸⁴ C'est le cas des décisions suivantes : Cons. Const. 2004-405 DC du 19 novembre 2004, JORF du 24 novembre 2004, p.19885, Cons. Const. 2005-524/525 DC du 13 octobre 2005, JORF du 20 octobre 2005, p. 16609, Cons. Const. 2007-560 DC du 20 décembre 2007, *op. cit.*

¹⁴⁸⁵ Avis n°359 461 du 24 septembre 1996, *Compatibilité entre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Constitution*, §IV.

du pacte républicain présents dans l'article premier, qu'au principe d'officialité de la langue française présente à l'article 2.

Le Conseil d'État estimait, dans son avis du 24 septembre 1996, que les articles 9 et 10 de la Charte étaient contraires à la Constitution en ce qu'ils « *prévoient un véritable droit à l'utilisation des langues régionales ou minoritaires* »¹⁴⁸⁶. En ce qui concerne l'administration de la justice, les conseillers d'État étaient catégoriques dans leur avis, en précisant que les prescriptions de l'article 9 de la Charte « *ne pourraient être appliquées sans que soient méconnues les obligations résultant de l'article 2 de la Constitution* »¹⁴⁸⁷. L'analyse était moins affirmative pour l'article 10, les juges du Palais Royal concédant que cet article comportait « *quelques mesures marginales apparemment compatibles avec l'obligation d'utiliser le français* »¹⁴⁸⁸, mais estimaient que l'option de retenir ces mesures et de ratifier la Charte « *ne permettrait pas de donner consistance à la politique [que le Gouvernement] se serait engagé à mettre en œuvre* »¹⁴⁸⁹ en signant la Charte.

Une telle analyse peut surprendre, dès lors que l'avis du Conseil d'État dépasse clairement la sphère juridique et s'aventure dans l'opportunité politique de choisir certaines mesures de l'article en question. Apprécier la consistance politique d'une ratification appartient au Gouvernement, et non au Conseil d'État. Cette vision souligne également une lecture erronée de la Charte, puisque le Conseil semble effectuer une hiérarchisation des engagements présents dans la Partie III, estimant que ceux compatibles avec la Constitution seraient marginaux, alors que les autres ne le seraient pas. Or, l'architecture même de la Charte entend éviter cette hiérarchisation, et c'est pour cette raison que liberté est laissée aux États de piocher dans la Partie III les mesures qu'ils jugent les plus opportunes, chacune d'entre elle étant considérée comme permettant de donner corps aux principes et objectifs présents dans la Partie II¹⁴⁹⁰. L'avis du Conseil d'État paraît donc, en ce qui concerne l'article 10 de la Charte, biaisé et basé sur une interprétation erronée du mécanisme de la Charte¹⁴⁹¹.

Saisi pour un avis similaire en ce qui concerne la compatibilité entre la Charte et la Constitution, le Professeur Carcassonne identifia également quelques contrariétés au sein de la Partie III de la Charte. Globalement, les engagements présents dans les articles relatifs aux médias (article 11), à la culture (article 12), à la vie économique et sociale (article 13) et aux échanges

¹⁴⁸⁶ *Ibid.*

¹⁴⁸⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸⁸ *Ibid.*

¹⁴⁸⁹ *Ibid.*

¹⁴⁹⁰ Voir le A du II de la présente Section.

¹⁴⁹¹ Pour un avis similaire, voir : P. FRAISSEIX, « La France, les langues régionales et la Charte européenne des langues régionales et minoritaires », RFDA, 2001, p. 59.

transfrontaliers (article 14) ne soulevaient pas de problèmes particuliers de constitutionnalité¹⁴⁹². Parmi les engagements présents dans le domaine de l'enseignement (article 8), le Professeur identifiait toute une série de mesures parfaitement compatibles avec la Constitution¹⁴⁹³.

Les principales difficultés concernaient, donc, les articles 9 et 10 de la Charte. En ce qui concerne ce deuxième article, Guy Carcassonne identifiait un total de cinq mesures compatibles avec la Constitution¹⁴⁹⁴, sans préciser si celles-ci étaient « marginales » ou non, et en respectant ainsi l'obligation faite de choisir au moins un engagement de l'article afin de rendre la ratification conforme aux contraintes présentes à l'article 2 de la Charte.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'article 9, l'analyse du Professeur Carcassonne s'opposait à celle effectuée par le Conseil d'État, en estimant que les dispositions de cet article n'étaient pas forcément de nature à faire naître un droit subjectif à l'emploi des langues régionales ou minoritaires devant l'administration de la justice. Le Professeur se fondait, pour cela, dans la rédaction souple de l'article et des différentes options laissées au choix des États partie dans la liste d'engagements présents à l'article 9¹⁴⁹⁵. Au total, Guy Carcassonne estimait que six dispositions de cet article étaient compatibles avec la Charte¹⁴⁹⁶.

La décision du Conseil constitutionnel a tranché le désaccord des différentes analyses de la Partie III de la Charte. Tout d'abord, le Conseil a estimé que seuls devaient être analysés dans cette partie, les engagements retenus par la France dans son acte de signature de la Charte, et non l'ensemble des engagements présents dans la Partie III¹⁴⁹⁷. Or, aucun de ces engagements retenus par la France n'a été jugé contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel¹⁴⁹⁸. Si les engagements français de la Partie III ne posaient pas de problème de constitutionnalité, c'est bien dans les objectifs et le principe même de la Charte, présents à l'article 7, et donc dans la Partie II de cette dernière, que le Conseil a décelé d'importantes contrariétés vis-à-vis de la

¹⁴⁹² En cela, l'étude du Professeur Carcassonne rejoignait l'avis du Conseil d'État.

¹⁴⁹³ Il s'agit dans le paragraphe 1 : de l'alinéa a iii, b iv, c iv, d iv, e, ii, g, h et i, du paragraphe 2. G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre*, op. cit., p. 70-71, § 106.

¹⁴⁹⁴ Il s'agit dans le paragraphe 1 : du b, dans le paragraphe 2 : du c, d, g, dans le paragraphe du : du c. G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre*, op. cit., p. 93, § 139.

¹⁴⁹⁵ G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre*, op. cit., p. 73-76, § 108-113.

¹⁴⁹⁶ G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre*, op. cit., p. 81-82, § 121.

¹⁴⁹⁷ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 3

¹⁴⁹⁸ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 13

Constitution. L'inconstitutionnalité de la Charte relève donc d'une incompatibilité de principes, et non d'une incompatibilité dans les mesures concrètes présentes dans la partie III.

Le raisonnement suivi par le Conseil constitutionnel pour arriver à cette conclusion peut paraître surprenant. En effet, afin d'affirmer que la Charte reconnaît des droits spécifiques à des groupes de locuteurs de langues régionales ou minoritaires à l'intérieur de territoires où celles-ci sont pratiquées, et notamment le droit de les pratiquer dans la vie publique, le Conseil a effectué une lecture combinée des dispositions de la Charte. Les juges de la rue de Montpensier ont d'abord fait référence au préambule disposant que « *le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible* », avant de se référer aux objectifs et principes de la Partie II (article 7), et notamment au principe du « *respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire* »¹⁴⁹⁹, de la prise en considération « *des besoins et vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues* »¹⁵⁰⁰ ainsi qu'à « *la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée* »¹⁵⁰¹ pour conclure que la Charte reconnaissait un droit subjectif à la langue et qu'elle était, par voie de conséquence, contraire à la Constitution.

Le recours au Préambule par le Conseil, et la lecture combinée à laquelle il procède, s'explique certainement par le fait qu'il est difficile de trouver dans les dispositions seules de l'article 7 un quelconque droit collectif à l'usage des langues régionales ou minoritaires. En effet, ni le respect de l'aire géographique des langues susvisées, ni la prise en compte des besoins des groupes de locuteurs ou la facilitation, voire l'encouragement de l'usage de ces langues dans la vie publique n'impliquent, en soi, la reconnaissance de droits collectifs spécifiques.

Le Professeur Carcassonne était arrivé à cette conclusion, dans son étude de compatibilité soumise au Gouvernement. Que cela soit dans la prise en compte des vœux des groupes de locuteurs, ou dans la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique, M. Carcassonne n'avait pas relevé d'incompatibilité¹⁵⁰². Tout au plus préconisait-il de prendre « *une précaution utile* », pour des « *raisons juridiques et de*

¹⁴⁹⁹ Art. 7, 1, b) de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁵⁰⁰ Art. 7, 4 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁵⁰¹ Art. 7, 1, d) de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁵⁰² G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre*, op. cit, p. 55-59, § 82-87.

principe »¹⁵⁰³, permettant d'éviter que l'évocation des groupes de locuteurs puisse donner lieu à des confusions sur l'éventualité de la création d'un droit spécifique à leur égard. Cette précaution prenait la forme d'une déclaration interprétative dans laquelle le Gouvernement précisait que la notion de groupe devait être interprétée comme une addition d'individus et non comme une entité spécifique à l'intérieur du peuple français bénéficiant d'une personnalité propre et pouvant jouir de droits particuliers¹⁵⁰⁴.

C'est, en suivant cette préconisation, que le Conseil constitutionnel était saisi du contrôle de compatibilité de la Charte européenne telle que signée par la France et accompagnée d'une déclaration interprétative. Le Conseil, toutefois, ne s'estima pas lié par cette déclaration et affirma qu'il lui appartenait d'effectuer son contrôle « *indépendamment de cette déclaration* »¹⁵⁰⁵.

S'il apparaît, donc, qu'il est difficilement soutenable que l'article 7 de la Charte reconnaisse par principe des droits linguistiques spécifiques aux locuteurs de langues régionales ou minoritaires, il reste que le préambule de la Charte fait explicitement référence au droit imprescriptible de pratiquer une telle langue dans la vie publique et privée. La question à se poser est celle de savoir si cet alinéa bénéficie d'une portée normative propre et est opposable à la France.

Saisi de la question, le Professeur Carcassonne répondit par la négative à cette double question. Le premier argument en faveur de la non-opposabilité de cette disposition concerne la nature juridique d'un préambule en droit international public. Or, il est un principe communément admis qu'un préambule d'un traité ou d'une convention internationale n'a pas de force obligatoire et qu'il constitue « *un élément d'interprétation du traité ou de la convention* »¹⁵⁰⁶. Cela étant, même en l'absence de caractère contraignant, cette disposition ne pourrait-elle pas révéler l'intention réelle de la Charte, qui est de reconnaître un tel droit, et lierait-elle donc la France à ce droit ? Ici aussi, la réponse est négative. L'objet du préambule de la Charte n'est, en effet, pas de créer un nouveau droit, cela serait d'ailleurs incompatible avec son caractère

¹⁵⁰³ G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre*, op. cit., p. 59, § 87.

¹⁵⁰⁴ G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre*, op. cit., p. 59-63, § 88-93

¹⁵⁰⁵ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, op. cit., Cons. 4.

¹⁵⁰⁶ Cour internationale de Justice, interprétation de l'Acte d'Algésiras, Rec., 1952, p. 196.

Cour internationale de Justice, aff. Du Sud-Ouest africain, Rec. 1962, p. 330.

Affaires citées par : G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre*, op. cit., p. 59-63, § 71, J.M. WOEHLING, *La charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, op. cit., p. 33.

juridiquement inopposable, mais de constituer un exposé des motifs ayant entraîné à sa rédaction.

Or, le préambule de la Charte fait référence, outre à des arguments sur la valeur culturelle et sur la situation des langues régionales ou minoritaires comme motifs justifiant sa rédaction, à toute une série de dispositions existant déjà et allant dans le sens d'une protection des minorités linguistiques et des langues régionales ou minoritaires. La référence au droit imprescriptible à utiliser une telle langue n'est pas une création originale de la Charte, mais une référence à l'article 27 du Pacte international des droits civils et politiques de l'ONU qui reconnaît le droit des minorités linguistiques à employer leur propre langue¹⁵⁰⁷. La formulation de cet article confirme le caractère large du droit à pratiquer une langue régionale ou minoritaire, puisque l'article 27 ne précise pas la sphère dans laquelle ce droit est reconnu. Elle confirme également le caractère imprescriptible de ce droit, puisque l'article 27 précise que les minorités linguistiques ne peuvent être privées d'un tel droit.

Or, s'il est vrai que cet article a pour objet de reconnaître le droit dont il est question, la référence faite par le préambule de la Charte ne peut avoir pour conséquence de l'y rendre opposable en France. En effet, comme le souligne le Professeur Carcassonne, la France avait écarté par une réserve d'interprétation l'application de l'article 27 du Pacte de l'ONU lors de sa ratification, rendant ce droit inopposable en France. Cette réserve existant déjà pour le Pacte, il serait saugrenu de penser que cette dernière deviendrait, par ricochet, inopérante lors de la ratification de la Charte, de plus par le biais d'une disposition présente dans le préambule et ne bénéficiant pas d'effet contraignant¹⁵⁰⁸.

Dans ces conditions, il était compliqué pour le Conseil constitutionnel de mobiliser le seul préambule de la Charte, dépourvu de caractère contraignant, pour juger de l'incompatibilité de cette dernière avec la Constitution. C'est donc par la combinaison de dispositions qui, prises séparément, ne sont pas de nature à faire naître une incompatibilité, que le Conseil conclut à la création de droits linguistiques particuliers et donc à la violation par la Charte des principes constitutionnels compris dans les articles premier et 3 de la Constitution.

Une telle interprétation paraît s'éloigner de la tradition française consistant à interpréter des normes en appliquant la méthode exégétique. Les déductions formulées par les juges du Conseil

¹⁵⁰⁷ Pacte international des droits civils et politiques, art. 27 : « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ».

¹⁵⁰⁸ G. CARCASSONNE, *Étude sur la compatibilité entre la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Constitution, Rapport au Premier ministre*, op. cit., p. 45-52, § 69-81.

sur l'idée générale de la Charte et les conséquences de ces déductions sur la portée de l'article 7 semblent faiblement étayées et, de surcroît, erronées¹⁵⁰⁹. Rien, intrinsèquement, dans les normes citées par le Conseil, ne permet d'arriver de manière incontestable à la conclusion relevée par ce dernier.

Si la conclusion du Conseil semble contestable du point de vue de la méthode d'interprétation exégétique des normes, le Conseil constitutionnel n'a pas non plus appliqué la méthode d'interprétation téléologique, consistant à deviner le sens d'une norme en se référant à l'intention des auteurs, pour arriver à sa conclusion. L'intention expressément affirmée par le Conseil de l'Europe dans son rapport explicatif est, en effet, de ne pas créer de droits subjectifs, mais de protéger les langues régionales ou minoritaires en tant que biens culturels¹⁵¹⁰. Affirmer le contraire, revient donc à ignorer l'intention explicite du Conseil de l'Europe, et à retenir une supposée intention occulte.

L'interprétation réalisée par le Conseil ignore également la finalité poursuivie par la France lors de la signature du texte et de son éventuelle ratification, en écartant la déclaration interprétative déposée par celle-ci et qui précisait le sens que donnait le pouvoir exécutif français à la Charte. L'objet de cette déclaration était précisément d'écarter toute intention de reconnaître un droit spécifique à la langue au profit des locuteurs de langues régionales.

La décision d'incompatibilité prise par le Conseil constitutionnel, qui a été qualifiée de logique par certains auteurs¹⁵¹¹, ne peut donc s'expliquer que par une interprétation subjective de la Charte fondée sur un contrôle axiologique, voire idéologique de la Charte. Dans cette hypothèse, la logique du Conseil apparaît clairement : il s'agit de s'opposer à un texte qui, dans les valeurs qu'elle défend, serait de nature à remettre en cause l'exclusivité du français dans la sphère publique. Il s'agit aussi et surtout, de s'opposer à toute tentation, réelle ou fantasmée, de reconnaître un quelconque groupe séparé et spécifique à l'intérieur du peuple français qui serait sujet de droits particuliers¹⁵¹². L'opposition est ici une opposition de principe, fondée sur les

¹⁵⁰⁹ Pour un avis concordant : H. MOUTOUH, « L'interprétation des principes constitutionnels – table ronde », dans F. BENOIT-ROHMER (Dir.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la France*, Éd. du Conseil de l'Europe, 2002, Strasbourg, p. 56-57.

¹⁵¹⁰ Conseil de l'Europe, rapport explicatif de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Strasbourg, 12 novembre 1992, §11. Le rapport explicatif est consultable en ligne : <https://rm.coe.int/16800cb620>.

¹⁵¹¹ H. MOUTOUH, « L'interprétation des principes constitutionnels – table ronde », dans F. BENOIT-ROHMER (Dir.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la France*, op. cit., p. 56-57, dans le même sens J.M. LARRALDE, « La France et les langues régionales ou minoritaires : sept ans de réflexion...pour rien », Rec. Dalloz, 1999, p. 600.

¹⁵¹² Cette approche a été approuvée par la majorité de la doctrine française : M. CLAPIÉ, « Le français restera la langue de la République », LPA, 5 janvier 2000, n°3, p. 14-18, R. DEBASCH, « Les obstacles constitutionnels à la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », JCP, 1999, p. 598-603, A.M. LE POURHIET, « De l'incohérence constitutionnelle », LPA, 15 janvier 2016, p.9-12, F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « La République contre Babel », RDP, 1999, p. 985-1003, C. OLIVESI, « Indivisibilité vs.

valeurs républicaines qui sont défendues de manière militante par le Conseil constitutionnel, au prix d'une interprétation erronée de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et des conséquences juridiques que fait naître celle-ci. Cette démarche militante explique l'absence de recours à la formule-balai selon laquelle l'autorisation de ratifier le traité ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution. L'incompatibilité étant une incompatibilité de principes, nichée dans la contrariété entre les valeurs républicaines et celles supposément inhérentes à la Charte, révision de la Constitution il ne peut y avoir lieu. Une telle révision n'est donc pas suggérée par le Conseil constitutionnel.

Malgré la sévérité de la décision du Conseil, la question de la ratification de la Charte européenne va connaître en France un deuxième épisode au fil des révisions et tentatives de révision de la Constitution afin de rendre possible cette ratification (b).

b) Une révision de la Constitution avortée

À la suite de la décision 412-99 DC du Conseil constitutionnel relative à la compatibilité de la Charte avec la Constitution, un constat est devenu clair. Une éventuelle ratification ne serait possible que suite à une révision de la Constitution. Le débat sur la ratification de la Charte est donc revenu au premier plan suite à plusieurs révisions et tentatives de révision de la Constitution.

La question s'est posée, pour la première fois, lors de la révision de la Constitution du 23 juillet 2008 qui avait introduit un nouvel article 75-1 disposant que « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ». Cette introduction a suscité des interrogations au sein de la doctrine qui s'est demandée si le nouvel article était susceptible de faire modifier la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de rendre possible la ratification de la Charte européenne¹⁵¹³.

Les arguments en faveur de cette solution sont doubles. Tout d'abord, d'un point de vue formel, l'adoption du nouvel article 75-1 introduit un changement de circonstances par rapport au contrôle préventif de compatibilité effectué par le Conseil constitutionnel en 1999. Sur la base de ce changement de circonstances, il aurait pu être envisagé de déposer une loi de ratification de la Charte, et d'attendre une éventuelle saisine du Conseil constitutionnel sur la base du

Langues régionales », Pouvoirs, 2000, p. 209-221, J.E. SCHOETL, « Langue française », AJDA, 1999, p. 573-579, J. VIGUIER, « La primauté juridique de la langue nationale française sur les langues régionales secondes », RDP, 2009, p. 1635-1649.

¹⁵¹³ À titre d'exemple, voir : J.M. PONTIER, « Langues régionales : la porte ouverte ? », AJDA, 2008, p. 2 193, G. CARCASSONNE, « L'article 75-1 », dans *La Constitution*, Points, 11^{ème} éd., 2011, Paris, p. 364.

contrôle a priori de constitutionnalité des lois de l'article 61. Dans cette hypothèse, et sur le fondement d'un changement de circonstances introduit par l'article 75-1, est-il absolument certain que le Conseil constitutionnel aurait eu la même position concernant un traité dont la ratification aurait été votée au Parlement ? La question, à laquelle il est impossible de donner une réponse, a le mérite, à tout le moins, d'être posée.

Un deuxième argument en faveur de cette hypothèse concerne la démarche adoptée par le pouvoir constituant dérivé. En adoptant l'article 75-1, le pouvoir constituant s'est positionné dans une démarche identique à celle défendue par la Charte. En effet, la constitutionnalisation des langues régionales ne vise pas à créer de droits subjectifs aux locuteurs de ces langues, mais à reconnaître la valeur culturelle et patrimoniale de ces langues qui est d'une importance non négligeable, puisqu'elle se situe dans la norme fondamentale. C'est au nom de cette valeur patrimoniale que la protection constitutionnelle des langues régionales est justifiée. Or, cette démarche culturelle ressemble en tous points à la démarche mise en place par la Charte européenne qui vise à protéger la diversité linguistique européenne en instaurant une protection directe des langues régionales ou minoritaires en tant que biens culturels.

Malgré ces arguments en faveur de la ratification de la Charte européenne, la majorité de la doctrine est restée perplexe en ce qui concerne la portée normative de l'article 75-1 de la Constitution¹⁵¹⁴ et sur l'hypothèse selon laquelle son adoption rendrait possible une ratification de la Charte européenne¹⁵¹⁵. Au soutien de cette perplexité, il est vrai que lors des travaux préparatoires ayant précédé l'adoption de l'article, la volonté expresse de permettre une ratification n'apparaît pas au sein du pouvoir constituant dérivé, alors qu'un consensus se dégage sur la nécessité de reconnaître les langues régionales directement comme élément du patrimoine, voire de constituer un fondement constitutionnel à une future loi visant à protéger ces langues¹⁵¹⁶. L'absence de toute référence à la Charte, par application de la technique de l'autorisation expresse de ratification mise en place par les articles 53-1 et 53-2 de la Constitution pour l'adhésion de la France à la Cour pénale internationale et la mise en

¹⁵¹⁴ M. VERPEAUX, « La reconnaissance constitutionnelle des langues régionales », *Les petites affiches*, n° 254, 2008, p. 123. O. LECUCQ, « El régimen jurídico de las lenguas regionales en Francia y el problema de la ratificación de la Carta europea de lenguas regionales y minoritarias: ¿es necesario revisar la Constitución? », *RCDP*, n°51, 2015, p. 149. C. LAVIALLE, « Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 », *RFDA*, n°6, 2008, p. 1111, J.E. GICQUEL, « Le Conseil constitutionnel et les langues régionales », *Les petites affiches*, n°175, 2011, p. 15, A. LEGRAND, « Il n'y a pas de droit constitutionnel à l'enseignement des langues régionales », *JCP-Administrations et collectivités territoriales*, 2011, p. 2246.

¹⁵¹⁵ V. BERTILE, « Les langues régionales entrent dans la Constitution », *BFDC [blog]*, 27 août 2008, <http://www.bfdc.org/article-22289449.html>.

¹⁵¹⁶ Travaux préparatoires de l'Assemblée nationale, *JORF AN* du 22 mai 2008, p. 2338 et s., *JORF AN* du 9 juillet 2008, p. 4504 et s. Travaux préparatoires du Sénat, *JORF Sénat* du 18 juin 2008, p. 2919 et s.

conformité avec les dispositions relatives au droit d'asile issues de l'accord de Schengen, n'a pas été utilisée ici. L'objet direct de l'article 75-1 de la Constitution n'est donc pas de faire échec à la jurisprudence 412-99 DC du Conseil constitutionnel en autorisant expressément une ratification de la Charte.

Malgré la perplexité doctrinale relative à cette éventualité, c'est sûrement avec la volonté de fermer la porte à toute tentative hypothétique de ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires que le Conseil constitutionnel a statué dans sa décision 2011-130 QPC que cet article « *n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit* »¹⁵¹⁷. Ainsi, le changement de circonstance intervenu en 2008 par l'adoption de l'article 75-1 de la Constitution ne saurait autoriser une ratification de la Charte, puisqu'au sens de la décision 412-99 DC, l'incompatibilité de cette dernière avec la Constitution réside dans la reconnaissance d'un droit collectif à l'usage des langues régionales ou minoritaires. Si ce droit est contraire à l'article premier de la Constitution, il ne saurait trouver de fondement sur l'article 75-1 qui n'institue aucun droit ou liberté.

La ratification de la Charte paraissait donc morte et enterrée par la décision 2011-130 QPC du Conseil constitutionnel. Le débat est, toutefois, revenu au premier plan suite à la promesse présidentielle effectuée par le candidat à la Présidence de la République François Hollande de ratifier la Charte. Élu Président de la République le 6 mai 2012, le chef de l'exécutif se trouva confronté aux modalités concrètes de cette ratification promise.

La mission de guider, en quelque sorte, le pouvoir exécutif dans la mise en œuvre concrète de la révision de la Constitution et, par conséquent, de la ratification de la Charte avait été endossé par le pouvoir législatif. C'est sous la présidence de Jean-Jacques Urvoas, alors Président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, que ladite Commission rédigea le 12 décembre 2012 un rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires¹⁵¹⁸. Complétant une table ronde organisée à la même Commission le 29 novembre 2012 ayant pour but d'auditionner plusieurs juristes constitutionnalistes sur les pistes à envisager sur cette question, le rapport suggérait d'utiliser la technique de l'autorisation expresse de ratification lors de la révision de la Constitution, que cela soit par l'ajout d'un nouvel article 53-3 ou en complétant l'article 75-1, et de ratifier ainsi la Charte¹⁵¹⁹.

¹⁵¹⁷ Cons. Const., 2011-130 QPC du 20 mai 2011, *Madame Cécile L.*, *op. cit.*, Cons. 3.

¹⁵¹⁸ J.J. URVOAS, *Rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, 12 décembre 2012, n°489.

¹⁵¹⁹ J.J. URVOAS, *Rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, p. 17.

Sur la base de ce travail de la Commission des lois, le Gouvernement inséra donc un nouvel article au sein du projet de loi constitutionnelle portant renouveau de la vie démocratique visant à créer un article 53-3 de la Constitution autorisant de manière expresse la France à ratifier la Charte. Saisi pour avis sur ce projet de loi constitutionnelle, le Conseil d'État émit un avis négatif le 7 mars 2013¹⁵²⁰.

L'argumentation suivie par le Conseil d'État, résumée de manière succincte dans un avis ultérieur de 2015¹⁵²¹, est intéressante. Alors que dans son avis de 1996, le Conseil d'État ne voyait pas d'incompatibilité entre les principes et objectifs présents à la Partie II de la Charte et les dispositions constitutionnelles de l'article premier et 3 de la Constitution¹⁵²², il se range en 2015 à l'interprétation du Conseil constitutionnel en estimant que les incompatibilités ainsi dégagées par les juges constitutionnels en 1999 rendent impossible une ratification de la Charte. En effet, introduire un article 53-3 à la Constitution permettant de déroger à ces incompatibilités, « *loin de déroger ponctuellement (...) à telle règle ou tel principe (...) aurait introduit dans la Constitution une incohérence* » interne à la Constitution entre les articles constituant le « *fondement de notre pacte social* » et le nouvel article constitutionnel¹⁵²³. En d'autres termes, si des incohérences mineures à l'intérieur de la Constitution ont pu être tolérées par le passé, l'incohérence majeure suscitée par la Charte avec les articles premier et 3 de la Constitution et le nouvel article 53-3 ne serait pas acceptable. Face à une telle hostilité, le Gouvernement fit le choix de retirer cet article de son projet de loi constitutionnelle.

Le feuillet de la ratification de la Charte par la France n'en était pas pour autant clos. En effet, suite à l'abandon par le Gouvernement du projet de révision de la Constitution et, *in fine*, de la ratification de la Charte, les députés de l'Assemblée nationale prirent la décision de rouvrir cette voie en déposant plusieurs propositions de loi constitutionnelle visant à autoriser la France à ratifier la Charte¹⁵²⁴. L'objectif commun de ces propositions était d'insérer dans un nouvel

¹⁵²⁰ Avis du Conseil d'État du 7 mars 2013. L'avis n'a pas été rendu public par le Gouvernement.

¹⁵²¹ Avis du Conseil d'État, Section de l'intérieur n° 390268 du 30 juillet 2015, *Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, §4. L'avis a été rendu public par le Gouvernement et est disponible en ligne : <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Selection-des-avis-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Ratification-de-la-Charte-europeenne-des-langues-regionales-ou-minoritaires>

¹⁵²² L'incompatibilité avait été identifiée entre certains engagements de la Partie III et l'article 2 de la Constitution. Avis n°359 461 du 24 septembre 1996, *Compatibilité entre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Constitution*, §IV.

¹⁵²³ Avis du Conseil d'État, Section de l'intérieur n° 390268 du 30 juillet 2015, *Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, §4.

¹⁵²⁴ Proposition de loi constitutionnelle n°1508 du 31 octobre 2013 tendant à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Proposition de loi constitutionnelle n°1618 du 10 décembre 2013 visant à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Proposition de loi constitutionnelle n°1638 du 13 décembre 2013 tendant à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Proposition de loi constitutionnelle n°1656 du 17 décembre 2013 visant à permettre l'inscription de la Charte européenne des

article 53-3 de la Constitution une autorisation expresse de ratifier la Charte complétée par la déclaration interprétative insérée par la France lors de sa signature en 1999¹⁵²⁵. C'est la proposition de loi constitutionnelle déposée par plusieurs élus socialistes qui fut inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et adoptée le 28 janvier 2014 à une majorité de 316 suffrages sur 510 suffrages exprimés.

Compte tenu de la large majorité dégagée à l'Assemblée nationale en faveur de cette révision de la Constitution, le Gouvernement prit l'initiative de reprendre cette loi constitutionnelle à son compte et déposa le 31 juillet 2015 devant le Sénat un projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte¹⁵²⁶. Alors que la proposition votée par l'Assemblée en 2014 reprenait une transcription littérale de la déclaration interprétative rédigée en 1999, le projet gouvernemental de 2015 se contentait de faire référence à cette déclaration interprétative¹⁵²⁷.

C'est donc sur ce deuxième projet de loi constitutionnelle visant à autoriser la ratification de la Charte, accompagnée d'une mention à la déclaration interprétative, que le Conseil d'État avait été saisi pour avis par le Gouvernement. Dans l'avis rendu le 30 juillet 2015, les juges du Palais-Royal confirmaient leur hostilité vis-à-vis de cette révision de la Constitution¹⁵²⁸. Cette hostilité confirme l'incompatibilité de principe que les juridictions françaises identifient entre la Charte et la Constitution, faisant de la ratification de l'instrument du Conseil de l'Europe une problématique insoluble.

langues régionales ou minoritaires dans la Constitution, Proposition de loi constitutionnelle n°1508 du 14 janvier 2014 tendant à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁵²⁵ Les différentes options résidaient entre les propositions intégrant in extenso la déclaration interprétative dans la Constitution et celles se contentant de mentionner cette déclaration dans le nouvel article constitutionnel.

¹⁵²⁶ Projet de loi constitutionnelle n°3184 du 28 octobre 2015 autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁵²⁷ Le texte du projet de loi constitutionnelle est le suivant : « *Après l'article 53-2 de la Constitution, il est inséré un article 53-3 ainsi rédigé : Art. 53-3. – La ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée à Strasbourg le 5 novembre 1992, complétée par la déclaration interprétative annoncée le 7 mai 1999 au moment de la signature, est autorisée.* ».

¹⁵²⁸ Avis du Conseil d'État, Section de l'intérieur n° 390268 du 30 juillet 2015, *Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*. Pour des commentaires de la doctrine sur l'avis, voir : D. CHAGNOLLAUD, « Charte européenne des langues régionales et minoritaires : une révision de la Constitution ? », *Rec. Dalloz*, 2015, p. 2064, M. VERPEAUX, « Constitution et langues : à propos du projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », *JCP*, 2015, p. 2283, B. BONNET, « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, une menace pour le pacte social français ? », *AJDA*, 2015, p. 2246, O. LECUCQ, « El régimen jurídico de las lenguas regionales en Francia y el problema de la ratificación de la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias : ¿ Es necesario revisar la Constitución ? », *RCDP*, 2015, n°51, p. 142, A.M. LE POURHIET, « De l'incohérence constitutionnelle... », *LPA*, 15 janvier 2016, p. 9, J. FERRERO, « L'avis du Conseil d'État sur le projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 30 juillet 2015 : la persistance de la méfiance française à l'égard des langues régionales et minoritaires », *RDP*, 2016, p. 1523.

Le Conseil d'État avance deux arguments pour estimer que le projet de révision de la Constitution « *ne permet pas d'atteindre l'objectif que le Gouvernement s'est fixé* »¹⁵²⁹. Premièrement, les conseillers d'État estiment que la déclaration interprétative entre en contradiction avec les objectifs et principes de la Charte. Sa constitutionnalisation entraînerait, par conséquent, une contradiction entre l'ordre juridique international et interne. Le Conseil d'État soulève l'épouvantail des éventuelles incertitudes contentieuses engendrées par cette contradiction, ainsi que le risque de critiques des organes de contrôle du Conseil de l'Europe¹⁵³⁰.

Ce premier argument manifeste une nouvelle fois la lecture erronée faite par les juridictions françaises de la Charte, puisque contrairement à ce qui est soutenu, l'objet de la Charte n'est nullement de faire naître un droit subjectif au profit des locuteurs des langues régionales ou minoritaires. Il relève également une méconnaissance des mécanismes de contrôle de la Charte européenne. En effet, comme il a été rappelé précédemment, le système de suivi de la Charte est fondé sur une démarche de *compliance management* privilégiant une approche partenariale et constructive. Il paraît difficile de croire que les organes de suivi de l'application de la Charte reprochent à la France de ne pas reconnaître de droit collectif à l'usage des langues régionales ou minoritaires, puisque l'objet de la Charte n'est pas celui-là. L'essentiel du contrôle se centrerait, par ailleurs, au suivi du respect des engagements de la Partie III choisis par la France que le Conseil constitutionnel avait jugés parfaitement compatibles avec la Constitution. Le risque de contentieux est également à tempérer, en raison de l'absence d'effet direct de la Charte et de la souplesse rédactionnelle privilégiée par les rédacteurs de cette dernière.

Au-delà de cette première incohérence, les juges du Palais Royal sont également d'avis que la référence à la déclaration interprétative dans l'article 53-3 entraînerait une deuxième contradiction dans l'ordre juridique interne entre, d'une part la référence faite à la ratification de la Charte dans l'article 53-3 et, d'autre part, la mention faite à sa déclaration interprétative qui, selon l'interprétation du Conseil d'État, sont contradictoires entre eux. En effet, affirmer à la fois qu'on autorise de ratifier la Charte ayant pour conséquence, selon l'interprétation du Conseil d'État, de créer un droit collectif à l'usage des langues régionales, et mentionner une déclaration affirmant que cette dernière ne peut créer de droits subjectifs génère une contradiction interne à l'article 53-3. À cette première contradiction vient s'ajouter une

¹⁵²⁹ Avis du Conseil d'État, Section de l'intérieur n° 390268 du 30 juillet 2015, *Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, §7.

¹⁵³⁰ Avis du Conseil d'État, Section de l'intérieur n° 390268 du 30 juillet 2015, *Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, §6.

deuxième contradiction située entre la référence à l'article 53-3 de la Constitution à une Charte créant des droits collectifs et les principes contenus aux articles premier et 3 de la Constitution s'opposant à la reconnaissance des minorités linguistiques et à la division de la souveraineté nationale par la reconnaissance de droits subjectifs à ces minorités. Or ce sont bien ces principes qui, selon les dires du Conseil d'État, constituent le fondement du pacte social français, sont menacés par le projet de loi constitutionnelle et créent une incohérence constitutionnelle interne insoluble.

La référence à cette incohérence dans son avis de 2015, d'importance majeure au sens du Conseil d'État, sonne comme un avertissement au pouvoir constituant. Réviser la Constitution et ratifier la Charte reviendrait, selon le Conseil, à remettre en cause le pacte social fondateur de la République. Est-ce à dire que la remise en cause de ces principes constitutionnels, et par conséquent, de ce pacte social est impossible ? La réponse est ici négative, puisque le Conseil rappelle « *qu'il n'existe pas de principes de niveau supra-constitutionnel au regard desquels pourrait être appréciée une révision de la Constitution* »¹⁵³¹. Tout en laissant le loisir au pouvoir constituant dérivé, seul souverain, de remettre en cause ce pacte social, le Conseil d'État entend l'avertir avec force des conséquences que la ratification de la Charte, par le truchement de la révision de la Constitution, aurait sur ces principes fondamentaux et sur ce pacte social. Avec l'espoir secret de faire échec à toute velléité de révision de la Constitution ? Difficile de l'affirmer de manière péremptoire. Toutefois, force est de constater que la véhémence montrée par le Conseil d'État dans son avertissement au Gouvernement a recueilli un écho particulièrement important au Sénat qui a finalement rejeté le projet de loi constitutionnelle le 27 octobre 2015¹⁵³².

La révision de la Constitution ayant échoué, la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est aujourd'hui bloquée. L'opposition à cette ratification a été interprétée en France comme une incompatibilité de principe entre les deux textes. Cette lecture, fondée sur une lecture erronée de la Charte, est dommageable et paradoxale. En effet, en réalité la démarche culturelle prônée par la France depuis l'adoption de l'article 75-1 de la Constitution est tout à fait cohérente avec la logique et le mécanisme mis en place par l'instrument du Conseil de l'Europe. Ainsi, alors que les deux textes se fondent sur la valeur patrimoniale des langues

¹⁵³¹ Avis du Conseil d'État, Section de l'intérieur n° 390268 du 30 juillet 2015, *Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, §6.

¹⁵³² Le projet a été rejeté par le vote d'une question préalable d'opposition votée par 180 voix contre 155.

régionales et insistent sur une reconnaissance directe de ces langues, plutôt que de privilégier une approche personnaliste fondée sur la reconnaissance de minorités linguistiques et de droits subjectifs, l'impasse semble totale en France en ce qui concerne la ratification de la Charte.

Cette impasse est d'autant plus paradoxale qu'au niveau constitutionnel, la France s'est déjà engagée dans une démarche culturelle et a mobilisé une acception pluraliste de la notion de langues régionales en les reconnaissant comme élément du patrimoine de la France. La notion de patrimoine, et la référence au caractère pluraliste de la réalité linguistique française, s'inscrit en cohérence avec les objectifs et la démarche prônée par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Elle s'inscrit également en cohérence avec la constitutionnalisation du pluralisme linguistique espagnol dans l'article 3-3 de la Constitution, qui reconnaît la richesse culturelle de cette pluralité linguistique et la promeut comme socle de son modèle constitutionnel de régulation linguistique.

Élément du patrimoine constitutionnel français et espagnol, participant au pluralisme linguistique français et espagnol, la langue basque bénéficie d'une reconnaissance et d'une protection fondée sur des principes communs propres à la démarche culturelle en France et en Espagne. Si cette démarche est complétée par une protection conventionnelle depuis la ratification par l'Espagne de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, elle reste bloquée en France, malgré une compatibilité des approches et des protections instaurées. Cette conception pluraliste du patrimoine constitutionnel que constitue la langue basque constitue, donc, un fondement juridique commun au droit de la langue basque en France et en Espagne. Ce fondement juridique, permet non seulement de construire des parallèles juridiques communs au droit de la langue basque, mais également de fonder une conciliation nouvelle à effectuer en France. Cette conciliation nouvelle, fondée sur une conception pluraliste de la notion de patrimoine constitutionnel, possède des potentialités à même de dépasser les contradictions engendrées par l'application du modèle juridico-politique classique de monolinguisme institutionnel français et la mise en place de politiques publiques locales visant à mettre en place une normalisation de la langue basque en France et à promouvoir le pluralisme linguistique dans la sphère publique française (Section 2).

Section 2- Le patrimoine, fondement d'une nouvelle conciliation constitutionnelle en France

La constitutionnalisation des langues régionales en tant qu'élément du patrimoine constitutionnel de la France, loin de ne représenter qu'un « neutron constitutionnel », a ouvert la voie à une reconnaissance du pluralisme linguistique français. En ce sens, l'article 75-1 de la Constitution constitue le fondement à une nouvelle conciliation constitutionnelle, permettant de concilier le caractère unitaire du monolinguisme institutionnel français, et le nécessaire pluralisme linguistique de la société française.

En effet, considérer que l'article 75-1 reconnaît, non pas seulement les langues régionales, comme patrimoine de la France, mais le pluralisme culturel et linguistique découlant de la diversité de ces langues, s'inscrit en cohérence avec les évolutions du droit constitutionnel français. D'une part, le Conseil constitutionnel tout d'abord, puis le pouvoir constituant dérivé dans un deuxième temps, ont eu l'occasion de consacrer la valeur constitutionnelle de l'objectif de pluralisme (I). Reconnu et protégé dans le domaine médiatique et politique, le principe de pluralisme est enrichi au domaine culturel et linguistique par le truchement de l'article 75-1 de la Constitution. Fort de ce nouvel objectif de valeur constitutionnel protégeant le pluralisme linguistique français, il est possible d'envisager une nouvelle conciliation plus favorable à la diversité linguistique française. Cohérente avec la démarche culturelle prônée par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, cette conciliation nouvelle, dont le développement appartient au législateur, permettrait de consacrer un devoir constitutionnel de préservation et de protection des langues régionales de France, en tant qu'elles constituent le patrimoine constitutionnel de cette dernière et qu'elles revêtent un caractère pluraliste qui doit nécessairement être protégé et préservé (II).

I- Le fondement de la conciliation : un objectif de valeur constitutionnelle

L'adoption de l'article 75-1 ouvre la voie à la découverte d'un objectif de valeur constitutionnelle protégeant le pluralisme linguistique français (A). Cet objectif nouveau de pluralisme constitue un fondement constitutionnel inédit à une conciliation nouvelle entre les principes constitutionnels issus de l'article 1er et 2 de la Constitution consacrant le monolinguisme institutionnel français, et les dispositions issues de l'article 11 de la Déclaration

des droits de l'Homme et du citoyen ouvrant la voie à une pluralisme linguistique dans la sphère publique (B).

A/ L'apparition d'un objectif de pluralisme linguistique français

Affirmer que l'article 75-1 contribue à faire naître un objectif de valeur constitutionnelle protégeant le pluralisme linguistique français apparaît cohérent au vu du droit constitutionnel français actuel. En effet, le principe de pluralisme a été consacré par le Conseil constitutionnel en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle dès 1982 (1). L'adoption de l'article 75-1 de la Constitution justifie l'extension de cet objectif constitutionnel de pluralisme, circonscrite jusqu'à présent aux domaines médiatique et politique, à la sphère linguistique (2).

1- Le pluralisme, un objectif de valeur constitutionnelle existant

En matière constitutionnelle, le principe de pluralisme a été découvert par le Conseil constitutionnel dans sa décision 82-141 DC du 27 juillet 1982¹⁵³³. Ce principe, qualifié d'objectif de valeur constitutionnelle, a été appliqué en matière médiatique et politique (a). La consécration du pluralisme en droit constitutionnel français revêt une importance particulière, ledit pluralisme étant reconnu comme corollaire du principe démocratique. En ce sens, le Conseil constitutionnel, puis le pouvoir constituant dérivé, s'inscrit en cohérence avec le droit européen des droits de l'Homme et le modèle de « société démocratique » dégagé par la Cour européenne des droits de l'Homme (b).

a) *La découverte du principe de pluralisme par le Conseil constitutionnel*

Le principe de pluralisme a été découvert par le Conseil constitutionnel lors de sa décision 82-141 DC du 27 juillet 1982, faisant entrer ce dernier au sein du bloc de constitutionnalité. Plus précisément, le Conseil disposa que l'exercice de la liberté de communication tel qu'elle résulte de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, devait être concilié « *avec les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la **préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels*** »¹⁵³⁴. C'est par cette formule, après une plus timide référence dans sa décision

¹⁵³³ Cons. Const. 82-141 DC du 27 juillet 1982, JORF du 27 juillet 1982, p. 2422.

¹⁵³⁴ Cons. Const. 82-141 DC du 27 juillet 1982, *op. cit.*, Cons. 5 (surligné par nous).

81-129 des 30 et 31 octobre 1981¹⁵³⁵, que le principe de pluralisme apparaissait au sein du bloc de constitutionnalité. La préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels était donc hissée au rang des objectifs de valeur constitutionnelle dont le respect s'impose au législateur.

Ainsi consacré, le principe de pluralisme des courants d'expression socioculturels permet de protéger le secteur médiatique, que cela soit la radiophonie¹⁵³⁶, les entreprises de presse et les quotidiens d'information politique et générale¹⁵³⁷, la communication audiovisuelle¹⁵³⁸, ou plus généralement l'ensemble des médias¹⁵³⁹.

C'est dans la décision 84-181 DC que le Conseil constitutionnel précise le fondement constitutionnel de l'objectif de pluralisme des courants d'expression socioculturels. Cet objectif est une condition de l'effectivité du principe de libre communication des pensées et des opinions consacré par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. En effet, « *la libre communication des pensées et des opinions (...) ne serait pas effective si le public auquel s'adressent ces quotidiens n'était pas à même de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différents* »¹⁵⁴⁰. De la sorte, l'objectif de pluralisme trouve tout à la fois son fondement constitutionnel dans l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, et est envisagé comme une garantie de son effectivité par les juges de la rue de Montpensier. C'est ainsi que la découverte du pluralisme par le Conseil permet de limiter le pouvoir normatif du législateur, en protégeant la liberté de communication contre des tentatives législatives ayant pour objectif de la limiter ou de la rendre moins effective¹⁵⁴¹.

Découvert, puis appliqué de manière large, dans le domaine médiatique, le principe de pluralisme connaît une application nouvelle dans le domaine politique. C'est dans sa décision 89-271 DC du 11 janvier 1990, que le Conseil découvre le principe de pluralisme des courants de pensée et d'opinion¹⁵⁴². Alors qu'il en avait eu l'occasion précédemment, le Conseil

¹⁵³⁵ Cons. Const. 81-129 DC des 30 et 31 octobre 1981, JORF du 1^{er} novembre 1981, p. 2997, Cons. 13. En l'espèce, le Conseil constitutionnel faisait référence à l'obligation introduite par le législateur d'assurer l'expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinion, sans qualifier cette obligation de principe ou d'objectif de valeur constitutionnelle.

¹⁵³⁶ Cons. Const. 82-141 DC du 27 juillet 1982, *op. cit.*

¹⁵³⁷ Cons. Const. 84-181 DC du 11 octobre 1984, JORF du 13 octobre 1984, p. 3200.

¹⁵³⁸ Cons. Const. 86-217 du 18 septembre 1986, JORF du 19 septembre 1986, p. 11294.

¹⁵³⁹ Cons. Const. 2009-577 DC du 3 mars 2009, JORF du 7 mars 2009, p. 4336.

¹⁵⁴⁰ Cons. Const. 84-181 DC du 11 octobre 1984, *op. cit.*, Cons. 38.

¹⁵⁴¹ Voir, en ce sens, L. FAVOREU et alii, *La grande décision du Conseil constitutionnel, 19^{ème} éd.*, 2018, Dalloz, Paris, décision n°33, p. 513-515.

¹⁵⁴² Cons. Const. 89-271 DC du 11 janvier 1990, JORF du 13 janvier 1990, p. 573, Cons. 12.

constitutionnel refusa de faire référence au principe de pluralisme dans le domaine politique¹⁵⁴³. Le pas est désormais franchi en 1990.

La consécration de ce nouveau principe de pluralisme des courants de pensée et d'opinion interroge, puisque, contrairement au pluralisme dans le domaine médiatique, le Conseil constitutionnel ne fait point de référence à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen dans la consécration du pluralisme dans le domaine politique. C'est l'article 4 de la Constitution qui reconnaît le concours des partis politique au suffrage universel, garantit leur libre activité et consacre leur participation au principe démocratique qui est mobilisé dans les normes de référence¹⁵⁴⁴. De plus, alors que le pluralisme des courants d'expression socioculturels, mobilisé dans le domaine médiatique, est qualifié d'objectif de valeur constitutionnelle¹⁵⁴⁵, le pluralisme des courants de pensée et d'opinions, mobilisé dans le domaine politique, est qualifié d'exigence de valeur constitutionnelle¹⁵⁴⁶.

Cette différence terminologique confirme la volonté du Conseil constitutionnel de dédoubler le principe de pluralisme entre son versant médiatique, induit de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, et son versant politique, induit de l'article 4 de la Constitution. Cette double ramification du principe de pluralisme, entre domaine médiatique et domaine politique, s'est faite au prix de différents détours et d'hésitations dans la jurisprudence du Conseil, au point où la pertinence de l'existence d'un seul pluralisme ou de deux pluralismes se pose.

D'un côté, le Conseil n'a pas toujours fait le choix de la cohérence terminologique en ce qui concerne le principe de pluralisme des médias. Consacré dans un premier temps en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle, le pluralisme de la presse et, plus largement, des moyens de communication, devient un principe de valeur constitutionnelle dans sa décision du 29 juillet 1986¹⁵⁴⁷, avant de redevenir un objectif de valeur constitutionnelle dans la décision du 18 septembre 1986¹⁵⁴⁸. Dans un deuxième temps, le Conseil entreprend un glissement terminologique en ce qui concerne le pluralisme du domaine médiatique. Alors que, jusqu'à présent, ce principe de pluralisme était déduit de l'objectif général de pluralisme des courants

¹⁵⁴³ Voir, en ce sens, M.L. PAVIA, « L'existence du pluralisme, fondement de la démocratie », RA, n°256, 1990, p. 320-321.

¹⁵⁴⁴ L'article 4 de la Constitution était, en 1990, ainsi rédigé : « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ». La rédaction de cet article a évolué suite aux révisions constitutionnelles du 8 juillet 1999 et du 23 juillet 2008.

¹⁵⁴⁵ Cons. Const. 82-141 DC du 27 juillet 1982, *op. cit.*, Cons. 5.

¹⁵⁴⁶ Cons. Const. 89-271 DC du 11 janvier 1990, *op. cit.*, Cons. 12.

¹⁵⁴⁷ Cons. Const. 86-210 DC du 29 juillet 1986, JORF du 30 juillet 1986, p. 9393, Cons. 23.

¹⁵⁴⁸ Cons. Const. 86-217 du 18 septembre 1986, *op. cit.*, Cons. 8.

d'expression socioculturels décliné à toute une série de médias (entreprises de presse, quotidiens d'information politique et générale, moyen de communication audiovisuelle, médias), le Conseil va assigner au domaine médiatique l'objectif de pluralisme des courants de pensées et d'opinions, qui s'appliquait jusqu'alors au domaine politique¹⁵⁴⁹. Il est à noter, d'ailleurs, que ce pluralisme, qui concernait auparavant les idées et les opinions, s'applique aux pensées et à ces mêmes opinions. C'est désormais cette dernière appellation du pluralisme des courants de pensées et d'opinions qui est privilégiée par les juges de la rue de Montpensier.

Le glissement terminologique ainsi opéré par le Conseil constitutionnel n'est pas sans incidence sur l'unité de l'objectif de pluralisme des courants d'idées et d'opinions¹⁵⁵⁰. Alors que pour le domaine politique, cet objectif était déduit de l'article 4 de la Constitution, ce même objectif est déduit de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen en ce qui concerne le domaine audiovisuel. Si le Conseil fait ici le choix d'un énoncé commun du principe de pluralisme, privilégiant la formule du pluralisme des courants d'idées et d'opinions et abandonnant celle du pluralisme des courants d'expression socioculturels, il confirme le double fondement constitutionnel du désormais même objectif constitutionnel.

Cette volonté de simplification terminologique s'est faite, dans le domaine politique, au prix d'une complexité dans la qualification du pluralisme. Ainsi, dans sa décision de 1990 le pluralisme politique est qualifié d'exigence constitutionnelle. Cette exigence, devient objectif en ce qui concerne le pluralisme des partis politiques¹⁵⁵¹, alors qu'elle avait été qualifiée par le même Conseil de principe à valeur constitutionnelle en matière électorale¹⁵⁵².

Ainsi donc, que cela soit dans le domaine médiatique ou politique, le pluralisme des courants d'idées et d'opinions est tout à la fois un objectif, une exigence et un principe de valeur constitutionnelle. Cette confusion terminologique a suscité diverses interrogations au niveau doctrinal, notamment en ce qui concerne la portée normative du principe de pluralisme. La question se pose de savoir si le pluralisme n'est qu'une simple directive générale par rapport aux droits, libertés et principes¹⁵⁵³, ou s'il constitue au contraire, une base, un terreau sur lequel poussent toutes les autres libertés¹⁵⁵⁴.

¹⁵⁴⁹ L'expression est ainsi mobilisée au domaine de la communication audiovisuelle : Cons. Const. 2004-497 DC du 1^{er} juillet 2004, JORF du 10 juillet 2004, p. 12506, Cons. 23 ; Cons. Const. 2007-550 DC du 27 février 2007, JORF du 7 mars 2007, p. 4368, Cons. 15.

¹⁵⁵⁰ Voir en ce sens, P. DE MONTALIVET, « La Constitution et l'audiovisuel », NCCC, 2012, n° 36, p. 5-17.

¹⁵⁵¹ Cons. Const. 2003-468 DC du 3 avril 2003, JORF du 12 avril 2003, p. 6493, Cons. 12.

¹⁵⁵² Cons. Const. 200-23 REF du 23 août 2000, JORF du 26 août 2000, p. 13166.

¹⁵⁵³ R. ETIEN, « Le pluralisme : un objectif de valeur constitutionnelle », RA, 1986, p. 458-462.

¹⁵⁵⁴ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, 11^{ème} éd., Montchrestien, 2016, Paris, p. 418-419.

Plus prudent sur ce débat, le commentaire autorisé du Conseil constitutionnel se contente de rappeler que le Conseil constitutionnel n'a jamais entendu donner une définition générale de la catégorie des objectifs de valeur constitutionnelle, et a préféré ranger ces derniers au sein de la catégorie des exigences de valeur constitutionnelle qui regroupe les règles, les principes et les objectifs de valeur constitutionnel¹⁵⁵⁵. L'emploi indistinct de ces différentes terminologies en ce qui concerne le pluralisme serait donc la conséquence de la prudence du Conseil quant à la catégorisation de ce principe.

Si la confusion terminologique relative à l'objectif de pluralisme des courants de pensée et d'opinions rend difficile sa typologisation, l'analyse du contenu du contrôle du Conseil constitutionnel tend à confirmer que ce dernier a tendance à distinguer le pluralisme médiatique et politique. L'intensité du contrôle du respect du pluralisme politique, qui conduit le Conseil à effectuer un véritable contrôle d'opportunité des seuils minimaux fixés par le législateur ouvrant droit au financement public des partis et groupements politiques, est étendue¹⁵⁵⁶, alors que le contrôle du respect du pluralisme médiatique est qualifié de timide par la doctrine¹⁵⁵⁷.

Dans le même ordre d'idées, alors que le Conseil s'était abstenu de valider l'invocabilité, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, du principe de pluralisme des courants de pensées et d'opinion dans son intégralité, il n'a eu l'occasion de n'accepter l'invocabilité du principe de pluralisme que dans le domaine politique¹⁵⁵⁸, et la question demeure en ce qui concerne l'invocabilité du principe de pluralisme dans le domaine médiatique.

Ces éléments poussent certains auteurs de doctrine à estimer que le Conseil constitutionnel va « *progressivement dissocier du pluralisme des médias* » le pluralisme de la vie politique¹⁵⁵⁹. Cette dissociation est critiquée par d'autres auteurs, estimant « *qu'on a du mal à comprendre dans quelle mesure une telle distinction est justifiée au regard du texte constitutionnel* »¹⁵⁶⁰.

Malgré ces critiques, il apparaît incontestable que la dissociation entre pluralisme des médias et pluralismes politique est bien en œuvre. Cette dissociation est confirmée par les choix effectués par le pouvoir constituant dérivé. D'un côté, il a ajouté à l'article 4 de la Constitution l'objectif de pluralisme politique en disposant que : « *la loi garantit les expressions pluralistes des opinions* » lors de la révision du 23 juillet 2008¹⁵⁶¹, avant d'intégrer la notion de pluralisme

¹⁵⁵⁵ Commentaire de la décision 2010-3 QPC du 28 mai 2010, p. 10.

¹⁵⁵⁶ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, 11^{ème} éd., Montchrestien, 2016, Paris, p. 420. Analyse relative au contrôle effectué par le Conseil constitutionnel dans sa décision 89-271 DC du 11 janvier 1990.

¹⁵⁵⁷ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, 11^{ème} éd., Montchrestien, 2016, Paris, p. 414-418.

¹⁵⁵⁸ Cons. Const. 2011-4538 SEN du 12 janvier 2012, JORF du 14 janvier 2012, p. 750, Cons. 4 et 5.

¹⁵⁵⁹ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, 11^{ème} éd., Montchrestien, 2016, Paris, p. 421.

¹⁵⁶⁰ P. DE MONTALIVET, « La Constitution et l'audiovisuel », NCCC, 2012, n° 36, p. 5-17

¹⁵⁶¹ Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, op. cit., art. 2.

médiatique au sein de l'article 34 de la Constitution en disposant que : « *la loi fixe les règles concernant : (...) la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* »¹⁵⁶².

Malgré cette dissociation, il n'en reste pas moins que le pluralisme médiatique et politique obéissent à une logique commune en lien avec le respect du principe démocratique. Cette association du pluralisme à la démocratie renforce l'unité de la catégorie juridique du pluralisme, et inscrit l'interprétation du Conseil constitutionnel en cohérence avec le modèle de la société démocratique construit par la Cour européenne des droits de l'Homme (b).

b) L'adjonction du principe de pluralisme à la démocratie

Érigé par le Conseil constitutionnel en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle, le principe de pluralisme voit sa portée normative et symbolique accrues par la filiation établie entre ce dernier et le principe démocratique. En effet, c'est dans sa décision 86-217 relative à la communication audiovisuelle que le Conseil précise que l'objectif de pluralisme, découvert quatre ans auparavant lors de la décision 82-141 DC, est « *une des conditions de la démocratie* »¹⁵⁶³. Reconnu corollaire de la liberté de communication et de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen en 1984, le pluralisme devient désormais un « *auxiliaire de la démocratie* »¹⁵⁶⁴.

Cette adjonction du pluralisme à la démocratie a, bien entendu, une forte valeur symbolique, le pluralisme devenant condition de la démocratie. Cette valeur symbolique est également renforcée par la filiation effectuée par le Conseil constitutionnel entre le pluralisme et la liberté de communication des pensées et opinions consacrée à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme. Il faut rappeler que le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision 84-181 DC que l'exercice de cette liberté, qualifiée de fondamentale, « *est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale* »¹⁵⁶⁵. La liberté de communication devient, dès lors, une « *super liberté, ou liberté de premier rang* »¹⁵⁶⁶. Par ricochet, puisque le principe de pluralisme est lui-même mobilisé en tant qu'il garantit l'effectivité de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme, il est possible d'affirmer

¹⁵⁶² Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, op. cit., art. 11.

¹⁵⁶³ Cons. Const. 86-217 DC du 18 septembre 1986, op. cit., Cons. 11.

¹⁵⁶⁴ C. GREWE, « L'unité de l'État : entre indivisibilité et pluralisme », RDP, 1998, n°5/6, p. 1354.

¹⁵⁶⁵ Cons. Const. 84-181 DC du 11 octobre 1984, op. cit., Cons. 37.

¹⁵⁶⁶ L. FAVOREU et alii, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 514.

que le pluralisme médiatique devient lui-même une garantie du respect des autres droits et libertés¹⁵⁶⁷, tout à la fois qu'il est une des conditions de la démocratie.

Reconnu comme une des conditions de la démocratie dans le domaine médiatique, l'exigence de pluralisme est qualifiée, dans le domaine politique, de « *fondement de la démocratie* » par le Conseil constitutionnel¹⁵⁶⁸. Cette évolution terminologique traduit certainement « *une progression qualitative, un changement de perspective et de perception du pluralisme* »¹⁵⁶⁹ renforçant la portée symbolique de ce dernier.

Cette progression qualitative est également perceptible dans la portée normative du principe de pluralisme. En effet, alors que les objectifs de valeur constitutionnelle sont mobilisés essentiellement par le Conseil constitutionnel dans le but d'apporter des limites à l'exercice des droits et libertés constitutionnels¹⁵⁷⁰, l'objectif de pluralisme devient une garantie de la liberté de communication et limite le pouvoir normatif du législateur qui ne peut désormais légiférer qu'en vue de rendre cette liberté plus effective¹⁵⁷¹.

Cette normativité accrue se vérifie également dans le domaine du pluralisme politique par l'intensité du contrôle effectué par le Conseil constitutionnel dans sa décision 89-271 DC concernant les seuils fixés par le législateur ouvrant droit au financement public des partis et groupements politiques, ou par le fait que la violation du pluralisme politique est désormais invocable à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité, alors que le Conseil a refusé une telle invocabilité pour toute une série d'autres objectifs de valeur constitutionnelle¹⁵⁷².

En effectuant une telle filiation entre le principe de pluralisme, que cela soit dans le domaine médiatique ou politique, et le principe démocratique, le Conseil constitutionnel s'inspire du modèle de société démocratique défini par la Cour européenne des droits de l'Homme. Ce

¹⁵⁶⁷ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, 11^{ème} éd., Montchrestien, 2016, Paris, p. 418.

¹⁵⁶⁸ Cons. Const. 89-271 DC du 11 janvier 1990, *op. cit.*, Cons. 12.

¹⁵⁶⁹ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, 11^{ème} éd., Montchrestien, 2016, Paris, p. 418.

¹⁵⁷⁰ La doctrine souligne cette fonction de limitation : L. FAVOREU et alii, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 514, J.B. AUBY, « Le recours aux objectifs des textes dans leur application en droit public », RDP, 1991, p. 331-332, C. GREWE, H. RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels et européens*, Puf, 1995, Paris, p. 155, F. LUCHAIRE, « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle », RFDC, 2005, n°64, p. 678, V. CONSTANTINESCO, S. PIERRÉ-CAPS, *Droit constitutionnel*, Puf, 7^{ème} éd., 2016, Paris, p. 515. A. LEVADE, « Les objectifs de valeur constitutionnelle », dans J. ANDRIANTSIMBAZOVINA et alii, *Dictionnaire des droits de l'Homme*, 2^{ème} éd., 2012, Puf, Paris, p. 710-713. A. LEVADE, « L'objectif de valeur constitutionnelle vingt ans après. Réflexions sur une catégorie juridique introuvable », dans VARIA, *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, 2003, Dalloz, Paris, p. 687-702.

¹⁵⁷¹ Cons. Const. 84-181 DC du 11 octobre 1984, *op. cit.*, Cons. 37.

¹⁵⁷² Il s'agit de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi : Cons. Const. 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, JORF du 23 juillet 2010, p. 13615, de l'objectif de bonne administration de la justice : Cons. Const. 2010-77 QPC du 10 décembre 2010, JORF du 11 décembre 2010, p. 21711, de l'objectif de sauvegarde de l'ordre public : Cons. Const. 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, JORF du 19 octobre 2014, p. 14454, et de l'objectif de bon usage des deniers publics Cons. Const. 2014-434 QPC du 5 décembre 2014, JORF du 7 décembre 2014, p. 20465.

dernier, avait eu l'occasion de mobiliser la notion de société démocratique pour contrôler la nécessité d'une ingérence d'un état partie à la Convention à un droit ou à une liberté garantie par cette dernière. Utilisée la première fois en 1960¹⁵⁷³, par extension de la notion de « *régime véritablement démocratique* » employé par le préambule de la Convention, la Cour a eu l'occasion de qualifier dans son arrêt *Handyside* de 1976 le pluralisme, la tolérance et l'ouverture d'esprit comme critères, voire « *principes propres* », sans lesquels « *il n'est pas de société démocratique* »¹⁵⁷⁴.

La référence faite par le Conseil constitutionnel au pluralisme comme fondement et condition de la démocratie fait ici office de « *catalyseur de convergence positive et offensive de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'Homme* »¹⁵⁷⁵, et marque une première adhésion du Conseil, par jeu de miroirs, au modèle de la société démocratique construit par la Cour de Strasbourg¹⁵⁷⁶. Ce jeu de miroirs est d'autant plus évocateur que la Cour associe la liberté d'expression à la notion de société démocratique et proclame que cette dernière « *constitue l'un des fondements essentiels de pareille société* »¹⁵⁷⁷. Pluralisme, liberté d'expression et démocratie apparaissent donc étroitement liés dans le droit européen des droits de l'Homme et le droit constitutionnel français¹⁵⁷⁸.

Le principe de pluralisme des courants de pensées et d'opinions, que cela soit dans son versant médiatique ou politique, jouit d'une réalité ancrée en droit constitutionnel français. Ainsi envisagé, le pluralisme protège le contenu des pensées, idées et opinions, et s'inscrit en cohérence avec le droit européen des droits de l'Homme. Or, l'adoption de l'article 75-1 de la Constitution est susceptible d'ouvrir un nouveau champ au principe de pluralisme. À l'instar de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui protège le contenu des idées et des opinions et le contenant linguistique de ces derniers, le principe de pluralisme peut également irriguer la question linguistique et constituer un objectif constitutionnel nouveau de protection du pluralisme linguistique de la société française (2)

¹⁵⁷³ Cour EDH, 14 novembre 1960, *Lawless c. Irlande*, série A, n°11, p. 11, Cons. 12.

¹⁵⁷⁴ Cour EDH, 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, série A, n°24, p. 23, §49.

¹⁵⁷⁵ J.ANDRIATNTSIMBAZOVINA, « La prise en compte de la Convention européenne des droits de l'Homme par le Conseil constitutionnel, continuité ou évolution ? », CCC, 2005, n°18, p. 148.

¹⁵⁷⁶ Sur ce modèle, voir : F. SUDRE, « L'interprétation dynamique de la Cour européenne des droits de l'Homme », actes du colloque l'Office du juge du 29 et 30 septembre 2006, Sénat, Palais du Luxembourg, p. 231. Les actes sont publiés en ligne : https://www.senat.fr/colloques/office_du_juge/office_du_juge.pdf

F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'Homme*, Puf, 14^{ème} éd., 2019, p. 211-213.

¹⁵⁷⁷ Cour EDH, 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, *op. cit.*, §49.

¹⁵⁷⁸ La Cour de justice des communautés européennes s'est jointe à ce dialogue des juges en proclamant que le pluralisme de la presse « *contribue à la sauvegarde de la liberté d'expression* » et que le maintien de ce pluralisme « *est susceptible de constituer une exigence impérative justifiant une restriction à la liberté de circulation des marchandises* ». CJCE, C-368/95 du 26 juin 1997, *Vereinigte Familiapress*, Rec. I, p. 3709, §18.

2- Le pluralisme linguistique, un objectif de valeur constitutionnelle nouveau

La question de savoir si l'article 75-1 de la Constitution est de nature à faire naître un objectif de valeur constitutionnelle nouveau en lien avec la protection et la promotion du pluralisme linguistique français peut s'envisager de deux manières. Une première hypothèse consiste à considérer que ce nouvel objectif viendrait enrichir l'objectif déjà existant protégeant le pluralisme des courants d'expressions socioculturels (a). La deuxième hypothèse consiste à envisager l'objectif de pluralisme linguistique comme un objectif nouveau et autonome, déduit de la combinaison entre l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et de l'article 75-1 de la Constitution (b). Dans cette hypothèse, l'objectif de pluralisme serait constitué de trois versants : le versant médiatique, le versant politique et le versant linguistique.

a) Le pluralisme linguistique, corollaire de l'objectif de pluralisme des courants d'expression socioculturels

En partant de la prémisse que l'article 75-1 est de nature à faire naître un objectif de valeur constitutionnelle protégeant et promouvant le pluralisme linguistique, la première hypothèse consiste à estimer que cet objectif constitue un corollaire de l'objectif précédemment dégagé par le Conseil constitutionnel et protégeant le pluralisme des courants d'expression socioculturels.

Deux éléments plaident la faveur de pareille hypothèse. D'une part, cet objectif de pluralisme des courants d'expression socioculturels est déduit par le Conseil constitutionnel de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen consacrant le principe de libre communication des idées et des opinions. Précisément, ce même article a déjà été mobilisé dans plusieurs décisions par le Conseil constitutionnel afin de consacrer le pluralisme et la liberté linguistique¹⁵⁷⁹, que cela soit dans la sphère privée ou dans divers domaines de la sphère publique¹⁵⁸⁰. Il peut donc paraître cohérent qu'une même norme ayant fondé une conciliation favorable au pluralisme linguistique, ainsi qu'ayant fondé un objectif de valeur constitutionnelle protégeant le pluralisme médiatique puisse être mobilisée pour enrichir d'un versant linguistique ledit objectif de pluralisme qui s'applique aux courants d'expressions socioculturels.

¹⁵⁷⁹ Il s'agit des décisions suivantes : Cons. Const., 94-345 DC du 29 juillet 1994, Cons. Const., 99-452 DC 15 juin 1999, Cons. Const., 2001-452 DC du 6 décembre 2001, Cons. Const., 2006-541 DC du 28 septembre 2006. Pour plus d'éléments sur cette conciliation, voir le Chapitre II de la partie 1 de la présente thèse.

¹⁵⁸⁰ C'est précisément le cas de l'autorisation d'utiliser des traductions, ainsi que de la permission de l'usage d'autres langues que le français dans l'enseignement, les médias et la recherche.

D'autre part, la formulation même par le Conseil constitutionnel du principe de pluralisme médiatique est susceptible de couvrir en son sein le principe nouveau de pluralisme linguistique. En effet, s'il est vrai que l'objectif de pluralisme des courants d'expressions socioculturels a été mobilisé afin de protéger le pluralisme médiatique, il est possible d'estimer que la formulation de cet objectif est plus large. Les courants d'expressions socioculturels dépassent, en effet, dans leur concept la simple sphère médiatique. Dans cette logique, le pluralisme linguistique constituerait un corollaire de l'objectif de pluralisme des courants d'expressions socioculturels, en tant que les différentes communautés linguistiques peuvent être définies comme des courants d'expressions à la fois sociaux et culturels.

Par une telle interprétation, le Conseil constitutionnel s'inscrirait dans la continuité de la démarche entreprise à l'égard de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen en vertu duquel le Conseil protège à la fois le contenu de la libre communication des idées et des opinions et le contenant linguistique de cette liberté. L'adjonction du pluralisme linguistique à l'objectif de pluralisme des courants d'expressions socioculturels s'inscrirait dans la même logique selon laquelle le pluralisme du contenu des expressions socioculturelles et du contenant linguistiques desdites expressions serait protégé.

Cette hypothèse ne semble pas la plus satisfaisante d'un point de vue juridique. En effet, il ressort de l'analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que son intention, lors de la découverte de l'objectif de pluralisme des courants d'expressions socioculturels, est bien de circonscrire la garantie induite par cet objectif au seul contenu des expressions socioculturelles et non à leur contenant linguistique.

Tout d'abord, il convient de rappeler que la découverte de l'objectif de pluralisme des courants d'expressions socioculturels par le Conseil constitutionnel date de 1982, et est donc antérieur à la conciliation effectuée par le même Conseil en 1994 et 1999 entre l'article 2 de la Constitution et l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Cela signifie que lors de la conciliation effectuée en 1994 et en 1999 relative à l'usage de langues autres que le français, le Conseil avait déjà découvert l'objectif de pluralisme et avait choisi de ne pas mobiliser cet objectif pour concilier les dispositions de l'article 2 de la Constitution et celles de l'article 11 de la Déclaration de 1789. Ce faisant, le Conseil accepta de reconnaître le contenu linguistique dudit article, et n'estima pas pertinent de mobiliser le principe de pluralisme au soutien de ce contenu. L'intention du Conseil constitutionnel peut donc s'interpréter comme une volonté de ne pas mobiliser l'objectif de pluralisme dans son potentiel versant linguistique, mais de limiter la portée de cet objectif au contenu des expressions socioculturelles.

De plus, le changement terminologique auquel a procédé le Conseil dans sa qualification de cet objectif de pluralisme confirme cette limitation. Alors que jusqu'alors, les juges de la rue de Montpensier qualifiaient l'objectif de pluralisme s'appliquant au domaine médiatique comme celui protégeant le pluralisme des courants d'expressions socioculturels, le Conseil abandonne en 2004 cette qualification et privilégie, que cela soit dans le domaine politique et médiatique, celle protégeant le pluralisme des courants de pensées et d'opinions¹⁵⁸¹.

Le fait que le Conseil constitutionnel privilégie cette expression confirme son souci de garantir, par le truchement du principe de pluralisme, le contenu des pensées et des opinions, et non le contenant linguistique. En effet, ce sont les pensées et les opinions qui sont pluriels et c'est bien le pluralisme de ces contenus qui est l'objet de la garantie constitutionnelle. La langue, quant à elle, peut représenter une expression sociale ou culturelle, mais ne constitue pas une pensée ou une opinion, et semble donc exclue de la garantie fondée par l'objectif de pluralisme tel que formulé depuis 2004 pour le domaine médiatique et politique.

Par conséquent, il ne serait pas tout à fait cohérent de considérer que l'objectif nouveau de pluralisme linguistique constituerait un corollaire à cet objectif plus général de pluralisme. Le pluralisme linguistique peut donc se voir hissé en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle nouveau et autonome de l'objectif de pluralisme des courants de pensées et d'opinions (b).

b) Le pluralisme linguistique, objectif de valeur constitutionnelle nouveau et autonome

Si l'objectif de pluralisme linguistique ne peut être considéré comme un corollaire de l'objectif de pluralisme des courants d'expression socioculturels, et encore moins de l'objectif de pluralisme des courants de pensées et d'opinions, il est possible d'affirmer que l'adoption de l'article 75-1 de la Constitution est de nature à créer un nouvel objectif autonome protégeant le pluralisme linguistique de la société française.

Les fondements constitutionnels de ce nouvel objectif sont doubles, puisqu'il est possible de déduire l'existence d'un objectif de pluralisme linguistique à la fois des dispositions de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, qui contient un versant linguistique mobilisé précédemment par le Conseil constitutionnel, et des dispositions de l'article 75-1 de la Constitution reconnaissant les langues régionales en tant qu'elles appartiennent au patrimoine de la France. C'est bien la combinaison de ces deux normes qui est de nature à faire naître ce

¹⁵⁸¹ Cons. Const. 2004-497 DC du 1^{er} juillet 2004.

nouvel objectif de valeur constitutionnelle, venant enrichir par une troisième branche l'apparition du principe de pluralisme dans le droit constitutionnel français.

Cette hypothèse apparaît raisonnable, puisque le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de découvrir l'existence d'un objectif de valeur constitutionnelle découlant de plusieurs normes constitutionnelles à la fois¹⁵⁸². Les deux normes de référence ici ont également un versant linguistique indéniable, qui a déjà été mobilisé par le Conseil dans le cas de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, et qui fait partie de l'objet même de l'article 75-1 de la Constitution.

Déduire de la combinaison de ces deux normes constitutionnelles un objectif de pluralisme linguistique est également cohérent avec le contenu de ces deux dispositions. En effet, le principe de libre communication des idées et des opinions a un caractère pluraliste qui a déjà été relevé par le Conseil constitutionnel en matière de pluralisme médiatique. La constitutionnalisation des langues régionales a elle aussi un caractère pluraliste, puisque c'est une pluralité de langues régionales qui a été constitutionnalisées lors de la révision du 23 juillet 2008, et que c'est bien cette situation de pluralisme de langues, outre chaque langue en tant que telle, qui fait partie du patrimoine de la France¹⁵⁸³.

Partant de la cohérence à mobiliser les articles 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et l'article 75-1 de la Constitution comme fondement à la découverte d'un objectif de valeur constitutionnelle de protection et de promotion du pluralisme linguistique français, il convient de circonscrire la portée d'un tel objectif. En effet, reconnaître un objectif de pluralisme linguistique est une chose, le reconnaître de manière absolue en est une autre.

Afin de délimiter la portée de l'objectif de pluralisme linguistique, il convient d'analyser le contenu de la protection linguistique offerte par les deux dispositions constitutionnelles en question. À cet égard, il ressort de la conciliation effectuée par le Conseil constitutionnel entre l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et l'article 2 de la Constitution que la permission d'usage des langues établie par ledit article ne bénéficie pas de limitation particulière, et que l'ensemble des langues autres que le français bénéficient des possibilités d'emploi ouvertes par la conciliation effectuée par le Conseil.

Toutefois, tel n'est pas le cas de l'article 75-1 de la Constitution, puisque l'objet de cette disposition constitutionnelle est bien d'assurer une reconnaissance et une patrimonialisation des

¹⁵⁸² C'est le cas de l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen : Cons. Const. 2010-4/17 du 22 juillet 2010. C'est le cas également de l'objectif de bonne administration de la justice qui découle des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen : Cons. Const. 2010-77 QPC du 10 décembre 2010.

¹⁵⁸³ Voir à ce sujet, la section 1 du présent chapitre relative à l'article 75-1 de la Constitution.

seules langues régionales de France, puisque ces dernières sont reconnues comme un élément du patrimoine français. Dès lors, et en considérant que l'adoption de l'article 75-1 a constitué une circonstance majeure dans l'existence de l'objectif de valeur constitutionnelle nouveau, il paraît pertinent de limiter le champ d'application de l'objectif de pluralisme linguistique aux seules langues régionales de France.

La patrimonialisation desdites langues peut également avoir une incidence sur la formulation de l'objectif de pluralisme linguistique. Ainsi, dès lors que les langues régionales sont reconnues comme faisant partie du patrimoine de la France, cette valorisation patrimoniale suppose des mesures de promotion et de protection.

Par conséquent, découle de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et de l'article 75-1 de la Constitution un objectif de valeur constitutionnelle de promotion et de protection du pluralisme des différentes langues régionales de France.

La découverte d'un tel objectif de valeur constitutionnelle présente l'avantage de s'inscrire en cohérence avec plusieurs engagements internationaux souscrits par la France qui ont pour objet la protection et la promotion du patrimoine immatériel et de la diversité des expressions culturelles¹⁵⁸⁴. Cette découverte s'inscrit également dans la continuité des objectifs et de la démarche culturelle de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, et permettrait donc d'ouvrir la voie à un dépassement du conflit insoluble soulevé en France en rapport avec la compatibilité entre cet instrument et la Constitution française. Enfin, la découverte de cet objectif de pluralisme linguistique permet d'effectuer une conciliation nouvelle entre les dispositions de l'article premier et second de la Constitution prohibant tout droit linguistique aux locuteurs de langues autres que le français et imposant l'usage du français dans divers domaines de la sphère publique, et les dispositions constitutionnelles de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen instituant toute une série de permission d'usage des langues autres que le français dans les sphères privée et publique (B).

B/ La mobilisation de l'objectif de pluralisme linguistique pour une conciliation nouvelle

¹⁵⁸⁴ Il s'agit de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de l'Unesco et de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de la même organisation. Ces deux conventions ont été signées et ratifiées par la France. Voir la section 1 du présent chapitre, pour plus d'éléments.

La découverte de l'objectif de valeur constitutionnelle de promotion et de protection du pluralisme des différentes langues régionales de France présente l'intérêt de permettre une actualisation de la conciliation effectuée par le Conseil constitutionnel entre les principes issus de l'article premier et second de la Constitution et les permissions ouvertes par le principe de liberté de communication des idées et des opinions. Le débat autour de la ratification de la Charte européenne des langues régionales a souligné le caractère souvent insoluble entre l'interprétation faite de l'instrument du Conseil de l'Europe par l'autorité juridictionnelle française et la Constitution. La mise en place d'une politique publique en faveur de la langue basque partagée par l'ensemble des acteurs institutionnels du territoire a souvent rencontré toute une série de blocages juridiques. Le dépassement de ces blocages ne peut se faire qu'au prix d'une conciliation, certes difficile, mais préférable à la perpétuation d'un conflit insoluble¹⁵⁸⁵. Cette conciliation, si elle s'avère délicate en ce qui concerne l'article premier de la Constitution (1), reste cependant possible pour l'article 2 de la Constitution (2).

1- Une conciliation délicate avec l'article 1^{er} de la Constitution

Une fois admise l'existence d'un objectif de valeur constitutionnelle promouvant et protégeant le pluralisme linguistique des différentes langues régionales de France, il convient de se demander si cet objectif serait de nature à fonder une nouvelle conciliation avec les dispositions de l'article premier de la Constitution. La réponse à cette question apparaît, de prime abord, négative. En effet, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de s'opposer à la reconnaissance d'une communauté de langue distincte à la communauté nationale au nom de l'unicité du peuple français¹⁵⁸⁶, ainsi qu'à la reconnaissance d'un quelconque droit collectif à ces communautés linguistiques au nom du principe d'indivisibilité de la nation et de la République et du principe d'égalité devant la loi¹⁵⁸⁷.

La découverte par le Conseil constitutionnel de l'objectif de pluralisme linguistique n'est pas, à notre sens, de nature à remettre en cause les principes ici évoqués. D'une part, il serait audacieux de faire naître un droit subjectif nouveau à l'emploi d'une langue régionale sur le fondement d'un objectif de valeur constitutionnelle. En effet, l'objet de ces objectifs n'est pas

¹⁵⁸⁵ C'est la thèse défendue par Baptiste Bonnet en ce qui concerne la ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. B. BONNET, « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un danger pour le pacte social français ? L'avis du Conseil d'État du 30 juillet 2015 », *AJDA*, 2015, p. 2246.

¹⁵⁸⁶ Cons. Const. 91-290 DC du 9 mai 1991, *op. cit.*, Cons. 13.

¹⁵⁸⁷ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 10.

de faire naître des droits subjectifs, et l'objectif de pluralisme linguistique ne peut donc justifier à lui seul un revirement de jurisprudence dans le domaine de la reconnaissance des droits des minorités linguistiques.

De plus, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de rappeler que l'article 75-1 de la Constitution n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit¹⁵⁸⁸. Il est vrai qu'à l'époque, le Conseil n'avait pas jugé utile de faire référence à un objectif de valeur constitutionnelle protégeant le pluralisme linguistique français. Une éventuelle découverte de cet objectif, issu de la combinaison de l'article 75-1 de la Constitution et de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, n'est pas de nature à créer un changement de circonstances tel qu'il justifierait le revirement de la jurisprudence du Conseil sur la question de la portée normative de l'article 75-1 de la Constitution.

Un autre débat concerne la cohérence entre la découverte d'un tel objectif avec la jurisprudence 2011-130 QPC du Conseil constitutionnel proclamant la non-invocabilité de l'article 75-1 au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette hypothèse est, en réalité, tout à fait compatible et cohérente. En effet, faire naître un objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme linguistique de l'article 75-1 et du principe de liberté de communication ne suppose pas de contradiction avec le fait que cet article 75-1 ne fasse pas naître de droit subjectif nouveau. Au contraire, les deux démarches apparaissent tout à fait complémentaires, puisque c'est précisément une des caractéristiques des objectifs de valeur constitutionnelle de ne pas faire naître de droits subjectifs, tout en disposant d'une normativité propre permettant de garantir d'autres droits ou libertés et de limiter les prérogatives du législateur¹⁵⁸⁹.

Cela étant, il est difficilement soutenable qu'un tel objectif de pluralisme linguistique puisse donner lieu à une conciliation nouvelle justifiant un revirement de jurisprudence en ce qui concerne le refus de reconnaître des communautés linguistiques et des droits particuliers à ces communautés.

La question relative à la possibilité d'exiger la maîtrise d'une langue régionale pour accéder à un emploi public apparaît également délicate. Il a été analysé précédemment¹⁵⁹⁰ que l'appréciation de la maîtrise d'une langue régionale par les candidats à l'accès aux emplois

¹⁵⁸⁸ Cons. Const., 2011-130 QPC du 20 mai 2011, *op. cit.*, Cons. 3.

¹⁵⁸⁹ P. DE MONTALIVET, « Les objectifs de valeur constitutionnelle », CCC, 2006, n°20, p. 169-175. Pour plus d'éléments sur les objectifs de valeur constitutionnelle : P. DE MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Dalloz, Paris, 2006, 680 p., F. LUCHAIRE, « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle », RFDC, 2005, p. 675-684, A. LEVADE, « L'objectif de valeur constitutionnelle, vingt ans après. Réflexions sur une catégorie juridique introuvable », dans VARIA *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Dalloz, 2003, Paris, p. 687-702.

¹⁵⁹⁰ Voir la section 2 du Chapitre II de la Partie 2 de la présente thèse.

publics pouvait être assimilé en France à une différence de traitement contraire à la Constitution en ce qu'elle s'assimilerait à une discrimination des candidats en raison de leur origine. Malgré cette situation, qui résulte d'un avis concordant de la doctrine et d'une appréciation implicite du Conseil constitutionnel dans sa décision 2001-154 DC¹⁵⁹¹, le pouvoir réglementaire a eu l'occasion de réguler le recrutement de personnel enseignant pour dispenser des enseignements de langue régionale ou en langue régionale par le biais de concours spéciaux. La question du recrutement de personnel bascophone et, plus généralement de locuteurs de langues régionales se pose également dans les médias publics qui se voient assigner une mission de service public de conception et de diffusion de programmes dans ces langues¹⁵⁹².

La question se pose donc de savoir si la découverte de l'objectif de pluralisme linguistique permettrait de ne pas considérer que ces concours et ces besoins de recrutements spécifiques soient considérés comme contraires à la Constitution en ce qu'ils reviendraient à instaurer une préférence régionale, mais constitueraient un traitement différencié admissible au nom du principe d'égalité.

La question est épineuse puisque si l'on assimile la langue aux critères constitutionnels en vertu desquels toute distinction est prohibée¹⁵⁹³, aucune distinction ne peut être tolérée sur le fondement de la maîtrise d'une langue, et donc les différents mécanismes et concours spéciaux sont contraires à la Constitution. Le fait que le Conseil constitutionnel ait eu l'occasion de censurer toute prétention à reconnaître des droits à quelconque groupe « *défini[s] par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance* »¹⁵⁹⁴, assimilant le critère linguistique aux autres critères de discrimination prohibés, plaide en ce sens. La référence faite par le même Conseil au fait que l'enseignement de la langue corse ne peut revêtir pour les enseignants un caractère obligatoire a également été interprétée comme un avertissement du Conseil contre toute démarche imposant au personnel enseignant la connaissance obligatoire de la langue corse¹⁵⁹⁵.

Une autre interprétation, plus favorable à ces exigences linguistiques, consisterait à considérer la maîtrise d'une langue régionale comme une vertu et un talent permettant d'évaluer la capacité

¹⁵⁹¹ Cons. Const. 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *op. cit.*, Cons. 24.

¹⁵⁹² Cons. État, du 30 décembre 2016, *Association Euskal konfederazioa*.

¹⁵⁹³ Ces critères sont, aux termes de l'article premier de la Constitution, l'origine, la race et la religion. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'assimiler à ces critères celui du sexe.

¹⁵⁹⁴ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 6.

¹⁵⁹⁵ Voir en ce sens : M. VERPEAUX, « « La décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse : une décision inattendue ? », RFDA, 2002, p. 466. V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.*, p. 367-369.

des candidats à exercer les fonctions publiques pour lesquelles ils concourent¹⁵⁹⁶. Dans ce cadre-là, exiger la maîtrise d'une langue régionale pour l'accès à certains emplois publics spécifiques, et non pour tous les emplois publics sur tout le territoire, pourrait se justifier puisque le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de rappeler que le principe d'égal accès aux emplois publics ne s'oppose pas à la mise en place de règles d'appréciation des capacités des candidats différenciées, afin de tenir compte de la variété des vertus des candidats et de la variété des besoins du service public¹⁵⁹⁷.

Dans cette optique, la prise en compte des capacités linguistiques des candidats dériverait d'un critère d'intérêt général ayant pour but de répondre aux besoins du service public. En effet, dans la mesure où l'usage des langues régionales est expressément permise par le Conseil constitutionnel dans toute une série de domaines de la sphère publique, et en particulier dans l'enseignement et dans les médias, où le service public d'éducation et le service public radiophonique et audiovisuel se voient assigner la mission d'assurer ces enseignements¹⁵⁹⁸ et de concevoir ainsi que de diffuser des programmes en langues régionales¹⁵⁹⁹, la maîtrise de ces langues relèverait des vertus et des talents qui répondent aux besoins du service public. En ce sens, ces exigences seraient compatibles avec l'article premier de la Constitution.

Face à cette divergence d'interprétation sur la licéité des exigences linguistiques à l'accès aux emplois publics, l'objectif de pluralisme linguistique peut constituer un fondement constitutionnel permettant de procéder à une conciliation favorable à la prise en compte des capacités linguistiques dans l'accès à certains emplois publics. A minima, la mobilisation de cet objectif permettrait de reconnaître la pertinence du motif d'intérêt général fondant ces exigences linguistiques. Ce motif pourrait être défini, au soutien de l'objectif de pluralisme linguistique, comme celui d'assurer l'usage des langues régionales dans les services publics de l'enseignement, ainsi que dans celui de la radiophonie et de l'audiovisuel. Sur la base de cet objectif d'intérêt général, la définition du nombre de postes dans lesquelles une maîtrise d'une langue régionale est nécessaire devrait être définie en fonction du critère des besoins du service. Enfin, l'évaluation de cette maîtrise linguistique devrait se fonder sur des critères objectifs,

¹⁵⁹⁶ Les critères des vertus et des talents sont les deux autorisés pour sélectionner les candidats à un emploi public, selon les termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

¹⁵⁹⁷ Cons. Const. 82-153 DC du 14 janvier 1983, JORF du du 15 janvier 1983, p. 354, Cons. 6.

¹⁵⁹⁸ C'est pour assurer cette mission que des concours spéciaux de recrutements de personnel enseignants, au sein de sections de langues régionales, ont été régulés par le pouvoir réglementaire à l'école primaire et secondaire.

¹⁵⁹⁹ La mission de conception et de diffusion de programmes en langues régionales a été définie comme une obligation de service public par le Conseil d'État : Cons. État, du 30 décembre 2016, *Association Euskal konfederazioa*.

comme la réalisation d'épreuves dans ces langues, ou la justification par les candidats de certifications officielles accréditant le niveau de maîtrise de ces langues régionales¹⁶⁰⁰.

Cela étant dit, la possibilité à ce que le juge constitutionnel, dans l'hypothèse d'une régulation législative de tels concours ou procédures d'accès aux emplois publics, ou le juge administratif, dans l'hypothèse d'une régulation réglementaire desdites procédures, procèdent à une telle conciliation et à une telle mobilisation de l'objectif de pluralisme linguistique, peut être analysée comme délicate ou peu probable, tant les jurisprudences antérieures assimilant la langues aux critères de distinction interdits ou injustifiés penchent dans une direction contraire¹⁶⁰¹.

La mobilisation de l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme linguistique afin de procéder à une conciliation avec l'article premier de la Constitution plus favorable au plurilinguisme apparaît donc juridiquement délicate. En revanche, cet objectif peut présenter des potentialités plus importantes en ce qui concerne la conciliation avec l'article 2 de la Constitution (2).

2- Une conciliation possible avec l'article 2 de la Constitution

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de proclamer que l'article 2 de la Constitution faisant du français la langue de la République a pour conséquence que son usage s'impose pour les personnes publiques et les personnes privées exerçant une mission de service public¹⁶⁰², faisant de l'usage impératif du français le principe dans la sphère publique, tout en conciliant ces impératifs avec le principe de liberté linguistique dans la sphère privée¹⁶⁰³. Par cette « *distribution des secteurs qui s'apparente à un jugement de Salomon* »¹⁶⁰⁴, le Conseil a établi « *une dualité de régimes contrastés* » qui témoigne son incapacité à concilier la logique « *de la République indivisible (...) et celle de la liberté d'expression* »¹⁶⁰⁵.

¹⁶⁰⁰ Dans le cas de la langue basque, plusieurs certifications linguistiques officielles, organisées par l'Office public de la langue basque en collaboration avec l'Université de Pau et des pays de l'Adour et l'Université de Bordeaux III sont organisées annuellement, afin de valider la maîtrise de différents niveaux du cadre européen commun de référence pour les langues. C'est notamment le cas pour le niveau B2 et C1.

¹⁶⁰¹ L'abondante jurisprudence du Conseil constitutionnel concernant la censure des discriminations fondées sur le sexe dont la mise en échec a nécessité plusieurs révisions de la Constitution, ou l'encadrement de l'enseignement en langues régionales par le Conseil d'État peuvent témoigner d'une frilosité de ces deux organes juridictionnels en la matière.

¹⁶⁰² Cons. Const. 94-345 DC du 29 juillet 1994, *op. cit.*, Cons. 8, Cons. Const. 96-373 DC du 9 avril 1996, *op. cit.*, Cons. 91, Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

¹⁶⁰³ *Ibid.*

¹⁶⁰⁴ C. GREWE, « L'unité de l'État : entre indivisibilité et pluralisme », RDP, *op. cit.*, p. 1356-1357.

¹⁶⁰⁵ *Ibid.*

Cette distribution de régimes connaît, toutefois, une série d'exceptions où le pluralisme linguistique a trouvé sa place aux côtés du monolinguisme institutionnel dans plusieurs secteurs de la sphère publique : l'enseignement, la recherche et par l'usage de traductions¹⁶⁰⁶. De surcroît, un principe implicite de tolérance s'applique également à l'égard de l'usage des langues régionales dans la sphère publique, sans que ce principe ne soit clairement défini et, par conséquent, sans que sa portée et son homogénéité ne soit garantie en pratique¹⁶⁰⁷.

La question se pose donc de savoir si la découverte d'un objectif de pluralisme linguistique peut servir de fondement à une nouvelle conciliation plus favorable au pluralisme linguistique dans la sphère publique. Posée en ces termes, la réponse à cette question ne peut qu'être affirmative. En effet, la fonction principale de ces objectifs est bien de permettre d'assurer une conciliation entre des principes de valeur constitutionnelle, en autorisant « *d'éviter de conférer un caractère absolu* » à certains principes, « *sans toutefois pouvoir s'opposer à [eux] et le[s] neutraliser* »¹⁶⁰⁸. La fonction de l'objectif de valeur constitutionnelle est de s'assurer que cet exercice de conciliation aboutisse à « *assurer l'effectivité des droits et libertés constitutionnels garantis par l'objectif* »¹⁶⁰⁹ au prix, si besoin, de la limitation d'autres principes constitutionnels, voire d'autres droits ou libertés.

Le Conseil constitutionnel avait déjà eu l'occasion de procéder à une conciliation entre le principe général de l'usage obligatoire de français et les permissions d'usage d'autres langues au nom de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. La découverte du nouvel objectif de pluralisme linguistique permettrait de prendre acte du changement de circonstances constitutionnel intervenu depuis lors, avec l'adoption de l'article 75-1 de la Constitution et de procéder à une nouvelle conciliation plus favorable au pluralisme linguistique dans la sphère publique.

Cette hypothèse est cohérente avec l'objet même de l'objectif de pluralisme linguistique qui est de garantir la liberté de communication couplée avec la reconnaissance constitutionnelle des langues régionales. Cette garantie se traduirait en une permission plus large accordée à l'usage des langues régionales dans la sphère publique. Une fois ce postulat posé, et puisque le résultat d'une telle conciliation ne peut être de neutraliser entièrement le principe de l'usage obligatoire du français, il convient de préciser les domaines potentiels où le pluralisme linguistique pourrait pénétrer la sphère publique.

¹⁶⁰⁶ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

¹⁶⁰⁷ Voir, sur cette tolérance, voir la section 1 du chapitre II de la partie 1 de la présente thèse.

¹⁶⁰⁸ L. FAVOREU et alii, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, décision n°33, p. 514.

¹⁶⁰⁹ P. DE MONTALIVET, « Les objectifs de valeur constitutionnelle », CCC, 2006, *op. cit.*, p. 172.

Le premier domaine apparaît en liaison directe avec la localisation de l'article 75-1 de la Constitution. Cet article, constitutionnalisant les langues régionales, est inséré au sein du titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales. Il a été rappelé précédemment que cette localisation n'a pas pour conséquence d'exonérer l'État de toute compétence en matière de promotion des langues régionales¹⁶¹⁰ au profit des collectivités territoriales. Le principe reste celui de la responsabilité partagée¹⁶¹¹.

Toutefois, dans ce partage de responsabilités, les collectivités territoriales bénéficient d'une compétence particulière et éminente, comme en témoigne la localisation de l'article 75-1 au sein du titre de la Constitution régulant leur existence et les principes fondamentaux de leur fonctionnement. Au titre de cette responsabilité particulière, il n'est pas excessif de prétendre que la découverte de l'objectif de pluralisme ouvre la voie à l'autorisation d'utiliser les langues régionales au sein des collectivités territoriales ainsi que dans les services publics locaux. Au titre de cette décentralisation linguistique, l'unité serait garantie par le monolinguisme institutionnel qui demeurerait la règle pour l'État, et l'objectif de pluralisme et la volonté du pouvoir constituant de reconnaître les langues régionales seraient satisfaites par la permission accordée à l'usage des langues régionales dans les collectivités territoriales¹⁶¹².

Le deuxième domaine est, quant à lui, en lien avec le principe de pluralisme. En effet, ce principe est, contrairement à celui du monolinguisme institutionnel « *cantonné au domaine social* », puisqu'il est « *étroitement lié aux droits fondamentaux* »¹⁶¹³. Par conséquent, la protection offerte par l'objectif de pluralisme linguistique s'étend, outre à la sphère privée et aux collectivités territoriales, également à la sphère sociale.

En partant de ce postulat, il est donc envisageable de considérer que le principe du pluralisme linguistique pénètre également cette sphère sociale, indépendamment du fait que cette sphère relève de la responsabilité publique ou privée. En effet, la doctrine a eu l'occasion de relever que l'ouverture progressive de l'État vers la société et, de manière parallèle, le rapprochement de la société vers l'État, a eu pour conséquence une dilution de la distinction entre privé et

¹⁶¹⁰ La régulation de l'usage des langues régionales dans l'enseignement, qui est une compétence exclusive de l'État, ou la mission de promotion de ces langues assignée au service public national radiophonique et audiovisuel en sont témoins.

¹⁶¹¹ Voir la section 2 du chapitre I de la partie 2 de la présente thèse.

¹⁶¹² M. Chicot, qui défend l'idée selon laquelle l'article 75-1 souligne la fonction des langues régionales comme ferment de l'État unitaire décentralisé, précise que la volonté des parlementaires, lors de l'adoption de cet article, était d'assurer l'institutionnalisation du bilinguisme, de défolkloriser les langues régionales, ou d'autoriser à s'exprimer en langue régionale dans les assemblées délibérantes locales. P.Y. CHICOT, « L'article 75-1 de la Constitution et la notion de patrimoine linguistique », JCP administration/collectivités territoriales, n°9, 2011, p. 2082.

¹⁶¹³ C. GREWE, « L'unité de l'État : entre indivisibilité et pluralisme », RDP, *op. cit.*, p. 1354.

public¹⁶¹⁴. Cette dilution a eu pour conséquence la pénétration du principe de pluralisme au sein de la sphère étatique, au point que la distinction classique entre sphère publique et sphère privée a laissé la place à une nouvelle distinction en « *trois sphères : celle de l'autonomie privée, l'espace social ou public siège du pluralisme, et la sphère proprement étatique* »¹⁶¹⁵.

La découverte d'un objectif de pluralisme linguistique abonde dans ce sens, et permet d'envisager une conciliation nouvelle plus favorable à l'usage des langues régionales. Ainsi, cet usage serait désormais permis de manière plus formelle, abandonnant la permission empirique dérivée du principe de tolérance, dans différents espaces publics ayant un caractère social affirmé. Par exemple, plusieurs services publics « sociaux » pourraient s'ouvrir à l'usage des langues régionales, comme le service public postal, ferroviaire ou hospitalier.

Le principe du monolinguisme institutionnel et de l'usage obligatoire et exclusif du français perdurerait dans les fonctions les plus régaliennes de l'État. Ainsi, dans la production normative, l'administration déconcentrée de l'État, le service public de la justice, la police, la défense et la douane, le principe demeurerait celui de l'usage exclusif du français. Les autres services publics moins reliés aux fonctions régaliennes pourraient s'ouvrir, en complément de l'usage du français, à l'usage des langues régionales.

La découverte de l'objectif constitutionnel de pluralisme linguistique présente donc des potentialités évidentes pour procéder à une nouvelle conciliation plus favorable à l'usage des langues régionales. Les principes cardinaux de la conciliation actuelle seraient préservés, puisqu'il ne s'agirait pas de reconnaître un quelconque droit à l'usage de ces langues, un tel scénario s'opposant à l'article premier de la Constitution. L'usage des langues régionales demeurerait donc facultatif et s'envisagerait comme un aménagement du principe de l'usage impératif du français issu de l'article 2 de la Constitution. Cet usage facultatif serait désormais permis de manière plus large, et le multilinguisme pourrait pénétrer de manière plus pérenne que par la seule tolérance actuellement en vigueur toute une série de domaines nouveaux de la sphère publique : les collectivités territoriales et les services publics en premier lieu, et les services publics non directement reliés aux fonctions régaliennes de l'État en second lieu.

La découverte de l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme linguistique issu de la combinaison de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et de l'article 75-1 de la Constitution présente donc un potentiel évident pouvant donner place à une nouvelle conciliation plus favorable à l'usage des langues régionales dans la sphère publique. Il appartient, toutefois, au législateur de donner corps à une telle conciliation et de préciser, de ce

¹⁶¹⁴ C. GREWE, « L'unité de l'État : entre indivisibilité et pluralisme », RDP, *op. cit.*, p. 1355-1356.

¹⁶¹⁵ *Ibid.*

fait, le contenu et la portée normative de l'article 75-1 de la Constitution. Cet exercice de précision se rapporte à la reconnaissance d'un devoir de protection et de promotion du patrimoine constitutionnel que constituent les langues régionales (II).

II- Le contenu de la conciliation : une obligation de protection et de promotion

L'adoption de l'article 75-1 de la Constitution, outre le fait de constituer un fondement constitutionnel à un nouvel objectif constitutionnel de pluralisme linguistique et d'ouvrir la voie à une nouvelle conciliation avec l'article 2 de la Constitution, constitue également un mandat constitutionnel aux autorités normatives qui commande de promouvoir et de protéger le patrimoine linguistique reconnu par la Constitution. Ce mandat laisse place à une obligation constitutionnelle de promotion et de protection. Un tel devoir constitutionnel ne saurait être interprété comme créant un droit subjectif d'usage des langues régionales aux particuliers (A). Une telle obligation lie, en revanche les pouvoirs publics, et il appartient aux autorités normatives, et en premier lieu au législateur, de développer et de donner corps à cette obligation constitutionnelle (B).

A/ Une obligation constitutionnelle non créatrice de droit

L'adoption de l'article 75-1 de la Constitution avait suscité une vague de scepticisme au sein de la doctrine qui s'interrogeait sur la portée normative de cet article. La formulation générale de l'article avait amené certains auteurs à doter l'article d'une « *portée strictement déclaratoire* »¹⁶¹⁶, le rangeant au rang des neutrons constitutionnels¹⁶¹⁷, voire regrettant le fait que la « *Constitution bavarde* »¹⁶¹⁸.

Loin de valider ces analyses, nous estimons au contraire, que l'article 75-1 dispose d'une portée normative évidente, en tant qu'il instaure une obligation constitutionnelle aux pouvoirs publics de protéger et de promouvoir le patrimoine ainsi reconnu (1). Ce sont bien les pouvoirs publics qui sont les destinataires premiers de cet article, puisque les particuliers ne pourraient s'appuyer

¹⁶¹⁶ J.E. GICQUEL, « Le Conseil constitutionnel et les langues régionales », Les petites affiches, n°175, 2011, p. 15.

¹⁶¹⁷ M. VERPEAUX, « Langues régionales et QPC : l'impossible dialogue », AJDA, 2011, p. 1965.

¹⁶¹⁸ A. LEGRAND, « Il n'y a pas de droit constitutionnel à l'enseignement des langues régionales », JCP-Administrations et collectivités territoriales, 2011, p. 2 246.

sur l'article 75-1 de la Constitution pour revendiquer un droit subjectif à l'usage de ces langues dans la sphère publique (2).

1- L'existence d'une obligation à la charge des pouvoirs publics

L'affirmation de la portée normative de l'article 75-1 de la Constitution commande de s'interroger sur la force obligatoire qui assoit la normativité de ce dernier (a). Une telle affirmation nécessite également de s'interroger sur les destinataires premiers de l'obligation que l'article 75-1 fait naître (b).

a) *La force obligatoire de l'article 75-1 de la Constitution*

La controverse autour de la portée normative de l'article 75-1 de la Constitution qui dispose que « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* » résulte de sa formulation et de son objet. En effet, par l'emploi de l'indicatif, l'article semble constater l'existence d'un objet, les langues régionales. Tout au plus, l'article se borne à reconnaître que cet objet fait partie du patrimoine de la France.

Posée en ces termes, la réflexion revient à s'interroger sur le sens donné à la notion de norme, et sur la distinction à faire entre les propositions et les normes. En effet, il est possible de définir une norme comme « *une signification d'une phrase par laquelle on déclare que quelque chose doit être* »¹⁶¹⁹. À l'inverse, une simple proposition ne constitue que « *la signification d'une phrase par laquelle on déclare que quelque chose est* ».

Affirmer que l'article 75-1 de la Constitution se contente, par un nominalisme juridique¹⁶²⁰, de constater la simple existence d'un objet revient à s'interroger sur la normativité de la Constitution, et plus précisément de certaines de ses dispositions ayant un caractère vague, général et faiblement impératif. Ce débat, centré sur l'analyse de la Constitution en tant que texte politique ou norme juridique¹⁶²¹, a connu des développements nourris en ce qui concerne le caractère normatif des droits fondamentaux constitutionnels.

Si nous optons pour une définition normativiste de la notion de Constitution, il est possible de définir celle-ci comme « *un ensemble de normes de production de normes générales et*

¹⁶¹⁹ F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 34^{ème} éd., LGDJ, 2013, Paris, p. 19.

¹⁶²⁰ C. LAVIALLE, « Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 », *RFDA*, *op. cit.* p. 1111.

¹⁶²¹ L. FAVOREU et *alii*, *Droit constitutionnel*, 16^{ème} éd., Dalloz, 2014, Paris, p. 78.

abstraites »¹⁶²². Ainsi envisagées, les normes constitutionnelles réunissent trois conditions qui en font des normes d'une nature particulière. Tout d'abord, de par leur place au sommet de la hiérarchie des normes, elles sont des conditions de validité des normes inférieures. Ce principe de validité se vérifie dans la nature particulière des normes constitutionnelles, en tant qu'elles sont des normes d'habilitation qui autorisent la création d'autres normes.

Cette fonction d'habilitation se vérifie pour l'article 75-1 de la Constitution, puisque c'est bien cet article qui a habilité le législateur à définir une compétence de promotion des langues régionales au profit des régions et, de manière partagée, des différentes collectivités territoriales¹⁶²³. Cette fonction d'habilitation peut également se vérifier en ce qui concerne les différentes dispositions législatives régulant l'enseignement en langues régionales ou la mission de promotion de celles-ci au sein du service public radiophonique et audiovisuel¹⁶²⁴.

Par conséquent, il est possible d'affirmer que l'article 75-1 de la Constitution remplit les caractéristiques d'une norme constitutionnelle, que cela soit par sa place au sommet de la hiérarchie des normes, ou par sa fonction de validité et d'habilitation des normes de rang inférieur. Il convient donc de conclure que l'article 75-1 de la Constitution est bien une norme. Or, puisqu'il s'agit d'une norme, de surcroît constitutionnelle, l'article 75-1 bénéficie d'une force obligatoire, quand bien même sa formulation serait générale¹⁶²⁵.

De plus, le non-respect de cet article est assorti d'une sanction, par l'exercice du contrôle de constitutionnalité des lois. En effet, si le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'écartier l'invocabilité de l'article 75-1 de la Constitution dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité¹⁶²⁶, il n'en reste pas moins que le contrôle de son respect est susceptible d'être effectué par le Conseil dans le cadre du contrôle *a priori*.

Le Conseil constitutionnel s'est inscrit en cohérence avec cette conception normativiste de la Constitution, en accordant une valeur constitutionnelle à un ensemble extensif de normes, reconnues comme normes de référence de son contrôle de constitutionnalité¹⁶²⁷. C'est, ainsi, que le préambule de la Constitution de 1958 et par renvoi, les textes auquel ce préambule se réfère¹⁶²⁸, sont intégrées aux normes de référence faisant l'objet du contrôle de

¹⁶²² L. FAVOREU et *alii*, *Droit constitutionnel*, 16^{ème} éd., Dalloz, 2014, Paris, p. 78.

¹⁶²³ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, JORF du 28 janvier 2014 p.1562. Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF du 8 août 2015, p. 13705. Sur la compétence de promotion des langues régionales, voir la Section 2 du Chapitre I de la Partie 2 de la présente thèse.

¹⁶²⁴ Voir également la Section 2 du Chapitre I de la Partie 2 de la présente thèse.

¹⁶²⁵ M.A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, éd. 2013, LGDJ, 2013, Paris, p. 70. La professeure Cohendet affirme que « les règles constitutionnelles sont obligatoires, elles s'imposent à tous quelle que soit leur généralité ».

¹⁶²⁶ Cons. Const. 2011-130 QPC du 20 mai 2011, *Mme Cécile L.*, *op. cit.*, Cons. 3.

¹⁶²⁷ Cons. Const. 71-44 DC du 16 juillet 1971, JORF du 18 juillet 1971, p. 7114.

¹⁶²⁸ Il s'agit de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen : Cons. Const. 73-51 DC du 27 décembre 1973, JORF du 28 décembre 1973, p. 14004 ; du préambule de la Constitution de 1946 : Cons. Const. 71-44 DC du 16

constitutionnalité des lois. Il a procédé de manière analogue en affirmant la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement, et en intégrant celle-ci aux normes de référence de son contrôle¹⁶²⁹.

Par conséquent, si le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle et, de ce fait, le caractère prescriptif et normatif de toute une série de dispositions dont la formulation vague et générale pouvait laisser perplexe, il est difficile de soutenir qu'il en serait autrement pour l'article 75-1 de la Constitution. Sa valeur constitutionnelle doit donc être retenue, et il faut en conclure que cet article revêt bien une force obligatoire qui est la conséquence de sa valeur constitutionnelle.

Le deuxième élément qui confirme la force obligatoire de l'article 75-1 de la Constitution est la résultante du choix de constitutionnaliser les langues régionales en tant qu'élément du patrimoine de la France. La patrimonialisation desdites langues ne peut être interprétée comme une œuvre purement symbolique et déclarative. En effet, tout patrimoine dispose d'une valeur culturelle qu'il convient de préserver, de protéger, voire de promouvoir.

Si l'approche patrimoniale est une approche résolument culturelle, elle commande une action positive des différentes autorités normatives, afin de le protéger et de le préserver. C'est pour cette raison qu'un code du patrimoine est en vigueur en France. La constitutionnalisation de ce patrimoine linguistique français a donc pour conséquence d'établir un mandat constitutionnel commandant de prendre les mesures normatives adéquates pour protéger et promouvoir les langues régionales.

Cette approche culturelle et patrimoniale a été notamment mise en œuvre en droit international. C'est cette logique qui structure la démarche de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, où les États partie choisissent parmi une liste, des engagements auxquels ils souscrivent et qui ont pour objet de promouvoir et de protéger les langues régionales ou minoritaires.

De la même manière, la ratification par la France de la convention de l'Unesco pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003¹⁶³⁰ et de là la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005¹⁶³¹ s'inscrit dans

juillet 1971, *op. cit.*, pour les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, Cons. Const. 77-83 du 20 juillet 1977, JORF du 22 juillet 1977, p. 3885, pour les principes particulièrement nécessaires à notre temps. ¹⁶²⁹ Cons. Const. 2008-564 DC du 19 juin 2008, JORF du 22 juin 2008, p. 10228.

¹⁶³⁰ Loi n°2006-792 du 5 juillet 2006 autorisant l'adhésion à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, *op. cit.*

¹⁶³¹ Loi n° 2006-791 du 5 juillet 2006 autorisant l'adoption de la Convention internationale pour la protection du patrimoine culturel et immatériel, *op. cit.*

cette démarche. Ici, l'objectif est bien de dresser une liste d'engagements auxquels souscrivent les États partie afin de protéger le patrimoine culturel immatériel et la diversité culturelle.

Or, le législateur a déjà eu l'occasion de prendre acte des conséquences juridiques de ces ratifications, puisqu'il a reconnu que la convention sur la protection et la promotion de la diversité culturelle faisait naître des droits culturels que les pouvoirs publics devaient respecter en matière de politique culturelle¹⁶³².

Il est difficile d'imaginer, par conséquent, que si la patrimonialisation des langues régionales, en tant qu'éléments de la diversité culturelle, au niveau conventionnel ait pu créer des obligations juridiques au législateur et aux pouvoirs publics sous la forme de droits culturels, cette même patrimonialisation au niveau constitutionnel n'engendrerait aucune obligation juridique aux pouvoirs publics.

Dès lors, que cela soit par la nature constitutionnelle de l'article 75-1, que par la patrimonialisation des langues régionales à laquelle elle procède, il convient de conclure que cet article constitutionnel dispose bien d'une force obligatoire et que des obligations juridiques découlent bien de son adoption. Cela étant dit, il convient maintenant d'identifier les destinataires de ces obligations juridiques (b).

b) Les destinataires de l'obligation constitutionnelle

Une fois admis que l'article 75-1 de la Constitution fait naître une obligation constitutionnelle de protéger et de promouvoir les langues régionales, il convient de se demander qui sont les destinataires d'une telle obligation. La définition matérielle de la notion de Constitution regroupe les matières qui sont régulées par la norme fondamentale. La définition usuelle déclare que la Constitution régule « *l'organisation générale du pouvoir qui résulte de la répartition générale des compétences* »¹⁶³³. Plus concrètement, la Constitution regroupe « *l'ensemble des dispositions organisant les pouvoirs publics, le fonctionnement des institutions et les libertés des citoyens* »¹⁶³⁴.

En partant de cette définition, il est possible d'identifier les destinataires des dispositions constitutionnelles en fonction des matières régulées par celles-ci. Les destinataires des libertés

¹⁶³² Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *op. cit.*, art. 103 : « *la responsabilité en matière culturelle est exercée conjointement par les collectivités territoriales et l'État dans le respect des droits culturels énoncés par la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005* ».

¹⁶³³ F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 34^{ème} éd., LGDJ, 2013, Paris, p. 29.

¹⁶³⁴ L. FAVOREU et alii, *Droit constitutionnel*, 16^{ème} éd., Dalloz, 2014, Paris, p. 77.

et des droits fondamentaux constitutionnels sont, de manière générale, les individus. Or, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler que l'article 75-1 n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit¹⁶³⁵. Par conséquent, si cet article n'institue pas un droit ou une liberté constitutionnelle, son domaine de régulation concerne l'organisation générale du pouvoir, et plus précisément l'organisation des pouvoirs publics ou le fonctionnement des institutions.

Analysée d'une telle manière, les destinataires de la disposition constitutionnelle sont donc les pouvoirs publics. Compte tenu de la localisation de l'article, qui se situe au sein du titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales, les premiers destinataires de l'obligation de protection et de promotion des langues régionales sont les collectivités territoriales. De plus, l'intégration des langues régionales comme patrimoine de l'ensemble de la France, ainsi que les différentes dispositions législatives concernant l'enseignement de ces langues et de sa promotion par l'État ou des services publics nationaux que l'article 75-1 valide en combinaison avec l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, établit un principe de responsabilité partagée entre l'État et les collectivités territoriales, de sorte que les pouvoirs publics relevant de la compétence de l'État sont également les destinataires de l'obligation constitutionnelle de promotion et de protection des langues régionales¹⁶³⁶.

Ainsi envisagé, il est possible d'affirmer que l'article 75-1 de la Constitution fait naître une obligation constitutionnelle de protection et de promotion des langues régionales à l'ensemble des pouvoirs publics français. Cette obligation s'articule dans le cadre des compétences de chaque organe.

Une telle analyse de la portée normative de l'article 75-1 de la Constitution permet d'amener un élément nouveau dans le cadre de la conciliation effectuée par le Conseil constitutionnel entre l'obligation générale d'utiliser le français issu de l'article 2 de la Constitution, et les permissions d'usage issues de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. En effet, de manière fort classique, le Conseil constitutionnel avait envisagé la protection établie par le principe de libre communication des pensées et des opinions comme une garantie protégeant les individus des tentatives régulatrices du législateur qui souhaitait imposer des modalités d'usage du français ou de certains termes français concrets.

C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la démarche du Conseil constitutionnel dans sa décision 94-345 DC concernant le contrôle de constitutionnalité de la loi du 4 août 1994 relative à l'usage du français. Le Conseil a, ainsi, eu l'occasion de rappeler que « *cette liberté [la liberté*

¹⁶³⁵ Cons. Const. 2011-130 QPC du 20 mai 2011, *op. cit.*, Cons. 3.

¹⁶³⁶ Sur le principe de responsabilité partagée, voir la Section 2 du Chapitre I de la Partie 2 de la présente thèse.

*de communication] implique le droit pour chacun de choisir les termes jugés par lui les mieux appropriés à l'expression de sa pensée »*¹⁶³⁷. Dans son exercice de conciliation, le Conseil a pu, de manière cohérente avec cette affirmation, censurer la prétention du législateur d'imposer l'usage d'une terminologie officielle aux personnes privées et aux organismes de diffusion radiophonique et audiovisuelle¹⁶³⁸.

Dans la même logique, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion dans sa décision 99-412 DC de protéger la liberté linguistique des individus dans plusieurs domaines de la sphère publique, permettant de tempérer les obligations d'usage du français imposées par l'article 2 de la Constitution¹⁶³⁹.

Or, l'instauration d'une obligation de protection et de promotion des langues régionales renverse cette conciliation classique, puisque les pouvoirs publics ne se voient pas imposer une abstention dans leur volonté de réguler l'usage des langues au nom de la liberté des individus, mais sont les destinataires d'une obligation positive d'agir afin de promouvoir et de protéger les langues régionales. Reste à la charge de ces pouvoirs publics la mission de définir les domaines dans lesquels une telle promotion et une telle protection doit être mise en œuvre.

Une telle normativité de l'article 75-1 de la Constitution est cohérente avec le fait d'estimer que la combinaison de cet article avec l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen fonde un objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme linguistique.

En effet, dans le domaine médiatique, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de renverser la protection classique établie par la liberté de communication qui protège les différents médias face aux intrusions des différentes autorités normatives. Dans sa décision 84-181 DC, le Conseil a ainsi estimé que l'objectif de pluralisme permettait de protéger les lecteurs des différents titres de presse et a, ainsi, validé une intervention positive du législateur permettant de garantir le pluralisme médiatique, au prix des limitations de la liberté d'entreprendre des propriétaires d'entreprises de presse¹⁶⁴⁰. De ce fait, le Conseil a déjà eu l'occasion de valider une interprétation « interventionniste » de la liberté de communication, face à une interprétation classique « libérale » envisageant la garantie de cette liberté comme un frein à l'intervention des pouvoirs publics¹⁶⁴¹.

Dans cette logique, l'article 75-1 de la Constitution permet, par sa normativité propre et par le truchement de l'objectif de pluralisme linguistique, de valider une interprétation

¹⁶³⁷ Cons. Const. 94-345 du 29 juillet 1994, *op. cit.*, Cons. 6.

¹⁶³⁸ Cons. Const. 94-345 du 29 juillet 1994, *op. cit.*, Cons. 9 et 10.

¹⁶³⁹ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

¹⁶⁴⁰ Cons. Const. 84-181 DC du 11 octobre 1984, *op. cit.*, Cons. 38, 42, 43, 47 et 48.

¹⁶⁴¹ L. FAVOREU et *alii*, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 514.

interventionniste de la liberté de communication et d'établir une conciliation plus favorable à l'usage des langues régionales dans la sphère publique. Toutefois, il convient également de préciser qu'une telle obligation de promotion et de protection ne saurait engendrer un droit subjectif à l'usage des langues régionales dans la sphère publique (2).

2- L'absence d'un droit subjectif des particuliers

Une fois affirmé que l'article 75-1 de la Constitution fait naître une obligation constitutionnelle aux pouvoirs publics, il peut sembler paradoxal d'estimer que cette obligation ne se traduit pas en un droit subjectif des individus et en particulier, des locuteurs de langues régionales. En effet, il semble logique que les individus puissent se valoir des obligations imposées aux pouvoirs publics et, au besoin, ester en justice pour contester la bonne application de ces obligations. Le binôme entre les obligations des pouvoirs publics et les droits subjectifs des individus apparaît donc consubstantiellement lié.

Cette relation entre un droit et une obligation, et en particulier la question de la justiciabilité d'un droit est, en réalité, un sujet de débat classique en droit. En matière de droits fondamentaux, la question a déjà été posée en relation avec les droits de deuxième génération regroupant des droits de nature économique, sociale voire culturelle et qui font naître une créance, un droit à prestation au profit des individus¹⁶⁴². Ces droits, qui revêtent une fonction programmatique, nécessitent souvent une médiation législative pour les rendre applicables, et ne sont donc pas, en tant que tels, invocables en justice. Ils font donc naître des obligations au profit du législateur, notamment en ce qui concerne leur mise en œuvre et leur effectivité, mais ne font pas forcément naître un droit subjectif aux particuliers qui pourraient directement s'en prévaloir en justice.

Il a été rappelé que le Conseil constitutionnel a confirmé la valeur constitutionnelle de ces droits, que cela soit par le biais de l'intégration du préambule de la Constitution de 1946 qui contient les droits économiques et sociaux, au bloc de constitutionnalité¹⁶⁴³, ou par la reconnaissance de la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement¹⁶⁴⁴. Cette

¹⁶⁴² Sur la notion de droit-créance, voir : J.F. AKANDJI-KOMBE « Droits économiques, sociaux et culturels », dans J. ANDRIANTSIMBAZOVINA et alii (dir.), *Dictionnaire des droits de l'Homme*, 2^{ème} éd., 2012, Puf, Paris, p. 322-325. L. FAVOREU et alii, *Droit des libertés fondamentales*, 6^{ème} éd., 2012, p.350-376.

¹⁶⁴³ Cons. Const. 71-44 DC du 16 juillet 1971, *op. cit.*, pour les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, Cons. Const. 77-83 du 20 juillet 1977, *op. cit.*, pour les principes particulièrement nécessaires à notre temps.

¹⁶⁴⁴ Cons. Const. 2008-564 DC du 19 juin 2008, *op. cit.*

reconnaissance n'implique pas nécessairement que le Conseil reconnaisse, en parallèle à la reconnaissance d'une telle valeur constitutionnelle, un droit subjectif aux individus qui pourraient se réclamer devant les juridictions de la violation de ce droit.

Par exemple, le Conseil a rejeté l'invocabilité du préambule de la Charte de l'environnement à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, en estimant que ces dispositions n'instituent pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit¹⁶⁴⁵. Dans le même sens, le Conseil a également rejeté l'invocabilité de l'article 6 de cette Charte instituant le principe de précaution¹⁶⁴⁶. Dès lors, l'hypothèse qu'une obligation constitutionnelle n'engendre pas systématiquement la reconnaissance d'un droit subjectif a déjà été validée en droit français en ce qui concerne les droits-créance.

Au-delà de la question de ces droits, la question de la portée normative d'autres obligations constitutionnelles s'est déjà posée. En particulier, le Conseil constitutionnel a déjà dû s'interroger sur la question de savoir si de telles obligations conduisaient nécessairement à faire naître un droit subjectif aux individus. En effet, il existe certaines dispositions constitutionnelles qui imposent aux pouvoirs publics des obligations expressément formulées. Or, ces obligations constitutionnelles ne font pas toujours naître un droit subjectif aux individus qui pourraient, par voie de conséquence, se prévaloir directement devant le juge du non-respect de ladite obligation. Le contrôle du Conseil constitutionnel relatif à la recevabilité des requêtes posées dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité est, à ce titre, évocateur sur cette question.

Le Conseil a eu l'occasion de déclarer non invocable dans le cadre de cette procédure, plusieurs obligations constitutionnelles. Il en a été ainsi en ce qui concerne l'exigence de transposition d'une directive européenne qui a été dégagé par le Conseil constitutionnel de l'article 88-1 de la Constitution¹⁶⁴⁷. Or, si telle exigence a bien une valeur constitutionnelle, sa violation ne peut être invoquée dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, cette exigence ne relevant pas des droits et libertés que la Constitution garantit¹⁶⁴⁸.

Sur la Charte de l'environnement voir : M.A. COHENDET, « La Charte de l'environnement », dans D. BOURG, A. PAPAUX (Dir.), *Dictionnaire de la pensée sociologique*, PUF, Paris, 2015.

¹⁶⁴⁵ Cons. Const. 2014-394 QPC du 7 mai 2014, JORF du 10 mai 2014, p. 7873, Cons. 5.

¹⁶⁴⁶ Cons. Const. 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, JORF du 24 novembre 2012, p. 18547, Cons. 22. M.A. COHENDET, « QPC et droit public de l'environnement », dans M. MEKKI, É. NAIM-GESBERT (Dir.), *Droit public et droit privé de l'environnement, unité dans la diversité ?*, LGDJ, Paris, 2016, p. 147-169.

¹⁶⁴⁷ Cons. Const. 2006-540 DC du 27 juillet 2006, JORF du 3 août 2006, p. 11541, Cons. 17.

¹⁶⁴⁸ Cons. Const. 2010-605 DC du 12 mai 2010, JORF du 13 mai 2010, p. 8897, Cons. 19.

Une solution analogue a été donnée en ce qui concerne l'obligation de nationalisation issue du neuvième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, qui n'est pas invocable à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité¹⁶⁴⁹.

Par conséquent, il existe bien des obligations constitutionnelles qui ne font pas naître des droits subjectifs invocables à l'occasion de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité. Tel est également le cas de l'obligation de promotion et de protection des langues régionales issues de l'article 75-1 de la Constitution qui, à l'image des deux autres obligations constitutionnelles, a été jugé non-invocable au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité dans la décision 2011-130 QPC¹⁶⁵⁰. Cette non-invocabilité, ne suffit donc pas pour écarter l'existence d'une obligation constitutionnelle de promotion et de protection des langues régionales.

Si cette obligation ne fait pas naître de droit subjectif, c'est en raison de sa nature¹⁶⁵¹. En effet, il existe deux types d'obligations en droit des obligations. Les obligations de résultat sont celles qui exigent du débiteur d'atteindre un résultat précis¹⁶⁵². Le critère de précision nécessite que le résultat escompté soit déterminé¹⁶⁵³. Les obligations de moyens, quant à elles, sont celles qui n'exigent pas du débiteur d'atteindre un résultat précis¹⁶⁵⁴. Par contre, si l'obligation de moyens n'exige pas l'atteinte d'un résultat déterminé, il exige du débiteur pour atteindre le résultat général, d'y appliquer ses soins et ses capacités¹⁶⁵⁵. Dans une telle obligation de moyens, le débiteur ne s'engage donc pas à un résultat déterminé, mais « *seulement à utiliser les moyens dont il dispose* »¹⁶⁵⁶ pour arriver à ce résultat.

Or, l'obligation de promouvoir et de protéger les langues régionales telle qu'elle découle de l'article 75-1 ne peut s'interpréter comme une obligation de résultat. Le résultat à atteindre n'est pas précisément déterminé. La promotion et la protection du patrimoine sont des obligations d'ordre général et dont le caractère vague est incompatible avec le critère de précision de l'obligation de résultat. Si les caractéristiques de la promotion et de la protection des langues

¹⁶⁴⁹ Cons. Const. 2015-459 QPC du 26 mars 2015, JORF du 29 mars 2015, p. 5774, Cons. 6.

¹⁶⁵⁰ Cons. Const. 2011-130 QPC du 20 mai 2011, *op. cit.*, Cons. 3.

¹⁶⁵¹ Sur la notion d'obligation en droit public, voir : J. CHEVALLIER, « L'obligation en droit public », Archives de la philosophie du droit, Dalloz, 2000, p. 179-194.

¹⁶⁵² S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER, « Obligation de résultat », dans *Lexique des termes juridiques*, 26^{ème} éd., 2018, Dalloz, Paris, p. 429.

¹⁶⁵³ G. CORNU, « Obligation », dans *Vocabulaire juridique*, 12^{ème} éd., 2018, Puf, Paris, p. 615.

¹⁶⁵⁴ S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER, « Obligation de moyens », dans *Lexique des termes juridiques*, 26^{ème} éd., 2018, Dalloz, Paris, p. 429.

¹⁶⁵⁵ G. CORNU, « Obligation », dans *Vocabulaire juridique*, 12^{ème} éd., 2018, Puf, Paris, p. 615.

¹⁶⁵⁶ P. MALAURIE, « Obligations », dans D. ALLAND, S. RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, *op. cit.*, p. 1099.

régionales restent vagues, il en est de même du résultat qui est escompté par la mise en œuvre de ces actions de promotion et de protection.

Il n'en saurait être, d'ailleurs, autrement, compte tenu du caractère pluraliste et divers du patrimoine constitutionnel de l'article 75-1. Le nombre de langues régionales bénéficiant de la reconnaissance constitutionnelle est suffisamment nombreux pour regrouper en son sein un panel de situations sociolinguistiques très divers. Si certaines langues régionales se trouvent en situation de quasi-extinction, limitant de ce fait leur valeur patrimoniale à leur existence historique voire muséographique, d'autres langues sont encore aujourd'hui connues et parlées par un nombre significatif de locuteurs. Or, les mesures de promotion et de protection à adopter, en vertu de l'obligation constitutionnelle de l'article 75-1, sont dans ces cas, forts variés. La protection d'une langue vivante ou d'une langue quasi éteinte ne peut être de même nature ni de même degré. Par conséquent, il est impossible d'assigner un résultat précis et déterminé unique à l'obligation de protection et de promotion de ces langues.

Si l'article 75-1 de la Constitution engage les pouvoirs publics, il ne les engage que dans la mission de prendre des mesures de protection et de promotion. La concrétisation de ces mesures et leur adaptation à la situation de chaque langue régionale relève de la marge d'appréciation de chaque autorité. Le législateur peut, ainsi, prévoir des mesures différentes en matière d'enseignement, par exemple, pour chaque langue régionale. L'intensité de la promotion de leur usage dans l'audiovisuel et la radiophonie publics varie également, en fonction de ces critères.

Cette diversité de situations et sa subséquente marge d'appréciation donnée aux autorités normatives justifient le caractère particulier de l'obligation constitutionnelle instaurée par l'article 75-1 qui constitue bien une obligation de moyens, et non une obligation de résultat.

La définition d'une telle obligation de moyens s'inscrit, par ailleurs, en cohérence avec la potentielle découverte de l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme linguistique. En effet, les objectifs de valeur constitutionnelle se caractérisent par l'imposition au législateur d'une obligation de moyens qui laisse une marge d'appréciation importante à ce dernier pour s'acquitter de l'objectif constitutionnel¹⁶⁵⁷. Tel est bien le cas ici, avec l'obligation de promotion et de protection des langues régionales.

L'introduction d'une obligation de moyens s'avère également cohérente avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a refusé d'intégrer l'article 75-1 de la Constitution parmi les normes invocables au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité¹⁶⁵⁸. En effet, si les

¹⁶⁵⁷ P. DE MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 509-533.

¹⁶⁵⁸ Cons. Const. 2011-130 QPC du 20 mai 2011, *op. cit.*, Cons. 3.

pouvoirs publics ne s'engagent pas sur un résultat à atteindre, il est difficile de contester comme une violation d'un droit subjectif l'atteinte qu'un requérant allègue à l'obligation constitutionnelle en question. La contestation en justice ne peut intervenir sur le résultat escompté par la promotion et la protection d'une langue régionale, ce résultat étant indéfini. Par conséquent, l'indétermination du résultat à atteindre empêche le requérant de se saisir d'un droit subjectif à l'usage d'une langue régionale. Au contraire, si le résultat à atteindre par l'obligation de promotion aurait été défini, le requérant pourrait contester la non-atteinte de cet objectif, et aurait donc le droit à ce que cet objectif soit atteint. Or tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque l'obligation de promotion et de protection des langues régionales n'impose aux autorités normatives que de mettre en œuvre des actions de promotion dont la définition relève de leur pouvoir discrétionnaire.

Dans cette hypothèse, un recours en justice ne serait envisageable qu'en alléguant une insuffisance des moyens mis en œuvre pour protéger et promouvoir les langues régionales. Or, une telle action ne peut avoir pour conséquence de créer un droit subjectif à l'usage d'une langue régionale. Tout au plus, une telle action en justice pourrait créer un droit à la promotion des langues régionales et s'envisager sur le fondement de la responsabilité extracontractuelle des autorités publiques. Or la portée d'une telle obligation resterait nécessairement faible, puisque la diversité du patrimoine en question et l'indétermination du résultat à atteindre conduisent à reconnaître une large marge d'appréciation aux autorités normatives.

Dans le cadre d'un contrôle a priori de constitutionnalité d'une loi, il est également raisonnable de présumer que le contrôle de l'atteinte à l'article 75-1 soit d'une intensité faible et ne porte que sur le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Cette intensité de contrôle est cohérente avec la nature de l'obligation constitutionnelle instaurée par l'article, qui est une obligation de moyens¹⁶⁵⁹ et avec l'importante marge d'appréciation subséquente donnée au législateur.

L'obligation de protection et de promotion des langues régionales est donc bien une obligation de moyens qui ne fait pas naître de droit subjectif à l'usage de ces langues. Il n'en reste pas moins que l'article 75-1 crée un mandat constitutionnel qui doit être développé par le législateur. Le développement normatif de cet article par le législateur apparaît indispensable, afin de donner corps à l'obligation qui découle de l'article 75-1 (B). En même temps, ce même

¹⁶⁵⁹ Dans le cadre du respect des objectifs de valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel effectue également, dans la très grande majorité des cas, un contrôle basé sur l'erreur manifeste d'appréciation. P. DE MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 528-533. Une exception notable concerne, toutefois, le principe de pluralisme où le Conseil constitutionnel a effectué un contrôle normal du respect du pluralisme médiatique Cons. Const. 86-210 DC du 29 juillet 1986, *op. cit.* Ce contrôle s'est même mué en un contrôle maximal, le Conseil allant jusqu'à contrôler l'opportunité de la définition de seuils définis par le législateur et ouvrant droit au remboursement de frais de campagne : Cons. Const. 89-271 DC du 11 janvier 1990, *op. cit.*

article constitue une garantie permettant de s'opposer à toute velléité législative limitant l'expression publique des langues régionales.

B/ Une obligation constitutionnelle à développer par le législateur

L'article 75-1 de la Constitution peut être envisagé comme un mandat constitutionnel commandant au législateur de prendre les mesures nécessaires afin de donner corps à l'obligation constitutionnelle de promotion et de protection des langues régionales. C'est dans ce sens que le Gouvernement avait justifié son avis favorable à l'adoption de l'article, puisqu'il avait pris l'engagement de déposer une loi précisant la promotion et la protection à accorder aux langues régionales¹⁶⁶⁰.

Malgré l'absence d'une loi-cadre portant statut législatif des langues régionales, le pouvoir législatif a eu l'occasion de préciser la nouvelle conciliation qu'il entendait effectuer en ce qui concerne l'usage des langues régionales, ainsi que leur protection et leur promotion (1). Ces premières initiatives contribuent à définir les potentialités que présente la compétence du législateur dans la perspective d'une conciliation nouvelle plus favorable au pluralisme linguistique (2).

1- Les prémices de la conciliation législative

L'adoption de l'article 75-1 de la Constitution a eu pour conséquence la mise œuvre par le législateur des premières mesures de conciliation plus favorable aux langues régionales. En particulier, l'apparition d'un devoir de promotion et de protection des langues régionales apparaît au niveau des compétences des collectivités territoriales (a) et de l'enseignement de ces langues (b).

a) La définition d'une compétence territoriale de promotion des langues régionales

Avant l'adoption de l'article 75-1 de la Constitution, aucune disposition législative ne définissait de compétence spécifique pour les collectivités territoriales consistant à mettre en place des politiques publiques en faveur des langues régionales. Par conséquent, la mise en place de ces mesures s'effectuait, de manière discrétionnaire, par les collectivités territoriales

¹⁶⁶⁰ Déclaration du Gouvernement n°876 sur les langues régionales, 7 mai 2008. La déclaration est disponible en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/dg/dg0876.asp>

volontaires sur le fondement de leur clause de compétence générale, ou par le truchement de la décentralisation culturelle et des politiques de défense du patrimoine et de l'identité culturelle des différentes collectivités territoriales¹⁶⁶¹.

La constitutionnalisation des langues régionales a introduit un changement de paradigme en la matière. En effet, le législateur a défini en deux temps une compétence spécifique de promotion des langues régionales. Cette compétence, dévolue dans un premier temps aux régions¹⁶⁶², a ensuite été consacrée comme une compétence partagée entre les différentes collectivités territoriales¹⁶⁶³.

Cette consécration d'une compétence à part entière de promotion des langues régionales peut s'interpréter comme la réception par le législateur du mandat constitutionnel de promotion et de protection des langues régionales. En effet, précédemment la promotion des langues régionales constituait une simple faculté ouverte aux collectivités territoriales qui pouvaient choisir de mettre en place des mesures favorables à ces langues sur le fondement de leur clause de compétence générale, ou sur le fondement pour les régions, de la protection de l'identité et du patrimoine culturel régional. Le caractère facultatif de ces mesures avait pour conséquence que les collectivités territoriales ne souhaitant pas instaurer de telles mesures de protection pouvaient parfaitement s'abstenir de toute politique publique en faveur des langues régionales. Or, la définition d'une compétence de promotion de ces langues a pour conséquence de rendre obligatoire l'intervention des collectivités territoriales en faveur de la promotion des langues régionales. Cette évolution d'une approche facultative à une approche interventionniste est la conséquence de la constitutionnalisation des langues régionales. En effet, la patrimonialisation des langues régionales par le pouvoir constituant dérivé suppose une action publique de protection et de promotion. Cette action devient un impératif pour les collectivités territoriales après l'intervention du législateur et la définition de la compétence territoriale de promotion des langues régionales.

L'introduction d'une telle obligation est cohérente avec la portée normative de l'article 75-1 de la Constitution. Ainsi, si la définition d'une politique de promotion des langues régionales est désormais une obligation législative pour les collectivités territoriales, celles-ci restent libres en ce qui concerne la définition des mesures de promotion à adopter. L'intervention législative est

¹⁶⁶¹ Sur la décentralisation culturelle, voir la section 2 du chapitre I de la Partie 2 de la présente thèse.

¹⁶⁶² Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF du 28 janvier 2014 p.1562, art. 1. « *Le conseil régional (...) a compétence pour (...) assurer (...) la promotion des langues régionales* ».

¹⁶⁶³ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF du 8 août 2015, p. 13705, art. 104. « *Les compétences en matière de (...) promotion des langues régionales (...) sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier* ».

donc cohérente avec l'introduction d'une obligation de moyens par l'article 75-1 de la Constitution. Toutefois, l'obligation constitutionnelle demeure, et désormais la promotion des langues régionales ne relève plus du pouvoir discrétionnaire des collectivités territoriales, mais bien d'un impératif législatif et constitutionnel. Cette évolution d'une approche facultative à une approche volontariste et interventionniste se confirme également en matière d'enseignement des langues régionales (b).

b) La définition d'un devoir de favorisation de l'enseignement des langues régionales

La régulation française de l'enseignement des langues régionales a poursuivi le double objectif de reconnaître explicitement, d'une part, la possibilité de proposer un enseignement de langues régionales, et de prescrire son caractère facultatif pour les élèves. De ce fait, cet enseignement revêt un caractère facultatif double. La mise en place de cet enseignement est une simple possibilité offerte aux établissements scolaires et aux autorités de l'Éducation nationale chargées d'organiser les moyens humains nécessaires à la dispense d'un tel enseignement. De plus, cet enseignement est proposé aux élèves volontaires pour le suivre¹⁶⁶⁴.

Ce régime de liberté linguistique a évolué vers un régime de promotion linguistique avec l'adoption de la loi du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école de la République. L'article 40 de la loi dispose, ainsi, que l'enseignement des langues et cultures régionales « *est favorisé prioritairement dans les régions où elles sont en usage* »¹⁶⁶⁵. Ainsi, l'enseignement des langues régionales cesse d'être une simple possibilité offerte aux établissements scolaires et aux élèves. Il doit faire l'objet d'une action des pouvoirs publics afin de le favoriser, qui plus est de manière prioritaire. Les pouvoirs publics participant à l'organisation de cet enseignement¹⁶⁶⁶, ont désormais le devoir de promouvoir cet enseignement, que cela soit à l'égard des établissements scolaires ou des élèves. Cette action de promotion est envisagée de manière résolue par le législateur, puisque la favorisation de l'enseignement des langues régionales doit s'effectuer prioritairement.

Le même article de loi précise les contours de cette obligation de promotion. L'article 40 dispose, ainsi, que « *les familles sont informées des différentes offres d'apprentissage des*

¹⁶⁶⁴ Sur la régulation de l'enseignement des langues régionales en France, voir la section 2 du chapitre I de la Partie 2 de la présente thèse.

¹⁶⁶⁵ Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, JORF du 9 juillet 2013, p.11379, art. 40.

¹⁶⁶⁶ Il s'agit du Ministère de l'Éducation nationale et des collectivités territoriales, par voie de convention avec ce dernier.

langues et cultures régionales ». La loi instaure ici, en relation avec la mission de favoriser l'enseignement des langues régionales, une obligation d'information des parents sur les modalités que revêt cet enseignement. Cette mission d'information est envisagée, par conséquent, comme un élément permettant de susciter des vocations au sein des parents d'élèves et de favoriser donc le développement de l'enseignement des langues et cultures régionales.

La définition de cette démarche volontariste par le législateur est la résultante de l'adoption de l'article 75-1 de la Constitution. C'est la patrimonialisation des langues régionales instaurée par le pouvoir constituant dérivé qui justifie la nouvelle démarche. En effet, l'article 40 de la loi fait référence de manière explicite à la patrimonialisation des langues régionales en disposant que « *les langues et cultures régionales appartenant au patrimoine de la France, leur enseignement est favorisé prioritairement* ». La favorisation de l'enseignement des langues régionales est ici envisagée par le législateur comme une conséquence directe de leur appartenance au patrimoine de la France. La référence à l'article 75-1 de la Constitution est ici claire, et c'est bien par application du mandat constitutionnel de promotion et de protection des langues régionales qu'est intervenu le législateur pour modifier la logique générale qui avait commandé la régulation de l'enseignement des langues régionales en France, et pour intégrer un principe de volontarisme de la part des pouvoirs publics dans la promotion de cet enseignement.

Ces deux évolutions législatives postérieures à l'adoption de l'article 75-1 de la Constitution confirment l'évolution entamée par le législateur dans la manière d'appréhender la promotion et l'enseignement des langues régionales. Alors que traditionnellement, les actions en faveur de ces langues se fondaient sur le principe de libéralisme linguistique et sur la reconnaissance d'une simple faculté de promotion, l'adoption de l'article 75-1 a instauré un changement de paradigme, et désormais le législateur privilégie une approche volontariste et interventionniste. De simple faculté, la promotion territoriale de l'usage ou de l'enseignement des langues régionales devient une obligation. Cette obligation, en cohérence avec la portée normative de l'article 75-1, est une obligation de moyens qui s'impose aux pouvoirs publics et qui, par conséquent ne se traduit pas par la reconnaissance d'un droit subjectif nouveau au profit des particuliers.

L'analyse de plusieurs propositions de loi relatives aux langues régionales déposées au Parlement, mais non adoptées, confirme l'intégration par le législateur de cette nouvelle démarche en matière de promotion des langues régionales. L'exposé des motifs de la proposition de loi relative à l'enseignement immersif des langues régionales et à leur promotion

dans l'espace public et audiovisuel, rejeté en première lecture le 14 janvier 2016, est clair sur cette nouvelle démarche. Ainsi, l'exposé des motifs précise que « *l'intégration des langues régionales au patrimoine constitutionnel de la France appelle un développement législatif qui contribuera à définir (...) les mesures législatives de protection et de promotion nécessaires à la sauvegarde de ces langues* »¹⁶⁶⁷.

L'exposé des motifs de la proposition de loi relative à la promotion des langues régionales, reprenant certaines mesures de la proposition rejetée précédemment, et adoptée en première lecture le 31 janvier 2017¹⁶⁶⁸, fait également référence à l'article 75-1 de la Constitution et à la mission de « *donner aux langues régionales l'appui juridique dont elles ont besoin pour trouver une place à part entière dans notre patrimoine* » ainsi que de définir « *des mesures de promotion et de protection des langues régionales* »¹⁶⁶⁹.

Ces différentes initiatives législatives contribuent à définir les principes d'une nouvelle conciliation effectuée entre les principes de l'usage obligatoire du français et les mesures de promotion et de protection des langues régionales. Ces premières initiatives confirment la portée normative de l'article 75-1 de la Constitution et laissent apparaître les potentialités de cette nouvelle conciliation (2).

2- Les potentialités de la conciliation législative

L'adoption de l'article 75-1 constitue un fondement, par sa portée normative propre et par le truchement de l'objectif de valeur constitutionnel de pluralisme linguistique, à une conciliation nouvelle. Ce fondement peut justifier une conciliation plus favorable à l'enseignement et à l'usage des langues régionales, voire à des politiques de soutien financier et matériel à ces langues (b). Il peut également s'envisager comme une garantie minimale protégeant contre une intervention du législateur ayant pour objet de limiter les possibilités d'usage des langues régionales actuellement admises (a).

¹⁶⁶⁷ Proposition de loi relative à l'enseignement immersif des langues régionales et à leur promotion dans l'espace public et audiovisuel. La proposition est consultable en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion3288.asp>

¹⁶⁶⁸ La proposition avait été adoptée par l'Assemblée nationale et transmise au Sénat. Le Sénat n'a pas procédé à l'examen de ce texte avant la fin de la législature.

¹⁶⁶⁹ Proposition de loi relative à la promotion des langues régionales. La proposition est consultable en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0897.asp>

a) *La garantie minimale et le cliquet anti-retour*

Avant de s'interroger sur les potentielles interventions nouvelles du législateur qui auraient pour objet de donner corps à une conciliation plus favorable à l'usage des langues régionales, il convient de se demander si, à l'inverse, l'adoption de l'article 75-1 de la Constitution n'introduit pas une garantie constitutionnelle limitant le pouvoir du législateur pour remettre en cause les possibilités d'apprentissage et d'usage des langues régionales actuellement acceptées. Si la majorité de la doctrine a montré sa circonspection en ce qui concerne la portée normative de l'article 75-1, il faut souligner que la possibilité que ce dernier constitue une garantie constitutionnelle a été envisagée par certains auteurs qui estiment que son adoption « *consolide le travail entrepris et pourrait être considéré comme interdisant un retour en arrière, un détricotage de l'œuvre réalisée* »¹⁶⁷⁰.

Ainsi envisagé, il est possible d'affirmer que l'article 75-1 de la Constitution institue un cliquet empêchant le législateur de remettre en cause les permissions juridiques qui autorisent l'usage des langues régionales dans divers domaines de la sphère publique¹⁶⁷¹. Mandat constitutionnel commandant de protéger et de promouvoir les langues régionales, l'article 75-1 devient également une garantie constitutionnelle s'opposant à toute mesure remettant en cause leur usage et leur apprentissage.

Cette interprétation de la portée normative de l'article 75-1 est cohérente avec l'exercice de conciliation effectuée par le Conseil constitutionnel en ce qui concerne l'usage des langues régionales dans la sphère publique. En effet, le fondement constitutionnel mobilisé par le Conseil constitutionnel dans ses décisions 94-345 DC et 99-412 DC pour introduire ces permissions d'usage public des langues régionales est l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. C'est au nom de la liberté de communication qu'un tel régime de libéralisme et de pluralisme linguistique a été admis par le Conseil constitutionnel dans la sphère publique.

Or, dans sa décision 84-181 DC le même Conseil a eu l'occasion de rappeler que l'intervention du législateur pour réglementer l'exercice de la liberté de communication, qualifiée pour l'occasion de liberté fondamentale par le Conseil, ne peut intervenir « *qu'en vue de l[']a rendre plus effecti[ve]* »¹⁶⁷². Cette jurisprudence, qualifiée par la doctrine de la jurisprudence du

¹⁶⁷⁰ C. LAVIALLE, « Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 », RFDA, *op. cit.* p. 1111.

¹⁶⁷¹ Il s'agit en particulier de l'enseignement, de la recherche, de la communication audiovisuelle et de l'usage des traductions.

¹⁶⁷² Cons. Const. 84-181 DC du 10-11 octobre 1984, *op. cit.*, Cons. 37.

cliquet anti-retour¹⁶⁷³, signifie que le législateur ne peut supprimer des garanties offertes par ladite liberté qu'en instaurant des garanties équivalentes assurant une protection de même niveau¹⁶⁷⁴. Par conséquent, le champ d'intervention du législateur se voit ici nettement restreint¹⁶⁷⁵.

Illustration de cette protection accrue de la liberté de communication, le Conseil constitutionnel procède depuis sa décision 2009-580 DC à un triple test de proportionnalité afin de s'assurer que « *les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées* »¹⁶⁷⁶, procédant dès lors, à un contrôle d'une intensité maximale¹⁶⁷⁷.

Transposée au domaine linguistique, cette jurisprudence signifie que les permissions d'usage des langues régionales dans la sphère publique bénéficient d'une protection en vertu de la jurisprudence du cliquet qui contraint le législateur à mettre en œuvre un régime de garantie équivalente dans l'hypothèse où il voudrait remettre en cause les actuelles possibilités d'usage des langues régionales dans l'enseignement, la recherche, l'audiovisuel ou par le biais de traductions.

L'adoption de l'article 75-1 de la Constitution permet de renforcer cette protection et de garantir constitutionnellement, non seulement les permissions d'usage des langues régionales dans la sphère publique, mais également les obligations de promotion et de protection de ces langues. La compétence de promotion des langues régionales se voit, ainsi, protégée constitutionnellement par cet article 75-1, de sorte que le législateur ne pourrait plus supprimer une telle compétence sans instaurer en parallèle un régime de garantie équivalente. Une tentative d'interdire l'enseignement des langues régionales se heurterait, quant à elle, à la double garantie de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et de l'article 75-1 de la Constitution.

L'effet cliquet permettant de protéger le pluralisme linguistique est ici double. D'un côté, le cliquet classique intervient pour protéger la conciliation effectuée par le Conseil constitutionnel en matière de libre usage des langues régionales dans la sphère publique. D'un autre côté, un nouveau cliquet introduit par l'article 75-1 garantit la résilience de l'obligation de promotion et de protection des langues régionales face aux éventuelles tentatives du législateur de les remettre en cause.

¹⁶⁷³ L. FAVOREU et alii, *Droit des libertés fondamentales*, op. cit., p. 294.

¹⁶⁷⁴ P. DE MONTALIVET, « Les objectifs de valeur constitutionnelle », dans M. VERPEAUX et alii, *Droit constitutionnel, les grandes décisions de la jurisprudence*, Puf, 2010, Paris, p. 456-457.

¹⁶⁷⁵ L. FAVOREU et alii, « Liberté de la presse et de la communication », dans *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 520.

¹⁶⁷⁶ Cons. Const. 2009-580 DC du 10 juin 2009, JORF du 13 juin 2009, p. 9675, Cons. 15.

¹⁶⁷⁷ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., p. 644-646.

L'article 75-1 de la Constitution introduit donc, tout à la fois le fondement et la garantie constitutionnelle des mesures prises par le législateur pour permettre l'apprentissage et l'usage des langues régionales, ainsi que pour organiser sa promotion par les pouvoirs publics. Au-delà de cette garantie minimale, l'article 75-1 peut également servir de fondement à une conciliation législative plus favorable à l'usage public et à la promotion des langues régionales (b).

b) La garantie potentielle

Les potentialités offertes au législateur par l'article 75-1 de la Constitution et par la découverte d'un objectif constitutionnel de pluralisme linguistique sont de trois ordres. D'une part, ce nouveau fondement constitutionnel autorise le législateur à étendre les permissions d'usage des langues régionales dans la sphère publique. De ce fait, la conciliation nouvelle permettrait d'abandonner le régime de tolérance informelle qui gouverne l'usage de ces langues actuellement, au profit d'un régime de liberté linguistique plus affirmé.

Comme indiqué précédemment, les collectivités territoriales, par application d'un principe de décentralisation linguistique, semblent être les acteurs les plus indiqués pour accueillir ce nouveau principe de pluralisme linguistique basé sur la liberté d'usage. Par ailleurs, la mobilisation de l'objectif de pluralisme peut également justifier l'extension du pluralisme linguistique à l'espace public social et à toute une série de services publics de compétence nationale ayant une dimension sociale ainsi qu'un contact avec la population quotidien. Le principe du monolinguisme recouvrerait, par conséquent, le domaine des compétences régaliennes de l'État ainsi que l'administration déconcentrée de celle-ci.

Il appartient, pour donner corps à cette nouvelle conciliation, que le législateur se saisisse de la question, soit par l'adoption de dispositions mettant en œuvre une décentralisation linguistique, soit par l'adoption d'une loi-cadre fixant le régime législatif de l'usage public des langues régionales ainsi que de leur promotion et de leur protection.

Dans cette optique, et plus particulièrement en matière d'enseignement, l'article 75-1 peut justifier une intervention du législateur afin d'autoriser dans l'enseignement public, l'introduction d'un enseignement bilingue par application de la méthode de l'immersion en langue régionale qui avait été jugé par le Conseil d'État comme dépassant les dérogations prévues au principe de l'usage obligatoire du français dans l'enseignement¹⁶⁷⁸.

¹⁶⁷⁸ Cons. État, 29 novembre 2002, *SNES et autres*. Cons. 3. Cons. État, 29 novembre 2002, *UNSA et autres*. Cons.7.

Par ailleurs, l'exigence constitutionnelle de promotion et de protection des langues régionales est également de nature à fonder le principe de volontarisme des pouvoirs publics. Ainsi, plus qu'une simple permission d'usage des langues régionales, le législateur pourrait mettre en œuvre un principe d'encouragement à l'usage de ces langues dans la sphère publique. À l'image du processus en matière d'enseignement, l'usage des langues régionales dans toute une série de services publics locaux, voire dans l'administration et les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, serait encouragé ou favorisé par des mécanismes incitatifs et des aides à la formation.

Dans certains domaines, comme dans celui de l'affichage, de la communication ou de la signalétique publics, le législateur pourrait également instaurer une obligation de bilinguisme, au nom de la nécessité de promouvoir et de protéger les langues régionales.

Enfin, dans un troisième ordre d'idées, le législateur pourrait aussi se saisir de l'article 75-1 afin de créer des mécanismes spécifiques de soutien financier à l'expression en langues régionales. Ces divers mécanismes, dont le champ d'application et le potentiel sont très importants¹⁶⁷⁹, seraient fondés sur l'obligation de promotion et de protection des langues régionales.

Dans toutes ces hypothèses, il convient de rappeler que l'œuvre potentielle du législateur devra respecter les impératifs constitutionnels issus de l'article premier de la Constitution. En ce qui concerne l'usage public des langues régionales, il conviendra de ne pas faire naître un droit subjectif à un tel usage. En matière de soutien financier, il convient également de respecter le principe d'égalité du régime juridique des libertés publiques. En particulier, le soutien financier aux établissements privés d'enseignement immersif, et le financement des dépenses d'investissement de ceux-ci au-delà de la limite légale de 10%, devra être encadré de manière à ce que « *les conditions essentielles d'application d'une loi relative à l'exercice de la liberté d'enseignement (...) ne puissent pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire* »¹⁶⁸⁰.

Les différents débats parlementaires entrepris à l'occasion du dépôt de plusieurs propositions de lois relatives à la promotion des langues régionales confirment les pistes ici envisagées. Ainsi, la proposition de loi relative à la promotion des langues régionales adoptée en première lecture le 31 janvier 2017 et la proposition de loi relative à l'enseignement immersif des langues régionales et à leur promotion dans l'espace public et audiovisuel introduisent le principe du bilinguisme obligatoire des services publics sur les inscriptions, affichages, communications,

¹⁶⁷⁹ Nous pensons notamment à l'édition, à la création culturelle, aux médias, au soutien à des structures d'accueil de mineurs ou de loisirs en langues régionales, au soutien aux établissements privés d'enseignement immersif...

¹⁶⁸⁰ Cons. Const. 93-329 DC du 13 janvier 1994, JORF du 15 janvier 1994, p. 829, Cons. 27.

bâtiments et signalisations publiques¹⁶⁸¹. Les deux propositions entendent également autoriser l'enseignement immersif en langues régionales au sein de l'enseignement public¹⁶⁸². En ce qui concerne le financement public des dépenses d'investissement des établissements privés d'enseignement immersif, la proposition de loi rejetée en 2016 entend autoriser ces financements¹⁶⁸³, alors que la proposition adoptée en première lecture en 2017 commande la réalisation par le Gouvernement d'un rapport sur les conditions de mise en place nécessaires au fonctionnement et à l'investissement des établissements privés laïques pratiquant le modèle d'enseignement immersif¹⁶⁸⁴.

Enfin, en ce qui concerne la promotion des langues régionales dans le domaine des médias, les deux propositions de lois prévoient diverses obligations permettant de soutenir les médias d'expression en langues régionales. Ainsi, les médias audiovisuels publics se voient imposer la mission d'accorder soit une « *place significative à l'expression des langues régionales* »¹⁶⁸⁵, soit de contribuer à « *la promotion et au développement des langues et cultures régionales* »¹⁶⁸⁶. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel se voit également imposer l'obligation de veiller « à ce

¹⁶⁸¹ Proposition de loi relative à la promotion des langues régionales, art. 4 : « À la demande de la région ou des collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution exerçant les compétences dévolues par la loi aux régions, par voie conventionnelle ou contractuelle, les services publics assurent sur tout ou partie de son territoire l'affichage de traductions de la langue française dans la ou les langues régionales en usage sur les inscriptions et les signalétiques apposées sur les bâtiments publics, sur les voies publiques de circulation, sur les voies navigables, dans les infrastructures de transport ainsi que dans les principaux supports de communication institutionnelle, à l'occasion de leur installation ou de leur renouvellement ». La proposition est consultable en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0897.asp>

Proposition de loi relative à l'enseignement immersif des langues régionales et à leur promotion dans l'espace public et audiovisuel, art 4 : « À la demande de la région, les services publics assurent sur tout ou partie de son territoire l'affichage de traductions de la langue française dans la ou les langues régionales en usage sur les inscriptions et les signalétiques apposées sur les bâtiments publics, sur les voies publiques de circulation, sur les voies navigables ainsi que dans les principaux supports de communication institutionnelle ».

La proposition est consultable en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion3288.asp>

¹⁶⁸² Proposition de loi relative à la promotion des langues régionales, art. 2 : « Le 2° de l'article L. 312-10 du même code [de l'éducation] est complété par les mots : « , quelle que soit la durée d'enseignement dans ces deux langues, dans le respect des objectifs de maîtrise de la langue française fixés par les articles L. 111-1 et L. 121-3. ». La proposition est consultable en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0897.asp>

Proposition de loi relative à l'enseignement immersif des langues régionales et à leur promotion dans l'espace public et audiovisuel, art 1^{er} : « Le 2° de l'article L. 312-10 du code de l'éducation est complété par les mots : « , quelle que soit la durée d'enseignement dans ces deux langues. ».

La proposition est consultable en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion3288.asp>

¹⁶⁸³ Proposition de loi relative à l'enseignement immersif des langues régionales et à leur promotion dans l'espace public et audiovisuel, art 2 et 3. La proposition est consultable en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0897.asp>

¹⁶⁸⁴ Proposition de loi relative à la promotion des langues régionales, art. 3 bis. La proposition est consultable en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0897.asp>

¹⁶⁸⁵ Proposition de loi relative à l'enseignement immersif des langues régionales et à leur promotion dans l'espace public et audiovisuel, art 6. La proposition est consultable en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0897.asp>

¹⁶⁸⁶ Proposition de loi relative à la promotion des langues régionales, art. 6. La proposition est consultable en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0897.asp>

qu'une ou plusieurs fréquences soient attribuées à des candidats proposant la diffusion de services de radio »¹⁶⁸⁷ émettant en langues régionales, dans les régions où celles-ci sont parlées. Ces différentes initiatives, qui sont restées pour l'instant inachevées, confirment le potentiel normatif de l'article 75-1 de la Constitution. Conformément à l'imposition d'une obligation de moyens, un large éventail s'ouvre en ce qui concerne la nature et les caractéristiques des mesures envisageables. Les différentes interventions législatives, arrivées à terme ou restées inachevées, témoignent en tout cas d'un changement de logique et laissent entrevoir des perspectives plus favorables au pluralisme linguistique. Il appartient désormais au législateur de se saisir de sa compétence pour donner corps à une conciliation nouvelle que l'article 75-1 de la Constitution permet.

¹⁶⁸⁷ Proposition de loi relative à la promotion des langues régionales, art. 7. La proposition est consultable en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0897.asp>

Conclusion du chapitre 1

Loin de se limiter à une simple reconnaissance symbolique, la constitutionnalisation et la patrimonialisation des langues régionales en France ouvre des perspectives nouvelles. La mobilisation de la notion de patrimoine présente l'avantage de s'inscrire dans la continuité d'une démarche culturelle nouvelle qui avait été privilégiée par le Conseil de l'Europe lors de l'adoption de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Cette démarche prône l'abandon de la logique des droits subjectifs et catégoriels, et privilégie une approche envisageant les langues comme des biens culturels à protéger par le biais d'obligations positives des pouvoirs publics.

Cette approche patrimoniale inscrit également la France dans une démarche pluraliste, qui outre d'apparaître cohérent avec la démarche espagnole et la logique européenne, permet de fonder une conciliation nouvelle plus favorable à l'expression des langues régionales dans la sphère publique. Par le truchement de l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme linguistique, et par le mandat constitutionnel de protection et de promotion qu'il fait naître, l'article 75-1 constitue un fondement légitime à cette nouvelle conciliation. Il appartient aux différentes autorités normatives, et en premier rang au législateur, de procéder à cet exercice de conciliation, mais les possibilités ouvertes sont nombreuses et il est possible d'envisager un scénario nouveau où l'usage des langues régionales serait admis plus largement dans la sphère publique et où la mission des pouvoirs publics pour protéger et promouvoir cet usage serait renforcée.

Les possibilités juridiques existent donc bel et bien afin de mettre en adéquation les grands principes juridiques de l'officialité du français et de l'expression des langues régionales d'une part, et la volonté partagée largement au niveau local de mettre en œuvre une politique publique ambitieuse en faveur de la langue basque. Compte tenu de la diversité de situations linguistiques couverte par la patrimonialisation des langues régionales, la solution la plus pertinente pour exploiter ces possibilités juridiques est de construire un statut juridique territorial de la langue basque qui permettrait, par la mise en œuvre des différents mécanismes de différenciation juridique, d'exploiter de manière spécifique à la réalité sociale et politique de la langue basque les potentialités nouvelles issues de la patrimonialisation et de la constitutionnalisation des langues régionales en France (chapitre 2).

Chapitre II- Une conciliation nouvelle appliquée de manière territorialisée

La patrimonialisation des langues régionales dans la Constitution française présente des potentialités évidentes permettant de procéder à une conciliation nouvelle plus favorable au pluralisme linguistique. La notion de patrimoine offre, en effet, un parapluie constitutionnel commun à toutes les langues régionales françaises. De plus, par sa plasticité, la notion de patrimoine permet à la fois d'englober l'ensemble des réalités linguistiques propres aux langues régionales de France, ainsi que d'envisager la mise en place de mesures spécifiques permettant de s'adapter à la réalité de chacune. De la sorte, la diversité des situations peut trouver une diversité de réponses politiques, mais également juridiques. Le pluralisme linguistique français est tel que l'application d'un droit uniforme à toutes les langues régionales ne se justifie pas forcément. La diversité des panels rencontrés, allant de langues vivantes bénéficiant d'un standard écrit, à des parlers en voie de quasi-extinction, de langues principalement orales et non standardisées, justifie la recherche de solutions juridiques différenciées. Cette différenciation du droit des langues régionales a, d'ailleurs, déjà été entreprise en Corse et dans les Outre-mers. La perspective d'un statut territorial spécifique à la langue basque répond donc à cette diversité de situations et s'inscrit dans la continuité de cette territorialisation du droit des langues régionales (Section 1).

Si la question de la différenciation se pose, elle doit être envisagée dans le cadre de la tradition politique et juridique française qui a longtemps privilégié une approche uniforme du droit. Si la territorialisation du droit de la langue basque est envisageable en tant qu'elle permettrait d'apporter des réponses juridiques au consensus local qui a pris forme en faveur des politiques linguistiques en faveur de cette langue, elle ne peut s'appliquer qu'en cohérence avec les outils de différenciation prévus par la Constitution (Section 2). À ce titre, le principe d'expérimentation a déjà été mis en œuvre en ce qui concerne le droit de la langue basque. Un approfondissement de cette expérimentation pourrait permettre une pérennisation de celle-ci et l'apparition d'une véritable différenciation du droit de la langue basque.

Section 1- La justification d'un statut territorial différencié

La notion de patrimoine a permis de regrouper l'ensemble des langues régionales de France au sein du texte constitutionnel. Cette notion commune présente l'avantage de s'appliquer à l'ensemble des langues objet de sa protection. À l'intérieur du parapluie commun offert par la notion de patrimoine se trouve, cependant, une grande diversité de situations. Cette diversité justifie l'approche pluraliste mise en œuvre par la France lors de la reconnaissance de son patrimoine linguistique. Cette diversité a été soulignée à plusieurs reprises lors de la réalisation de rapports et d'études sur la situation des langues régionales et sur les mesures à prendre leur concernant (I). La diversité des situations est à la fois sociale et linguistique, mais également juridique puisque des dispositions spécifiques existent en ce qui concernent certaines langues régionales, en particulier dans certaines collectivités d'outre-mer et en Corse. La situation particulière de la langue basque, tant dans le consensus politique sur sa promotion que sur le consensus social sur son enseignement, ou encore dans les difficultés juridiques rencontrées lors de la mise en œuvre des politiques publiques en sa faveur, justifie la recherche de solutions juridiques territoriales fondées sur la patrimonialisation des langues régionales par la Constitution et sur les besoins spécifiques de la langue basque (II).

I- La diversité des réalités linguistiques françaises

La reconnaissance des langues régionales réalisée par l'article 75-1 de la Constitution est une reconnaissance du pluralisme linguistique français. En effet, reconnaître les langues régionales de France suppose de reconnaître le caractère pluriel de ces langues, que cela soit par leur nombre ou par leur réalité sociale et linguistique (A). Cette diversité de situations a d'ores et déjà bénéficié d'une traduction juridique, puisque certaines langues régionales bénéficient de dispositions législatives et réglementaires spécifiques (B).

A/ La diversité sociolinguistique

L'exercice d'identification et de catégorisation du pluralisme linguistique interne n'a été que rarement effectué dans l'histoire de France. Comme le rappelle Bernard Cerquiglini, dans son rapport de 1999 poursuivant un tel objet, « *la dernière grande enquête sur le patrimoine*

linguistique de la République (...) est celle de l'abbé Grégoire »¹⁶⁸⁸. Si entre 1790 et 1792, l'objectif de la grande enquête menée par le député à l'assemblée constituante et à la convention et également membre du Comité de l'instruction publique, était de dénombrer les différents « patois » et leurs locuteurs dans le but de démontrer la nécessité de les « anéantir » et « d'universaliser » la maîtrise du français¹⁶⁸⁹, la catégorisation issue du rapport du linguiste Bernard Cerquiglini poursuivait un objet fort différent. C'est dans l'optique d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires que le rapport est commandé par le Gouvernement à M. Cerquiglini (1). Ce travail de catégorisation, réalisé dans l'optique de cette ratification constitue une référence permettant de dénombrer scientifiquement le pluralisme linguistique français. La grande diversité des réalités linguistiques décrites dans ce travail a amené une autre commission présidée par le Conseiller d'État Rémi Caron à proposer une recatégorisation de ces langues (2).

1- La catégorisation de la diversité linguistique française du rapport Cerquiglini

La fin du XX^{ème} siècle et les années 1998 et 1999 ont été marquées par la volonté affichée par le Gouvernement de la France de signer puis de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Dans cette optique, il a fallu réfléchir à la notion même de langue régionale ou minoritaire objet de la Charte européenne, et identifier les langues parlées en France qui seraient susceptible d'entrer dans le champ d'application du texte du Conseil de l'Europe.

Cette mission a été confiée au linguiste Bernard Cerquiglini. C'est en avril de cette année que M. Cerquiglini a rendu son rapport aux Ministres de l'Éducation nationale et de la Culture. L'objet du rapport est de dénombrer de manière scientifique les langues parlées sur le territoire français et entrant dans le champ d'application de la Charte¹⁶⁹⁰. Plus précisément, l'exercice

¹⁶⁸⁸ B. CERQUIGLINI, *Les langues de France, rapport au Ministre de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie et au Ministre de la culture et de la communication*, avril 1999, La documentation française, Paris. Le rapport est disponible en ligne : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/994000719.pdf>

¹⁶⁸⁹ Le titre du rapport réalisé par Henri Grégoire résume la philosophie de la grande enquête réalisée par ses soins : H. GRÉGOIRE, *Rapport sur la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser la langue française*, 1792. Le rapport est consultable dans l'ouvrage suivant : M. DE CERTEAU, J. REVEL, D. JULIA, *Une politique de la langue: la Révolution française et les patois, l'enquête Grégoire*, Gallimard, 2^{ème} éd., Paris, 2002, 472 p.

¹⁶⁹⁰ M. Cerquiglini précise dans son rapport que : « *La mission confiée au rapporteur, telle qu'il l'a comprise, concerne les savants, et non les militants* », *Les langues de France, op. cit.*, p.1.

auquel s'est livré M. Cerquiglini a été de : « *confronter ce que la linguistique sait des langues effectivement parlées sur le territoire de la République avec les principes, notions et critères énoncés par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* »¹⁶⁹¹.

Pour cela, et aidé de plusieurs universitaires et linguistes consultés¹⁶⁹², le Professeur Cerquiglini se penche sur les critères de définition de la notion de langues régionales ou minoritaires émis par la Charte. Si dans sa liste finale M. Cerquiglini se refuse à toute classification interne à ces langues considérant la notion de langue régionale ou minoritaire comme une notion unique, dans l'analyse détaillée des critères de définition effectuée dans le rapport il identifie cinq langues dépourvues de territoire au sens de la Charte : l'arménien occidental, le berbère ou amazigh¹⁶⁹³, l'arabe dialectal, le yiddish et le romani chib. Ces langues dépourvues de territoire sont celles à qui « *semble-t-il (...) s'applique en priorité l'adjectif 'minoritaires'* » et à qui « *est principalement réservée la possibilité de s'en tenir à la partie II de la Charte* »¹⁶⁹⁴.

Aux côtés de ces cinq langues non territoriales, M. Cerquiglini identifie 70 autres langues bénéficiant d'une assise territoriale, élevant le nombre total de langues entrant dans le champ d'application de la Charte européenne à 75. Cette liste, comme le remarque le Professeur, « *est longue* »¹⁶⁹⁵. Cette longueur, exprime tout à la fois la richesse et la diversité du patrimoine linguistique français. Elle démontre également l'intérêt du mécanisme de la Charte, puisque seuls les objectifs et principes généraux de la partie II sont applicables à l'ensemble de ces 75 langues. L'application des engagements concrets de la partie III de la Charte relève de la libre appréciation de chaque État partie¹⁶⁹⁶.

Cette souplesse de la Charte est d'autant plus bienvenue que la liste des 75 langues dressée par le Professeur Cerquiglini « *regroupe il est vrai des idiomes de statut sociolinguistique très divers [puisqu]'entre les créoles, langues régionales sans doute les plus vivantes, essentiellement parlées, pratiquées maternellement par plus d'un million de locuteurs, et le bourguignon-morvandiau, langue essentiellement écrite et que n'utilisent plus que quelques personnes, sans transmission maternelle au nourrisson, les divers cas de figure prennent place* »¹⁶⁹⁷.

¹⁶⁹¹ B. CERQUIGLINI, *Les langues de France*, op. cit., p. 1.

¹⁶⁹² La liste des personnalités consultées est disponible en annexe au rapport.

¹⁶⁹³ Le rapport emploie le terme « berbère » pour qualifier la langue amazighe.

¹⁶⁹⁴ B. CERQUIGLINI, *Les langues de France*, op. cit., p. 4.

¹⁶⁹⁵ B. CERQUIGLINI, *Les langues de France*, op. cit., p. 5.

¹⁶⁹⁶ M. Cerquiglini suggère que le Gouvernement choisisse parmi les 75 langues dénombrées, celles auxquelles le Gouvernement appliquera les engagements signés dans la partie III. B. CERQUIGLINI, *Les langues de France*, op. cit., p. 6.

¹⁶⁹⁷ B. CERQUIGLINI, *Les langues de France*, op. cit., p. 5.

Cette diversité de situation ne concerne pas seulement la vitalité sociolinguistique des langues, mais également leur normativisation¹⁶⁹⁸. Dans ce sens, le rapport insiste sur « *sur la présence ou l'absence d'une forme écrite (norme linguistique, orthographe, littérature, etc.) pour chaque idiome considéré* »¹⁶⁹⁹.

La principale difficulté lors de l'établissement de la typologie de langues entrant dans le champ d'application de la Charte a consisté dans l'analyse des critères de définition donnée par celle-ci. En particulier, la volonté de la Charte d'exclure les langues « importées » par les migrants sur le territoire d'un État de son mécanisme a concentré les difficultés dans l'appréciation des critères des locuteurs des langues qui doivent être des ressortissants français, ainsi que dans l'analyse de l'implantation traditionnelle des langues en France.

Le premier critère, s'il exclut les migrants nouveaux arrivés en France, ne peut justifier l'exclusion des langues parlées par les migrants de deuxième voire troisième génération qui sont des ressortissants français mais qui ont pu conserver les langues parlées par leurs parents¹⁷⁰⁰. C'est pour éviter que ces langues étrangères n'intègrent le champ d'application de la Charte, que cette dernière a ajouté le critère de l'utilisation traditionnelle d'une langue.

Le Professeur Cerquiglini, afin de faire bénéficier une langue de cette assise traditionnelle, choisit de prendre en considération « *l'histoire de notre pays* » et propose de retenir parmi les langues bénéficiant de la protection de la Charte, les langues parlées par « *les nombreux citoyens des départements d'Afrique du Nord [qui] pour des raisons économiques, sociales ou politiques se sont installés en France métropolitaine, sans cesser d'être des ressortissants français* »¹⁷⁰¹. Afin de retenir ces langues, le Professeur Cerquiglini se fonde également sur l'absence de protection, et en particulier de déclaration d'officialité, de ces langues dans les pays en question. C'est ainsi qu'il propose de retenir l'arabe dialectal¹⁷⁰² et la langue amazighe, qualifiée de berbère¹⁷⁰³, dans sa liste de langues susceptibles de bénéficier de la protection de

¹⁶⁹⁸ Sur l'action des pouvoirs publics sur la normativisation d'une langue, sur la création d'un standard, d'une grammaire, d'une syntaxe, voire d'un alphabet écrit, voir : L.J. CALVET, *La sociolinguistique, op. cit.*, p 110-117.

¹⁶⁹⁹ B. CERQUIGLINI, *Les langues de France, op. cit.*, p. 5.

¹⁷⁰⁰ Le rapport cite une série de langues comme l'arabe dialectal, le berbère ou l'amazigh, ou encore d'autres langues étrangères comme l'italien, le polonais, le portugais ou le chinois.

¹⁷⁰¹ B. CERQUIGLINI, *Les langues de France, op. cit.*, p. 3.

¹⁷⁰² C'est l'arabe classique qui est reconnu comme officiel dans plusieurs pays d'Afrique du nord, au détriment des variétés dialectales de ce dernier.

¹⁷⁰³ L'intégration de la langue amazighe pourrait poser des difficultés actuellement, puisque l'amazigh a été reconnue comme langue officielle par le royaume du Maroc depuis l'adoption de la Constitution de 2011. L'Algérie a également reconnue le tamazight comme langue officielle lors de la révision de la Constitution de 2016.

la Charte. La langue hmong, parlée par la communauté laotienne installée en Guyane française dans les années 1970 est également incluse dans la liste pour les mêmes raisons.

La deuxième difficulté afin de dresser la liste des langues susceptibles d'entrer dans le champ d'application de la Charte est apparue lors de la distinction à effectuer entre la notion de langue et de dialecte. Cette difficulté est apparue pour décider de l'intégration des langues d'oïl dans la liste. En effet, le français standard fait partie de cette famille des langues d'oïl et, à ce titre, peut être analysé par certains linguistes comme « *la constitution très ancienne d'une langue commune d'oïl transdialectale* »¹⁷⁰⁴, faisant des autres langues d'oïl des variantes dialectales du français standard. Par conséquent, ces dernières seraient exclues de la protection offerte par la Charte, en tant qu'elles constitueraient des formes dialectales du français standard.

M. Cerquiglini avance l'argument selon lequel « *le français "national et standard" d'aujourd'hui possède une individualité forte* » et que par conséquent, si les français régionaux sont à exclure de sa liste, « *l'écart n'a cessé de se creuser entre le français et les variétés de la langue d'oïl, que l'on ne saurait considérer aujourd'hui comme des "dialectes du français"* »¹⁷⁰⁵. Les sept langues d'oïl identifiées par le Professeur sont donc intégrées à la liste¹⁷⁰⁶.

À l'inverse, M. Cerquiglini retient la solution inverse pour les langues d'oc, considérant que la langue occitane présente une unité linguistique qui est fort nette, et que les différentes variantes parlées en France ne peuvent être considérées comme des langues régionales, mais plutôt comme des formes dialectales de l'occitan¹⁷⁰⁷ qui est défini dans le rapport comme « *la somme de ses variétés* »¹⁷⁰⁸.

Ces difficultés surmontées, la liste proposée par le Professeur intègre 75 langues. 5 sont des langues dépourvues de territoire, les 70 autres étant des langues régionales. Le Professeur dénombre 20 de ces 75 langues comme étant parlées en métropole. Les 55 autres sont parlées dans les collectivités d'outre-mer. La langue basque est répertoriée parmi les 20 langues parlées en métropole et bénéficie donc d'une reconnaissance dans le cadre de ce travail de dénombrement et de catégorisation.

Si le travail effectué par M. Cerquiglini a le mérite de constituer une base scientifique à l'identification des langues de France, il faut rappeler que son périmètre ne coïncide pas

¹⁷⁰⁴ B. CERQUIGLINI, *Les langues de France, op. cit.*, p. 5.

¹⁷⁰⁵ *Ibid.*

¹⁷⁰⁶ Il s'agit du franc-comtois, du wallon, du picard, du normand, du gallo, du poitevin-saintongeais, du bourguignon-morvandiau et du lorrain.

¹⁷⁰⁷ Le rapport identifie cinq variantes : gascon, languedocien, provençal, auvergnat-limousin et alpin-dauphinois.

¹⁷⁰⁸ B. CERQUIGLINI, *Les langues de France, op. cit.*, p. 5.

exactement avec la reconnaissance du pluralisme linguistique issue de l'article 75-1 de la Constitution. En effet, le champ d'application de la Charte européenne est plus large que celui de l'article constitutionnel, et la protection instaurée par la Charte comprend les langues régionales mais également les langues non territoriales. De plus, la liste établie par le Professeur Cerquiglini se réfère à la notion de langue régionale telle qu'elle est définie par la Charte. Or, pareille définition n'est pas forcément concomitante avec le sens qu'a entendu donner à cette notion le pouvoir constituant dérivé. Il doit donc être déduit que les 75 langues répertoriées par M. Cerquiglini ne bénéficient pas forcément de la reconnaissance constitutionnelle de 2008. *A minima*, les cinq langues non territoriales répertoriées en 1999 sont à exclure de la protection constitutionnelle instaurée par l'article 75-1. De plus, il appartient aux pouvoirs publics de préciser quelles langues, parmi les 70 autres répertoriées en 1999 sont reconnues comme des langues régionales au sens constitutionnel¹⁷⁰⁹.

C'est, entre autres, pour ces raisons, que dans l'optique d'une évolution de la protection et de la promotion du patrimoine linguistique français, la nécessité d'opérer à une nouvelle catégorisation de ce patrimoine a été soulignée (2).

2- La nécessité de recatégorisation exprimée par le rapport Caron

Constitué en 2013 par la Ministre de la Culture et de la communication, Aurélie Filipetti, afin d'assurer la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, le comité consultatif présidé par le Conseiller d'État Rémi Caron a eu l'occasion d'alerter sur la nécessité de procéder à une nouvelle catégorisation des langues régionales. Le comité souligne dans son rapport que la liste établie en 1999 « *avait pour ambition de prendre en compte non seulement les langues régionales enracinées sur le territoire (...), mais également l'ensemble des langues parlées en France, y compris celles parlées par les communautés immigrées ou issues de l'immigration* »¹⁷¹⁰. La critique formulée par le comité au travail de dénombrement entrepris par M. Cerquiglini se concentre sur ces dernières langues, puisque le comité souligne que « *ces (...) langues pouvaient être inscrites sur cette liste, dès lors qu'elles n'étaient pas reconnues comme langue officielle d'un autre État* ».

¹⁷⁰⁹ La question n'est pas anodine, puisque toutes les 70 langues répertoriées en 1999 ne bénéficient des mécanismes de promotion et de protection déjà existants en France. Par exemple, toutes les langues répertoriées ne sont pas prises en compte dans les possibilités d'enseignement des langues régionales.

¹⁷¹⁰ R. CARON (Prés.), *Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne*, rapport présenté à la ministre de la Culture et de la Communication, La documentation française, Paris, 2013, p. 17. Le rapport est consultable en ligne : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000439.pdf>

La critique formulée par le comité semble exagérée, puisque l'ambition du dénombrement effectué en 1999 n'était pas de recenser l'ensemble des langues parlées en France, mais d'identifier parmi celles-ci, celles pouvant entrer dans le champ d'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Un critère d'exclusion est d'ailleurs cité par le comité, puisque les langues parlées en France par les communautés immigrées ou issues de l'immigration peuvent être exclues de la liste dès lors que celles-ci sont reconnues comme des langues officielles à l'étranger.

Cette critique met en lumière le désaccord entre les deux travaux en ce qui concerne l'appréciation du critère de l'implantation traditionnelle d'une langue sur le territoire. Si M. Cerquiglini privilégiait une approche extensive de ce critère, faisant ainsi bénéficier plusieurs langues de la protection de la Charte, le comité défend une approche plus restrictive et exclue ces langues des mécanismes de promotion de la pluralité linguistique interne.

Cette deuxième option est justifiée par des raisons opérationnelles. En effet, si la liste établie en 1999 mêle « *des langues aux statuts et à l'impact extrêmement divers, elle ne peut, au-delà de l'affirmation nécessaire de grands principes, servir de base opérationnelle pour des politiques de promotion adaptées à la diversité des situations* »¹⁷¹¹.

La patrimonialisation des langues régionales établie par l'article 75-1 de la Constitution a, certes, le mérite d'offrir un fondement juridique commun englobant l'ensemble du pluralisme linguistique français. Toutefois, la mise en application de la protection qu'elle institue nécessite d'effectuer une classification plus fine entre les langues faisant partie du patrimoine constitutionnel.

C'est, en effet, la diversité qui caractérise le pluralisme linguistique français. Cette diversité avait été soulignée par M. Cerquiglini dans son rapport de 1999. Elle est numérique, d'une part, puisque plusieurs dizaines de langues peuvent revendiquer le caractère de langue régionale en France. Le nombre de 70 langues répertorié en 1999 constitue, à ce titre, une base de départ solide. La diversité est également sociale et linguistique, puisque ces langues présentent des statuts et une vitalité très divers¹⁷¹².

Or, il est impossible de mettre en œuvre des mesures uniformes et identiques de protection et de promotion pour l'ensemble des langues faisant partie de ce patrimoine. C'est pour cette raison que le comité de 2013 propose une nouvelle classification du pluralisme linguistique

¹⁷¹¹ R. CARON (Prés.), *Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne*, op. cit., p. 17. Le rapport est consultable en ligne : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000439.pdf>

¹⁷¹² Voir le 1 de la présente sous partie.

français permettant de mettre en œuvre « *une politique équilibrée de promotion des langues de France et du pluralisme linguistique interne* »¹⁷¹³. Il est, par conséquent, impératif d'effectuer des distinctions entre les langues protégées par l'article 75-1 de la Constitution et de prendre en compte ces distinctions lors de la mise en œuvre de mesures de protection et de promotion.

Le comité propose d'établir une distinction entre les langues régionales sur la base de trois critères. Le premier est territorial et vise à distinguer entre les langues inscrites dans un territoire d'origine en France qui sont celles visées par la Constitution, et les langues non-territoriales ne bénéficiant pas de la protection constitutionnelle de l'article 75-1¹⁷¹⁴.

Le deuxième critère de distinction vise à distinguer entre les langues parlées en métropole et celles parlées en outre-mer. Ces dernières revêtent des caractéristiques particulières en raison de deux grandes séries de raisons. Tout d'abord, certaines langues d'outre-mer comme les différents créoles sont les langues usuelles de la population aux côtés du français, et il faut prendre en compte cette vitalité. D'autre part, certains territoires sont caractérisés par un très grand multilinguisme, et les pouvoirs publics doivent nécessairement prendre en compte la diffusion des langues lors de la mise en œuvre des mesures de promotion et de protection, ainsi que la dimension d'insertion sociale que revêt la politique linguistique pour ces locuteurs¹⁷¹⁵.

Enfin un troisième critère de distinction concerne le territoire métropolitain. En effet, parmi les langues régionales de métropole, le comité propose de distinguer entre celles parlées exclusivement sur le territoire français et les langues transfrontalières qui sont également parlées à l'étranger.

La langue basque fait partie de cette dernière catégorie de langues, au même titre que l'allemand alsacien ou le catalan. Le comité souligne que, si pour les langues parlées exclusivement en France la République a une responsabilité particulière concernant leur préservation et leur développement, cette responsabilité ne s'efface pas pour les langues transfrontalières. Ces dernières ont également une caractéristique spécifique qui, en raison de leur caractère transfrontalier leur permet de s'appuyer sur des communautés linguistiques très importantes

¹⁷¹³ R. CARON (Prés.), *Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne*, op. cit., p. 17. Le rapport est consultable en ligne : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000439.pdf>

¹⁷¹⁴ Le comité ne propose pas, pour autant, qu'aucune protection ne soit assurée pour ces langues. Il souligne l'utilité dont pourrait se prévaloir la République afin de bénéficier des compétences linguistiques de ses citoyens dans les langues étrangères parlées par ses ressortissants pour agir au bénéfice de la France dans le pays d'origine. Le comité souligne également que la République a une responsabilité particulière envers les langues non territoriales « orphelines » ne bénéficiant pas de reconnaissance à l'étranger.

R. CARON (Prés.), *Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne*, op. cit., p. 19-20. Le rapport est consultable en ligne : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000439.pdf>

¹⁷¹⁵ *Ibid.*

d'un point de vue numérique. Leur maîtrise constitue, ainsi, en plus d'un intérêt patrimonial et identitaire, un intérêt économique et social, puisqu'elle permet d'offrir un débouché naturel à leurs locuteurs et de développer les échanges avec les pays voisins¹⁷¹⁶.

Ce caractère transfrontalier, s'il offre une perspective et des débouchés supplémentaires pour les locuteurs de ces langues, peut également offrir un espace commun d'application de politiques publiques inspirées sur des objectifs et des mesures semblables. C'est, en particulier le cas des politiques de revitalisation et de normalisation linguistique mises en œuvre en faveur de la langue basque en France et en Espagne¹⁷¹⁷.

Le patrimoine linguistique reconnu par l'article 75-1 de la Constitution est donc extrêmement varié et divers. Si la notion de patrimoine constitutionnel offre un fondement juridique commun, il apparaît de manière évidente que la définition des mesures de protection et de promotion de ce patrimoine appelle une approche différenciée. Cette approche, fondée sur une catégorisation des langues régionales fine, s'applique aux mesures administratives des pouvoirs publics. Elle se vérifie également dans le domaine juridique, puisque certaines langues bénéficient de dispositions législatives spécifiques (B).

B/ La diversité juridique

Les autorités administratives ont appliqué dès l'origine de manière différenciée les mesures de promotion et de protection des langues régionales. Cette application différenciée se vérifie dans les deux domaines qui ont fait l'objet d'une action et d'une régulation de la part des pouvoirs publics : l'enseignement et les médias.

En matière d'enseignement, les 70 langues régionales répertoriées par le rapport de Bernard Cerquiglini ne bénéficient pas des possibilités d'enseignement. Dès l'origine, la loi 51-46 du 11 janvier 1951, dite loi Deixonne, qui avait introduit des possibilités d'usage des langues régionales dans l'enseignement faisait bénéficier uniquement la langue basque, le breton, le catalan et la langue occitane de ses dispositions¹⁷¹⁸. C'est par voie de décret que ces possibilités

¹⁷¹⁶ Le comité souligne le cas de l'allemand alsacien qui constitue un pont dans la maîtrise de l'allemand et favorise la mobilité des citoyens avec l'Allemagne ou la Suisse. Le même argument peut être soulevé en ce qui concerne la langue basque et le catalan.

R. CARON (Prés.), *Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne*, *op. cit.*, p. 18. Le rapport est consultable en ligne : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000439.pdf>

¹⁷¹⁷ Voir le chapitre II de la partie 2 de la présente thèse.

¹⁷¹⁸ Loi n°51-46 du 11 janvier 1951 relative à l'enseignement des langues et des dialectes locaux, *op. cit.*, art. 10 : « Les articles 2 à 9 inclus de la présente ici seront applicables, dès la rentrée scolaire qui en suivra la promulgation, dans la zone d'influence du breton, du basque, du catalan et de la langue occitane ».

furent étendues au corse¹⁷¹⁹, au tahitien¹⁷²⁰ et aux langues mélanésiennes de Nouvelle-Calédonie¹⁷²¹.

De manière générale, le comité pour la promotion des langues régionales de 2013 identifie une catégorie de langues qui bénéficient de toutes les possibilités d'enseignement prévues par la loi (l'alsacien¹⁷²², la langue basque, le breton, le catalan, le corse et l'occitan), une autre catégorie de langues d'outre-mer bénéficiant de la majorité de ces possibilités (les différents créoles et le tahitien), et enfin une série de langues dont l'application de ces possibilités est partielle (les langues d'oïl et notamment le gallo, le flamand occidental et les autres langues d'outre-mer)¹⁷²³. Ce constat se vérifie dans la régulation des modalités d'enseignement des langues régionales. Depuis la loi Deixonne de 1951, le législateur et le pouvoir réglementaire ont eu le souci de reconnaître de manière large et générique les possibilités d'enseignement des langues régionales, de sorte que cet enseignement n'est plus limité exclusivement à une liste de langues¹⁷²⁴.

Toutefois, la mise en œuvre de ces possibilités demeure très variable en fonction de la langue régionale à enseigner. Ce caractère variable s'observe, d'une part, dans l'organisation d'épreuves de langues régionales dans l'examen du baccalauréat. Ces épreuves, prévues à l'origine uniquement pour les langues visées par la loi Deixonne de 1951¹⁷²⁵, ont

¹⁷¹⁹ Décret n°74-33 du 16 janvier 1974, JORF du 18 janvier 1974, p. 694.

¹⁷²⁰ Décret n°81-553 du 12 mai 1981, JORF du 16 mai 1981 p. 1489.

¹⁷²¹ Il s'agit précisément de l'ajië, du drehu, du nengone et du paicî. Décret n°92-1162 du 20 octobre 1992 relatif à l'enseignement des langues et dialectes locaux, JORF du 23 octobre 1992 p. 14767.

¹⁷²² L'enseignement de l'allemand d'Alsace a pu être introduit par le truchement de l'enseignement de l'allemand standard. Décret n°52-1347 du 18 décembre 1952 relatif à l'enseignement de la langue allemande dans les classes terminales des écoles primaires des communes dont la langue usuelle est le dialecte alsacien, JORF du 19 décembre 1952.

¹⁷²³ R. CARON (Prés.), Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, *op. cit.*, p. 24. Le rapport est consultable en ligne : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000439.pdf>

¹⁷²⁴ Voir la section 2 du chapitre I de la partie 2 de la présente thèse.

¹⁷²⁵ Arrêté du 5 décembre 1969 relatif aux épreuves du baccalauréat de 1970, JORF du 6 décembre 1969, p. 11854.

successivement été étendues au corse¹⁷²⁶, au tahitien¹⁷²⁷, à l'alsacien et au mosellan¹⁷²⁸, aux langues mélanésiennes de Nouvelle-Calédonie¹⁷²⁹, au gallo¹⁷³⁰ et au créole¹⁷³¹.

Concernant les concours de recrutement de professeurs du second degré, une section langue corse et langue régionale ouverte à la langue basque, au breton, au catalan et à l'occitan a été créée le 7 avril 1991¹⁷³². Cette section langues régionales a successivement été étendue au tahitien¹⁷³³ et au créole¹⁷³⁴. Enfin, s'agissant de l'allemand alsacien, une épreuve facultative de cette langue est ajoutée au sein de la section de langue allemande du CAPES¹⁷³⁵.

Pour le premier degré, un concours spécial de recrutement des professeurs des écoles chargés d'un enseignement en langues régionales est organisé depuis 2002 pour la langue basque, le breton, le catalan, l'occitan, le corse, le créole et les langues régionales d'Alsace et du pays mosellan. Ce concours comprend une épreuve spéciale d'admissibilité et d'admission en langue régionale¹⁷³⁶. Pour d'autres langues régionales comme le gallo, le flamand occidental, le normand, le picard et le poitevin, seule une épreuve facultative consistant dans la traduction d'un texte rédigé dans une de ces langues est organisée¹⁷³⁷.

¹⁷²⁶ Arrêté du 9 janvier 1975 relatif aux épreuves de langues vivantes du baccalauréat de l'enseignement du second degré à partir de 1975, JORF du 16 janvier 1975, p. 663.

¹⁷²⁷ Arrêté du 12 mai 1981 relatif à la liste des langues vivantes autorisées pour les épreuves facultatives du baccalauréat de technicien, JORF du 16 mai 1981.

Arrêté du 12 mai 1981 modifiant l'arrêté du 5 décembre 1969 relatif aux épreuves du baccalauréat à partir de 1970, JORF du 16 mai 1981, p. 1490.

¹⁷²⁸ Arrêté du 17 septembre 1991 (...) pour ce qui concerne les langues pouvant faire l'objet d'une épreuve facultative, JORF du 25 septembre 1991, p. 12499.

Arrêté du 17 septembre 1991 relatif à l'introduction des langues régionales des pays mosellans et des langues régionales d'Alsace au baccalauréat professionnel, JORF du 25 septembre 1991, p. 12499.

¹⁷²⁹ Arrêté du 20 octobre 1992 (...) relatif aux épreuves du baccalauréat de l'enseignement du second degré, JORF du 23 octobre 1992.

Arrêté du 20 octobre 1992 (...) pour ce qui concerne la liste des langues pouvant faire l'objet d'une épreuve facultative.

Arrêté du 20 octobre 1992 relatif à l'introduction des langues mélanésiennes au baccalauréat professionnel, JORF du 23 octobre 1992, p. 14770.

¹⁷³⁰ L'introduction d'une épreuve au baccalauréat est uniquement prévue, comme pour l'allemand alsacien et le mosellan, dans le cadre d'une épreuve facultative, alors que pour les autres langues régionales une épreuve obligatoire est également organisée.

Arrêté du 15 septembre 1993 relatif aux épreuves du baccalauréat général à compter de la session de 1995, JORF du 17 septembre 1993, p. 12996.

¹⁷³¹ Arrêté du 12 mars 2004 (...) relatif aux épreuves du baccalauréat général à compter de la session 2005, JORF du 23 mars 2004, p. 5558.

¹⁷³² Arrêté du 30 avril 1991 fixant les sections et les modalités d'organisation des concours du certificat d'aptitude au professorat et à l'enseignement du second degré (CAPES), JORF du 6 mai 1999, p. 8021.

¹⁷³³ Arrêté du 4 septembre 1997 modifiant l'arrêté du 30 avril 1991, JORF du 21 septembre 1997, p. 13741.

¹⁷³⁴ Arrêté du 9 février 2001 modifiant l'arrêté du 30 avril 1991, JORF du 17 février 2001, p. 2662.

¹⁷³⁵ Arrêté du 24 août 1993 portant adjonction d'une épreuve facultative d'alsacien au concours externe et interne du CAPES, section langues vivantes étrangères : allemand, JORF du 1^{er} septembre 1993, p. 12284.

¹⁷³⁶ Arrêté du 3 janvier 2002 autorisant au titre de l'année 2002 l'ouverture de concours externes spéciaux et de seconds concours internes spéciaux pour le recrutement de professeurs des écoles chargés d'un enseignement de et en langue régionale, JORF du 5 janvier 2002, p. 327.

¹⁷³⁷ Arrêté interministériel du 8 juin 1983 relatif aux modalités d'organisation des concours spéciaux de recrutement d'instituteurs, JORF du 9 juin 1983, p. 5254.

Enfin, en 2017 une épreuve d'agrégation section langues de France a été créée. Cette section comprend la langue basque, le breton, le catalan, le corse, le créole, l'occitan-langue d'oc et le tahitien¹⁷³⁸. Pour les autres langues, aucun concours d'agrégation n'est organisé.

En ce qui concerne les médias, l'audiovisuel public et le service public radiophoniques se voient assigner la mission de participer à l'expression des langues régionales dans leurs antennes ainsi que de concevoir et de diffuser des programmes dans ces langues¹⁷³⁹. Si les missions englobent toutes les langues régionales, la mise en œuvre de ces missions s'est effectuée de manière très inégale en fonction de chaque langue.

Dans l'audiovisuel public, la chaîne France 3 a diffusé des programmes dans 7 langues régionales : la langue basque, le catalan, le breton, le corse, l'alsacien, l'occitan et le provençal¹⁷⁴⁰. Les autres langues régionales n'ont bénéficié d'aucun programme diffusé sur la chaîne. À l'intérieur de chaque langue, le volume horaire de diffusion varie également de manière très importante. C'est le corse qui bénéficie du temps de diffusion le plus important avec un volume horaire annuel de 81 heures en 2016 sur France 3 corse auxquels il faut ajouter les 907 heures de diffusion sur la chaîne spécifique corsophone *Via Stella*. À l'inverse, la langue basque est celle qui a bénéficié du plus faible nombre d'heures de diffusion, avec un total annuel de 12 heures en 2016. Les divergences entre langues sont ici très importantes, puisque le breton bénéficie de 73 heures de diffusion annuelle, face aux 21 heures du catalan ou aux 106 heures cumulées de l'occitan et du provençal¹⁷⁴¹. Enfin, les langues d'outre-mer ne bénéficient pas de programmes diffusés dans leur langue. La chaîne France Ô propose des programmes spécifiques sur les cultures de ces territoires.

Le phénomène est semblable pour les radios du groupe Radio France. Les stations locales de la radio France bleue appliquent des politiques très différentes, entre la création d'une station entièrement en alsacien (France bleue *Elsas*), une antenne bilingue français/corse (France bleue corse *frequenza mora*) et des antennes francophones proposant régulièrement des programmes, journaux et émissions en langue basque ou en breton (France bleue Pays Basque et France bleue *breizh ezel*)¹⁷⁴². Les stations de France bleue favorisent également l'expression

¹⁷³⁸ Arrêté du 15 mars 2017 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2009 fixant les sections et les modalités d'organisation des concours de l'agrégation, JORF 70 du 23 mars 2017, texte n°19.

¹⁷³⁹ Voir la section 2 du chapitre I de la partie 2 de la présente thèse.

¹⁷⁴⁰ Si le provençal est considéré comme un dialecte de l'occitan langue d'oc pour l'Éducation nationale, France 3 conçoit des programmes spécifiquement en provençal.

¹⁷⁴¹ Pour consulter les décomptes horaires : Délégation générale à la langue française et aux langues de France, rapport annuel au Parlement, 2016, p. 111. Le rapport est disponible en ligne : <http://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Langue-francaise-et-langues-de-France/La-DGLFLF/Nos-priorites/Rapport-au-Parlement-sur-l-emploi-de-la-langue-francaise-2017>.

¹⁷⁴² *Ibid.*

d'autres langues régionales¹⁷⁴³ par la valorisation d'artistes musicaux chantant dans ces langues, ou par la conception de programmes courts ludiques.

Le traitement de la diversité du pluralisme linguistique français s'est, par conséquent, d'ores et déjà caractérisé au niveau des autorités administratives par une approche différenciée. Cette approche différencialiste se vérifie, au niveau législatif, par l'adoption de dispositions spécifiques s'appliquant à certaines de ces langues régionales. Ces dispositions spécifiques ont été adoptées dans le cadre des différents statuts politiques et administratifs dont se sont dotées plusieurs collectivités d'outre-mer (2) ou la collectivité de Corse (1). Elles constituent l'amorce d'une approche territorialisée et différenciée du droit des langues régionales en France.

1- Les dispositions particulières à la langue corse

La question de la régulation spécifique de l'usage et de l'apprentissage de la langue corse a été concomitante avec celle de l'adoption d'un statut institutionnel propre à la Corse. Dès l'adoption du premier statut particulier de la Corse¹⁷⁴⁴, la question de la langue corse est apparue au sein des compétences de la collectivité¹⁷⁴⁵. L'article 2 du volet relatif aux compétences dispose que : « *Sur proposition de son président, et après consultation des départements ainsi que du conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie, l'assemblée détermine les activités éducatives complémentaires qu'elle organise et notamment celles relatives à l'enseignement de la langue corse et de la culture corse* ».

Cette compétence d'organisation de l'enseignement de la langue corse n'apporte pas de novation particulière en ce qui concerne le régime général de cet enseignement, puisque le même article du statut particulier prend le soin de préciser que : « *ces activités sont facultatives pour les élèves et ne peuvent se substituer à celles prévues par les programmes d'enseignement et de formation* ». Ainsi est préservé le caractère subsidiaire et facultatif de l'enseignement de la langue corse qui peut, toutefois, être dispensé tout au long de la scolarité, en accord avec la permission générale ouverte par la loi Haby de 1975 à toutes les langues régionales.

La définition d'une compétence d'organisation des activités d'enseignement de la langue corse apporte cependant, une nouveauté en ce qui concerne l'organisation administrative et

¹⁷⁴³ Il s'agit de l'occitan langue d'oc, de différentes langues d'oïl : picard, normand et platt, ou de dialectes du français comme le ch'timi. Cf. le rapport annuel au Parlement de la DGLFLF, p. 112-113.

¹⁷⁴⁴ Loi n°82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative, JORF du 3 mars 1982, p. 748.

¹⁷⁴⁵ Loi n°82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse : compétences, JORF du 31 juillet 1982, p. 2457.

institutionnelle de cet enseignement. En effet, la reconnaissance d'une telle compétence à la région Corse préfigure le caractère partagé entre l'État et les collectivités territoriales de l'organisation de l'enseignement des langues régionales. Jusqu'alors, l'organisation de cet enseignement revenait entièrement à l'État. Désormais, la région à statut particulier de Corse a également une compétence sur le volet organisationnel.

Ce principe de responsabilité partagée relatif à l'organisation de l'enseignement des langues régionales va être généralisé par la circulaire 95-096 du 7 avril 1995, et va ensuite être réaffirmé par le législateur à partir de l'adoption de la loi dite Fillon du 23 avril 2005¹⁷⁴⁶.

Si, au-delà de cet aspect organisationnel, les dispositions concernant l'enseignement de la langue corse n'apportent pas de modification substantielle en ce qui concerne le caractère complémentaire et facultatif de cet enseignement, l'exercice de la compétence d'organisation faite par la région de Corse va contribuer à poser les termes du débat nouveau sur cette question. En effet, dès l'adoption d'une motion votée à l'unanimité le 8 juillet 1983, l'Assemblée de Corse penche en faveur de la mise en place d'un enseignement obligatoire de la langue corse, dans le cadre d'un plan triennal visant à établir un bilinguisme français-corse¹⁷⁴⁷.

Si une telle hypothèse est écartée par une réponse formelle envoyée par le Ministre de l'Éducation nationale, M. Pierre Mauroy, à l'Assemblée de Corse, la question du caractère obligatoire de la langue corse réapparaîtra au fil des évolutions institutionnelles de l'île de beauté.

Dans cette optique, l'adoption d'un deuxième statut particulier de l'île portant création d'une Collectivité territoriale de Corse¹⁷⁴⁸ apporte une novation majeure pour l'enseignement de la langue corse. L'article 53 du nouveau statut assigne à la nouvelle assemblée un rôle plus affirmé dans l'organisation de l'enseignement de la langue corse en disposant que : « *l'Assemblée adopte, dans les mêmes conditions, un plan de développement de l'enseignement de la langue et de la culture corses* ». Une des caractéristiques majeures de ce plan de développement est de prévoir « *les modalités d'insertion de cet enseignement dans le temps scolaire* ».

Désormais, l'enseignement de la langue corse n'est plus une activité complémentaire, mais est intégré dans le temps scolaire. De là à voir une volonté d'imposer l'enseignement du corse, et donc de transformer son caractère facultatif en obligation, il n'y a qu'un pas que divers sénateurs ont rapidement franchi lors de la saisine du Conseil constitutionnel.

¹⁷⁴⁶ Voir la section 2 du chapitre I de la Partie 2 de la présente thèse.

¹⁷⁴⁷ Sur la motion, voir : V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, op. cit., p. 106-107.

¹⁷⁴⁸ Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, JORF du 14 mai 1991, p. 6313.

Si la décision 91-290 DC relative au statut particulier de la Collectivité territoriale de Corse est demeurée célèbre en raison de la censure de la référence faite par le statut au *peuple corse, composante du peuple français*, et par la consécration constitutionnelle du principe d'unicité du peuple français¹⁷⁴⁹, le Conseil a également eu l'occasion de se pencher sur la question de l'enseignement de la langue corse.

Le contrôle de l'article 53 du statut a été l'occasion pour le Conseil à la fois de poser les fondements de sa jurisprudence en ce qui concerne l'enseignement des langues régionales, et de valider la disposition du statut par le biais d'une réserve d'interprétation neutralisante. Tout d'abord, le Conseil consacre la valeur constitutionnelle du caractère facultatif d'un tel enseignement. Un tel caractère est, en effet, une condition du respect du principe d'égalité. Ensuite, et alors qu'une censure de l'article 53 aurait pu être prononcée en raison de l'intégration de l'enseignement de la langue corse dans le temps scolaire, le Conseil valide la rédaction adoptée par le statut particulier en neutralisant toute interprétation de l'article estimant que l'intégration de la langue corse dans le temps scolaire équivaldrait à lui reconnaître un caractère obligatoire¹⁷⁵⁰.

Si l'interprétation neutralisante du Conseil, signe du « pragmatisme » de ce dernier en ce qui concerne l'identité et la culture corses¹⁷⁵¹, a permis de sauver l'article 53 tout en posant les principes généraux de l'enseignement des langues régionales, il n'a pas été sans entraîner des modifications importantes dans l'organisation concrète de l'enseignement de la langue corse.

Sur la base de cette intégration dans le temps scolaire, l'Assemblée de Corse a adopté en 1997 un plan de généralisation de son enseignement. L'idée est claire, l'intégration dans le temps scolaire signifie l'intégration de manière générale de l'enseignement du corse à tous les élèves à hauteur de trois heures hebdomadaires. Cette généralisation constitue le précurseur de l'intégration du principe de l'offre dans l'enseignement de la langue corse. Alors que pour les autres langues, l'enseignement est intégré sur le principe de la demande, ici la logique est inversée et l'enseignement est proposé de manière systématique. Écartée par la réserve

¹⁷⁴⁹ Cons. Const., 91-290 DC du 9 mai 1991, *op. cit.*, Cons. 11 à 14.

¹⁷⁵⁰ Cons. Const., 91-290 DC du 9 mai 1991, *op. cit.*, Cons. 37 : « *Considérant que l'article 53 prévoit l'insertion dans le temps scolaire de l'enseignement de la langue et de la culture corses ; que cet enseignement n'est pas contraire au principe d'égalité dès lors qu'il ne revêt pas un caractère obligatoire ; qu'il n'a pas davantage pour objet de soustraire les élèves scolarisés dans les établissements de la collectivité territoriale de Corse aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci ; que, par suite, le fait pour le législateur d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à promouvoir l'enseignement de la langue et de la culture corses, ne saurait être regardé comme portant atteinte à aucun principe de valeur constitutionnelle* ».

¹⁷⁵¹ S. PIERRÉ-CAPS, « Le Conseil constitutionnel, gardien de l'identité française », *Revue des sciences administratives de la Méditerranée orientale*, 1990, n° s.n, p. 150. Cité par : V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, *op. cit.*, p. 108.

d'interprétation du Conseil constitutionnel, la question du caractère obligatoire de l'enseignement du corse revient par le truchement de la compétence de son organisation par l'Assemblée.

Le débat sur le caractère obligatoire de la langue corse revient au premier plan lors de l'adoption d'un nouveau statut particulier de l'île en 2002¹⁷⁵². L'article 7 de ce nouveau statut intègre une nouvelle disposition au sein de l'article L312-11-1 du code de l'éducation affirmant que « *la langue corse est une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires de Corse* ». Cette formulation constitue une reprise d'une disposition qui avait été insérée dans le cadre du statut d'autonomie de la Polynésie française de 1996. Elle marque une évolution qualitative par rapport à la formule de 1991. Désormais, l'enseignement de la langue corse est intégré dans l'horaire normal des écoles du premier degré de l'île. Le principe de l'offre est ici réaffirmé, et l'enseignement généralisé de la langue corse est désormais renforcé.

Comme ce fut le cas lors de l'adoption du statut particulier de 1991, la disposition nouvelle concernant l'enseignement du corse suscita les critiques d'opposants y voyant une volonté d'instaurer un enseignement obligatoire de la langue corse. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision 2001-454 DC adopta la même solution qu'en 1991, en formulant la réserve selon laquelle « *sous réserve que l'enseignement de la langue corse revête, tant dans son principe que dans ses modalités de mise en œuvre, un caractère facultatif* »¹⁷⁵³ l'article 7 du statut n'était pas contraire à la Constitution.

Désormais validé par le Conseil constitutionnel, l'enseignement de la langue corse sur la base du principe de l'offre permet de dresser une troisième voie entre l'enseignement optionnel facultatif et l'enseignement obligatoire. L'enseignement du corse est généralisé mais il ne présente pas un caractère obligatoire dès lors que les parents conservent la faculté de s'opposer à ce que leurs enfants suivent un tel enseignement¹⁷⁵⁴.

Ces dispositions concernant l'enseignement généralisé de la langue corse dans le premier degré restent en vigueur actuellement, et notamment depuis l'instauration le 1^{er} janvier 2018 d'une collectivité unique de Corse issue de la fusion entre la Collectivité territoriale de Corse et des deux conseils généraux de Haute Corse et de Corse du sud¹⁷⁵⁵. Si plusieurs demandes et

¹⁷⁵² Loi n°2002-92 relative à la Corse, JORF du 23 janvier 2002, p. 1503-1519.

¹⁷⁵³ Cons. Const., 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *op. cit.*, Cons. 25.

¹⁷⁵⁴ M. VERPEAUX, « La décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse : une décision inattendue ? », RFDA, 2002, 2002, p. 465.

¹⁷⁵⁵ La fusion a été entérinée par l'article 30 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Elle a été mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2018.

délibérations ont été votées concernant notamment la reconnaissance d'un statut de co-officialité de la langue corse¹⁷⁵⁶, ces demandes ont été jusqu'à aujourd'hui rejetées par le Gouvernement, et les seules dispositions particulières concernant la langue corse sont circonscrites au domaine de l'enseignement.

Au-delà de ces dispositions appliquées en Corse, d'autres dispositions particulières existent également dans diverses collectivités d'outre-mer et contribuent à renforcer la différenciation du droit applicable aux langues régionales en France (2).

2- Les dispositions particulières aux langues d'outre-mer

En ce qui concerne les langues d'outre-mer, il convient de définir deux catégories de langues. Dans une première catégorie, certaines langues bénéficient de dispositions spécifiques qui n'impliquent pas de traitement juridique différent par rapport aux langues régionales de métropole. Ces langues sont principalement les différents créoles et les langues mahoraises (a). D'un autre côté, en relation avec les statuts politiques et juridiques particuliers d'autonomie et de souveraineté partagée, la langue tahitienne et les langues kanakes bénéficient de dispositions relevant d'un différencialisme juridique plus marqué (b).

a) *Les créoles et les langues mahoraises*

C'est dans le cadre de l'application du principe d'adaptation législative que le législateur a inséré diverses dispositions particulières propres aux différents créoles de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion. Ainsi, la loi du 2 août 1984 dispose dans son article 21 que relève de la compétence régionale propre à ces régions d'outre-mer la tâche de déterminer « *les activités éducatives et culturelles complémentaires relatives à la connaissance des langues et des cultures régionales, qui peuvent être organisées dans les établissements scolaires relevant de la compétence de la région* »¹⁷⁵⁷. Cet article, codifié à l'article L 214-17 du code de l'éducation s'inscrit dans la continuité du principe général commandant l'enseignement des langues régionales. L'enseignement des différents créoles est, en effet,

¹⁷⁵⁶ C'est notamment le cas de la délibération du 17 mai 2013 approuvant les propositions pour un statut de co-officialité et de revitalisation de la langue corse. Voir la section 2 du chapitre I de la Partie 2 de la présente thèse. Ces demandes ont également été reformulées lors de plusieurs rencontres entre le Président de la République M. Macron et plusieurs élus et représentants institutionnels corses en 2018 et en 2019.

¹⁷⁵⁷ Loi n°84-747 du 2 août 1984, JORF du 3 août 1984, p. 2559.

complémentaire à l'enseignement général dispensé et reste, en toute hypothèse, facultatif¹⁷⁵⁸. La seule particularité de cet article est, par application du principe d'adaptation législative, de doter les régions d'outre-mer d'une compétence particulière relative à l'organisation de ces enseignements. Saisie sur l'ensemble des dispositions de la loi et sur certains articles en particulier¹⁷⁵⁹, le Conseil constitutionnel n'a pas relevé d'office d'inconstitutionnalité justifiant la censure de cet article, de sorte que ces dispositions sont actuellement en vigueur¹⁷⁶⁰.

La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 a inséré des dispositions visant, d'une part, à faire bénéficier les créoles des dispositions des articles L312-10 et L312-11 du code de l'éducation et, d'autre part, à marquer un attachement au développement de politiques publiques en faveur de l'usage des langues régionales d'outre-mer en disposant que : « *les langues régionales en usage dans les collectivités relevant des articles 73 et 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie font partie du patrimoine linguistique de la Nation. Elles bénéficient du renforcement des politiques en faveur des langues régionales afin d'en faciliter l'usage* »¹⁷⁶¹. Cette disposition inscrit à la fois les différents créoles et les langues d'outre-mer dans le droit commun applicable aux langues régionales, tout en inscrivant un principe de renforcement des politiques linguistiques en faveur de leur usage¹⁷⁶².

En ce qui concerne les langues mahoraises, la loi du 11 juillet 2001 avait inséré au code général des collectivités territoriales un nouvel article L3551-25 en vertu duquel le Conseil départemental de Mayotte pouvait proposer, dans le cadre de sa compétence de planification des activités éducatives complémentaires, un plan de renforcement de l'apprentissage du français et de développement de l'enseignement des langues et de la culture mahoraises.

¹⁷⁵⁸ Art. L 214-17 du code de l'éducation : « *Ces activités, qui peuvent se dérouler pendant les heures d'ouverture des établissements concernés, sont facultatives et ne peuvent se substituer ni porter atteinte aux programmes d'enseignement et de formation définis par l'Etat* ».

¹⁷⁵⁹ Si l'article 21 de la loi n'avait pas fait l'objet d'une saisine spécifiquement, il avait fait l'objet du contrôle du Conseil dans le cadre de la saisine de l'ensemble de la loi effectuée par les requérants.

¹⁷⁶⁰ Cons. Const. 84-174 DC du 25 juin 1984, JORF du 28 juillet 1984, p. 2493. Cons. 2 à 8 sur l'ensemble de la loi. Cons. 30 sur l'absence d'inconstitutionnalité d'office.

¹⁷⁶¹ La loi de 2001 visait, à l'origine, les langues régionales en usage dans les départements d'outre-mer. Cette formulation, qui visait plus particulièrement les différents créoles, a été étendue à l'ensemble des langues parlées dans toutes les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 et 74 de la Constitution, ainsi qu'aux langues de Nouvelle-Calédonie par l'article 71 de la loi n°2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, JORF du 15 octobre 2015, p. 19069.

¹⁷⁶² Sur la question, voir E. JOS « La loi d'orientation pour l'outre-mer : une impulsion en faveur d'un développement culturel centré sur la valorisation des identités », dans M. ELFORT, J-Y. FABERON, V. GOESEL-LE BIHAN (dir), *La loi d'orientation pour l'outre-mer. Quelles singularités dans la France et l'Europe ?*, PUAM, 2001, Aix-en-Provence. Cité par V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitutions*, op. cit., p. 99.

Toutefois, ces dispositions particulières ont été abrogées par la loi du 21 février 2007¹⁷⁶³, inscrivant le département de Mayotte dans le principe d'identité législative en la matière¹⁷⁶⁴.

Les adaptations législatives en matière d'enseignement et d'usage des différents créoles d'outre-mer sont donc restées limitées, et la principale différence réside dans le domaine de la compétence de l'organisation complémentaire de leur enseignement qui revient aux régions ultra-marines. Le caractère facultatif de leur enseignement demeure, toutefois, inscrivant le droit appliqué aux créoles dans la continuité du droit commun. En revanche, la différenciation normative apparaît plus marquée en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie (b).

b) Le tahitien et les langues de Nouvelle-Calédonie

La question des langues tahitiennes et de Nouvelle-Calédonie a été abordée dans le cadre de l'adoption des statuts particuliers de la Polynésie française et de la Nouvelle Calédonie. Si la Polynésie se caractérise par un statut d'autonomie, la collectivité néo-calédonienne est une collectivité *sui generis* à souveraineté partagée avec la France. Le caractère spécifique et dérogoire de ces deux statuts politiques et institutionnels s'est reflété de manière différente en ce qui concerne le droit des langues tahitiennes et mélanésiennes.

Le tahitien et le statut d'autonomie de la Polynésie française

La situation sociolinguistique de la langue tahitienne¹⁷⁶⁵ se caractérise par une maîtrise et une pratique courante en Polynésie française. Le tahitien est largement enseigné à l'école et couramment pratiqué dans l'administration, dans les assemblées délibérantes et même les juridictions¹⁷⁶⁶. La reconnaissance de la langue tahitienne a, par conséquent, constitué un enjeu majeur lors de la mise en place d'un statut particulier de l'archipel océanique. Cette reconnaissance a concerné deux grands domaines : celui de l'enseignement et celui de l'usage public du tahitien.

¹⁷⁶³ Loi n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, JORF du 22 février 2007, p. 3121, art. 17.

¹⁷⁶⁴ L'application du principe d'identité législative a été renforcée depuis le référendum organisé le 31 mars 2011 dans lequel la transformation de la Collectivité de Mayotte en département et région d'outre-mer avait été décidée.

¹⁷⁶⁵ Le tahitien fait partie de la famille des langues polynésiennes qui comprend également le marquisien, le paumotu, le mangarévien et les langues des îles australes (ruturu, ra'ivavae et rapa).

¹⁷⁶⁶ J-Y. FABERON, « Indivisibilité de la République et diversité linguistique du peuple français : la place des langues polynésiennes dans le nouveau statut de la Polynésie française », RFDC, 1996, p. 610.

La régulation spécifique de l'enseignement du tahitien

La question a été abordée dès l'adoption du statut particulier de 1984¹⁷⁶⁷. En ce qui concerne l'enseignement, l'article 90 du statut polynésien effectuait une distinction entre l'enseignement du premier degré et celui du second degré. L'article disposait que : « *La langue tahitienne est une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelle et primaire* ». Dans le second degré, en revanche, l'article précisait que : « *cet enseignement est organisé comme matière facultative et à option* »¹⁷⁶⁸.

L'article établit une distinction claire entre un enseignement qui demeure facultatif et à option dans le second degré, alors que l'intégration dans le cadre de l'horaire normal de ce dernier suggère que l'enseignement du tahitien est obligatoire dans le premier degré¹⁷⁶⁹. Non saisi sur la question de la constitutionnalité d'une telle disposition, le Conseil constitutionnel ne souleva pas d'office l'inconstitutionnalité de l'article 90¹⁷⁷⁰. C'est ainsi que ce principe d'enseignement obligatoire du tahitien dans le premier degré a été appliqué par exception au principe général du caractère facultatif de l'enseignement des langues régionales appliqué partout ailleurs.

La disposition de l'article 90 a été reprise lors de l'adoption en 1996 du premier statut d'autonomie de la Polynésie française¹⁷⁷¹. L'article 115 du nouveau statut reprend le principe de l'intégration de l'enseignement du tahitien dans l'horaire normal des établissements scolaires du premier degré et étend ce principe aux établissements du second degré. Si le Conseil n'avait pas été saisi en 1984, il aura l'occasion de valider la rédaction de l'article issu du statut de 1996 en formulant une interprétation neutralisante selon laquelle « *un tel enseignement ne saurait toutefois sans méconnaître le principe d'égalité revêtir un caractère obligatoire pour les élèves* »¹⁷⁷². Le Conseil procède également au déclassement des dispositions du titre VII relatif à l'identité culturelle dans lequel était intégré l'article 115, en estimant que leur objet n'étant pas de réguler les compétences et les institutions propres de la Polynésie ni de préciser les règles essentielles de fonctionnement de ces institutions, ils sont étrangers au domaine d'une loi organique¹⁷⁷³.

¹⁷⁶⁷ Loi n°84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française, JORF du 7 septembre 1984, p. 2831.

¹⁷⁶⁸ Par exception à ce principe, d'autres langues polynésiennes pouvaient remplacer le tahitien comme langue d'enseignement dans le premier et second degré.

¹⁷⁶⁹ La thèse de l'enseignement obligatoire est notamment défendue par V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, op. cit., p. 103.

¹⁷⁷⁰ Cons. Const. 84-177 DC du 30 août 1984, JORF du 4 septembre 1984, p. 2803. Cons. 8.

¹⁷⁷¹ Loi organique n°96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, JORF du 13 avril 1996, p. 5695.

¹⁷⁷² Cons. Const. 96-373 DC du 9 avril 1996, op. cit., Cons. 92.

¹⁷⁷³ Cons. Const. 96-373 DC du 9 avril 1996, op. cit., Cons. 97.

Cette disposition concernant l'enseignement du tahitien a été reprise telle quelle à l'article 57 du nouveau statut d'autonomie de l'archipel adopté le 27 février 2004¹⁷⁷⁴. Saisi à nouveau pour vérifier la constitutionnalité de cette disposition, le Conseil estime, cette fois, que celle-ci relève du domaine de la loi organique et reformule la réserve d'interprétation excluant tout caractère obligatoire de l'enseignement de tahitien. À cette occasion, l'exigence du caractère facultatif de cet enseignement est étendue des élèves aux étudiants, et également aux professeurs. C'est ainsi que, pour être conforme à la Constitution, « *cet enseignement ne saurait revêtir pour autant un caractère obligatoire ni pour les élèves ou étudiants, ni pour les enseignants* »¹⁷⁷⁵. Suite à cette jurisprudence, le principe du caractère obligatoire de l'enseignement du tahitien qui avait survécu au contrôle du Conseil constitutionnel entre 1984 et 1996, a été édulcoré en un enseignement proposé de manière généralisée et auquel peuvent s'opposer les parents d'élèves. De ce fait, les modalités de cet enseignement, si elles diffèrent du principe d'un enseignement à la demande appliqué ailleurs, sont alignées avec le principe de l'enseignement par une offre généralisée appliqué en Corse.

La régulation spécifique de l'usage public du tahitien

En matière d'usage public, les différents statuts particuliers de la Polynésie française ont également inclus des dispositions spécifiques. Ces dispositions trouvent leur origine dans le bilinguisme institutionnel qui avait été mis en place en Polynésie française. Couramment maîtrisé et pratiqué par la population, le tahitien avait trouvé sa place dans l'espace public et était également employé devant l'administration et les services publics.

Prenant acte de cette situation, le Conseil de gouvernement de la Polynésie française avait adopté le 28 novembre 1980 une décision proclamant la co-officialité du tahitien avec le français, tout en précisant que seule la langue française faisait foi dans les documents juridiques¹⁷⁷⁶. Cette décision, signée par le Haut-commissaire de la République de l'époque, M. Paul Cousseran, a permis d'instaurer un bilinguisme institutionnel dans l'archipel.

Absente des termes du statut particulier de la Polynésie française de 1984, la décision de co-officialité a pu survivre à son adoption et a été appliquée jusqu'à l'adoption du statut

¹⁷⁷⁴ Loi organique n°2004-192 du 27 février 2004, JORF du 2 mars 2004 p. 4183.

¹⁷⁷⁵ Cons. Const. 2004-490 DC du 12 février 2004, *op. cit.*, Cons. 70

¹⁷⁷⁶ Décision n°2036 du 28 novembre 1980, donnant à la langue tahitienne la qualité de langue officielle du territoire de la Polynésie française, JORF du 30 novembre 1980, p. 1270. Art. 1 « *la langue tahitienne est, conjointement avec la langue française, langue officielle du territoire de la Polynésie française* ». Art. 2. « *Dans les actes juridiques, la langue française fait foi* ».

Cité par V.BERTILE, Langues régionales ou minoritaires et Constitution, *op. cit.*, p. 102. Cité et annexé par R. ROUQUETTE, *Le régime juridique des langues en France*, *op. cit.*, p. 625.

d'autonomie de l'archipel en 1996. L'adoption de ce statut a constitué, de manière paradoxale, un recul sur la question de l'officialité du tahitien¹⁷⁷⁷. Saisie sur la question de l'usage public du tahitien lors des consultations préalables à l'adoption du statut d'autonomie, l'assemblée de Polynésie avait proposé de reprendre la formule adoptée en 1980 et de proclamer la co-officialité du tahitien avec le français¹⁷⁷⁸. Cette solution avait été refusée par l'Assemblée nationale, et c'est finalement une version édulcorée qui avait été adoptée. La disposition adoptée proclame que « *le français étant la langue officielle, la langue tahitienne et les autres langues polynésiennes peuvent être utilisées* »¹⁷⁷⁹.

L'adoption de cet article a été l'occasion pour le Conseil constitutionnel de poser les premiers jalons de sa jurisprudence concernant l'usage public du français et de proclamer que « *la référence (...) au français en qualité de "langue officielle", doit s'entendre comme imposant en Polynésie française 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* »¹⁷⁸⁰.

Dès lors, toute prétention à une co-officialité du tahitien a été neutralisée par cette interprétation du Conseil constitutionnel. Toutefois, la référence à la possibilité d'utiliser les langues polynésiennes ayant été validée, le territoire de la Polynésie française est rentré, dans ce domaine, dans le droit commun qui tente de concilier le principe de monolinguisme institutionnel francophone avec celui de liberté linguistique.

L'adoption du nouveau statut d'autonomie de l'archipel en 2004 a confirmé cette volonté de conciliation. En effet, l'article 57 du statut reprend dans son premier alinéa tel quel le considérant exprimé par le Conseil constitutionnel en 1996. Dans une volonté de conciliation, l'alinéa suivant souligne l'importance de la langue tahitienne dans l'identité culturelle et la cohésion sociale de la Polynésie, et exprime la nécessité de la préserver et de la reconnaître. Enfin, le même alinéa établit une timide ouverture vers l'usage du tahitien dans la sphère publique en reconnaissant le caractère du tahitien comme moyen de communication quotidienne¹⁷⁸¹.

¹⁷⁷⁷ J-Y. FABERON, « Indivisibilité de la République et diversité linguistique du peuple français : la place des langues polynésiennes dans le nouveau statut de la Polynésie française », RFDC, 1996, p. 611.

¹⁷⁷⁸ S. ARGENTIN, « Les langues polynésiennes et la décision Birk-Lévy contre France : un malentendu linguistique, entre non-dit et trop dit », Droit et langues dans le Pacifique sud : essais comparatistes, HS vol. XIII, 2011, Victoria University Wellington, Wellington.

¹⁷⁷⁹ Loi organique n°96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *op. cit.*, art. 115.

¹⁷⁸⁰ Cons. Const. 96-373 DC du 9 avril 1996, *op. cit.*, Cons. 91.

¹⁷⁸¹ Loi organique n°2004-192 du 27 février 2004, *op. cit.*, art. 57.

Malgré ces déclarations de bonnes intentions, le droit commun est désormais appliqué en ce qui concerne l'usage public obligatoire du français. La jurisprudence administrative a eu l'occasion de le rappeler à plusieurs reprises, en annulant pour vices de procédure des lois du pays adoptées suite à la tenue de propos exclusivement en tahitien par certains membres de l'Assemblée lors des débats précédant le vote¹⁷⁸².

Le Conseil d'État a opté, de plus, pour une approche sévère, en annulant des dispositions du règlement intérieur de l'assemblée territoriale de Polynésie qui prévoyaient qu'« *en séance plénière, l'orateur s'exprime assis. Son intervention est faite en langue française ou en langue tahitienne ou dans l'une des langues polynésiennes* »¹⁷⁸³. Alors que dans les cas précédents, c'est bien l'utilisation exclusive du tahitien et la subséquente non-utilisation du français qui avait motivé l'annulation, le Conseil d'État interprète la disposition relative à l'utilisation du tahitien, non comme une simple possibilité d'usage venant compléter l'usage obligatoire du français, mais comme un droit reconnu aux élus de s'exprimer en tahitien contraire à l'article 57 du statut d'autonomie de la Polynésie française¹⁷⁸⁴.

Les langues mélanésiennes et le statut sui generis de la Nouvelle-Calédonie

La situation linguistique néo-calédonienne diffère sensiblement de celle de la Polynésie française. Alors que cette dernière se caractérise par une maîtrise et un usage courant des langues polynésiennes et principalement du tahitien, la Nouvelle-Calédonie connaît une situation de très fort multilinguisme avec l'existence de 28 langues mélanésiennes¹⁷⁸⁵ qui cohabitent avec d'autres langues océaniques et, bien sûr, le français. Dans cette situation de très grand pluralisme, le français a été adopté comme langue véhiculaire et a tenu un rôle fédérateur¹⁷⁸⁶. C'est d'autant plus vrai à l'écrit, puisque les langues kanakes sont essentiellement des langues orales.

Par voie de conséquence, pendant longtemps, la question de la reconnaissance des langues mélanésiennes a occupé une place discrète dans les dispositions applicables à la Nouvelle-Calédonie. L'enseignement des langues mélanésiennes a, toutefois, bénéficié d'un régime

¹⁷⁸² Cons. État, 22 février 2007 *SCI Caroline*, Cons. État, 22 février 2007, *Fritch et autres*, Cons. État, 13 juin 2013 *Mme C*.

¹⁷⁸³ Délibération n°2005-59 APF du 13 mai 2005 portant règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française, art. 15.

¹⁷⁸⁴ Cons. État, 29 mars 2006, *Haut commissaire de la République en Polynésie française*, Cons. 7.

¹⁷⁸⁵ Le dénombrement est issu du rapport de M. Cerquiglini.

¹⁷⁸⁶ L. LAVENTURE, « Réseau France outre-mer sur les trois océans : la place des langues régionales », dans C. CLAIRIS, D. COSTAQUEC, J-B. COYOS, *Langues et cultures régionales de France. État des lieux, enseignement, politiques*, l'Harmattan, 1999, Paris, p. 206.

Cité par V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution*, op. cit., p. 100.

dérogatoire suite aux accords de Matignon scellant la fin de la situation de quasi-guerre civile de l'île. La loi 88-1028 du 9 novembre 1988 qui avait pour objet de fixer le statut transitoire de la Nouvelle-Calédonie en prévision du référendum d'autodétermination applique le principe d'adaptation législative à l'enseignement. L'article 8 de la loi prévoit, ainsi, que la définition des programmes et des contenus de l'enseignement primaire est compétence de l'État, « *sauf l'adaptation des programmes en fonction des réalités culturelles et linguistiques* »¹⁷⁸⁷ qui revient à la collectivité néo-calédonienne.

C'est dans le contexte des accords de Nouméa de 1998 que la reconnaissance de l'identité culturelle kanake a été effectuée avec une acuité plus marquée. L'article 1.3.3 des accords est relatif aux langues kanak et dispose que ces langues sont avec le français, les langues d'enseignement et de culture en Nouvelle-Calédonie¹⁷⁸⁸. Par conséquent, les accords stipulent que leur place dans l'enseignement et les médias doit être accrue. Cela passe par une réflexion au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, la formation des professeurs et également la mise en place d'un enseignement universitaire dans ces langues. Enfin, l'article prévoit également la création d'une académie linguistique des langues kanak ayant la mission de fixer les standards écrits de ces langues et de contribuer à leur promotion¹⁷⁸⁹.

La mise en œuvre de ces accords a nécessité une révision de la Constitution qui a ajouté un nouveau titre XIII regroupant les articles 76 et 77 qui précisent les dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie¹⁷⁹⁰. Sur ce fondement constitutionnel, la loi organique 99-209¹⁷⁹¹ a mis en place, en même temps qu'un calendrier relatif à la célébration d'un référendum d'indépendance entre 2014 et 2018¹⁷⁹², un statut dérogatoire de l'île établissant une souveraineté partagée entre le territoire et la France.

L'article 215 de la loi organique reprend, dans son deuxième alinéa, les dispositions des accords de Nouméa et dispose que « *les langues kanak sont reconnues comme langues d'enseignement et de culture* ». Cette disposition contribue à doter les langues kanak d'une place à part dans

¹⁷⁸⁷ Loi 88-2018 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, JORF du 10 novembre 1988, p. 14087.

¹⁷⁸⁸ Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, JORF du 27 mai 1998, p. 8039. Art. 1.3.3. « *Les langues kanak sont, avec le français, des langues d'enseignement et de culture en Nouvelle-Calédonie. Leur place dans l'enseignement et les médias doit donc être accrue et faire l'objet d'une réflexion approfondie* ».

¹⁷⁸⁹ L'académie des langues kanak a été créée suite à l'adoption de la délibération n°265 du 17 janvier 2007 portant création et organisation de l'académie des langues kanak.

¹⁷⁹⁰ Loi constitutionnelle n°98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, JORF du 21 juillet 1998, p. 11143.

¹⁷⁹¹ Loi organique 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, JORF du 21 mars 1999, p. 4197.

¹⁷⁹² Le référendum d'indépendance a finalement été célébré le 4 novembre 2018. Le non l'a emporté en recueillant 56,67% des suffrages exprimés face aux 43,33% des votes pour le oui. La participation a été de 81,07%. La loi organique 99-209 prévoit la possibilité pour le Congrès de Nouvelle-Calédonie d'organiser deux nouveaux référendums.

l'enseignement. En effet, la reconnaissance des langues kanakes comme langue d'enseignement ouvre la voie à leur enseignement obligatoire, en dérogation aux règles générales imposant le caractère facultatif d'un tel enseignement.

Saisi au sujet de la constitutionnalité de la loi organique, le Conseil constitutionnel a validé le principe des dérogations aux principes et règles de valeur constitutionnelle mises en place par la révision de 1998 qui avait pour objet de rendre applicable les accords de Nouméa, tout en effectuant un contrôle de proportionnalité de ces dérogations¹⁷⁹³. Sur la base de ces dérogations, les dispositions de l'article 215 de la loi organique ont été jugées conformes à la Constitution¹⁷⁹⁴.

Si l'article 215, en faisant des langues kanak des langues d'enseignement, a ouvert la porte à un enseignement obligatoire de ces langues, la mise en œuvre de la compétence de gestion de l'enseignement du premier et du second degré par les autorités néo-calédoniennes s'est inscrite par l'organisation d'un enseignement facultatif des langues mélanésiennes¹⁷⁹⁵. Ainsi, depuis 2005, un enseignement facultatif de ces langues et dans ces langues de 7 heures en maternelle et de 5 heures en école primaire a été mis en place¹⁷⁹⁶. Dans le second degré, l'enseignement de quatre langues kanak est assuré en application du droit commun et prend la forme d'enseignements optionnels ou facultatifs¹⁷⁹⁷. Ces langues bénéficient également d'épreuves au baccalauréat.

Il ressort de l'analyse de ces différentes dispositions particulières qu'une ébauche de différenciation et de territorialisation du droit de certaines langues régionales a été mise en œuvre. Cette territorialisation, faite par le truchement du principe d'adaptation, a conduit à reconnaître des compétences particulières de sauvegarde de ces langues et d'organisation de leurs modalités d'enseignement. En ce qui concerne ces modalités, le droit français admet un

¹⁷⁹³ Cons. Const. 99-410 DC du 15 mars 1999, JORF du 21 mars 1999, p. 4234. Cons. 3.

¹⁷⁹⁴ Cons. Const. 99-410 DC du 15 mars 1999, *op. cit.*, Cons. 44.

¹⁷⁹⁵ À l'occasion du transfert de la compétence de gestion de l'enseignement secondaire, un grand débat sur l'avenir de l'école calédonienne avait été organisé en 2010. Une des recommandations issue de ce débat était de mettre en place un enseignement obligatoire l'enseignement des cultures kanak et océaniques. Toutefois, cette piste n'a pas été retenue.

Le rapport est cité par M. WAUTHION, « Perspectives sur l'éducation plurilingue dans l'espace océanique », dans M. DOUCET (dir.), *Le pluralisme linguistique. L'aménagement de la coexistence des langues*, *op. cit.*, p. 298-299. Rapport des recommandations de politique éducative, avril 2011. Le rapport est consultable en ligne

¹⁷⁹⁶ Délibération n°118 du 26 septembre 2005 portant programmes de l'école publique de la Nouvelle-Calédonie. La délibération de 2005 a été modifiée par la délibération n° 191 du 13 janvier 2012 portant organisation de l'enseignement primaire de la Nouvelle-Calédonie, JONC du 27 janvier 2012, p. 638. Art. 14 : « À l'école maternelle, un accompagnement, un apprentissage ou un approfondissement de la pratique en langue et culture kanak ou océanique sont dispensés pour les enfants dont les parents en ont exprimé le vœu ». Art. 15 : « À l'école primaire, un enseignement de et en langue kanak est dispensé pour les enfants dont les parents en ont exprimé le vœu ». Art. 15-1 : « Le temps consacré à cet enseignement est de 7 heures hebdomadaires à l'école maternelle et de 5 heures hebdomadaires à l'école élémentaire ».

¹⁷⁹⁷ Il s'agit du A'jië, du Paicî, du Nengone et du Drehu.

enseignement qui doit demeurer facultatif mais qui peut être offert de manière généralisée en Corse et en Polynésie française. Le principe de l'enseignement obligatoire, un temps appliqué en Polynésie française, n'est possible qu'en Nouvelle-Calédonie, même si les autorités néo-calédoniennes ont préféré instaurer un enseignement facultatif des langues mélanésiennes.

En ce qui concerne l'usage public des langues, si le principe de co-officialité du tahitien a été un temps appliqué, le Conseil constitutionnel et les jurisprudences administratives restent vigilantes sur la bonne application de l'usage obligatoire du français et encadrent toute velléité de mettre en place une co-officialité *de facto* par un contrôle rigoureux des dispositions autorisant l'usage des langues autres que le français dans les assemblées délibérantes. Toutefois, le statut d'autonomie de la Polynésie française insiste sur la nature de langue de communication du tahitien, et les permissions d'usage de ces langues issues du droit commun sont ici applicables.

Or, c'est précisément dans le domaine de l'enseignement et de l'usage public que les politiques publiques en faveur de la langue basque présentent des particularités pouvant justifier l'application de solutions territorialisées. Ces particularités concernent des larges domaines de la politique linguistique en faveur de la langue basque qui a pour objet d'instaurer un bilinguisme dans les services publics locaux et devant l'administration locale. Elles concernent également la nécessité mise en avant de reconnaître la méthode d'enseignement bilingue immersive en langue basque, que cela soit par un meilleur soutien aux établissements privés associatifs ou par sa légalisation dans l'enseignement public. Ces particularités sont autant de raisons qui justifient l'exploration de solutions territorialisées, et ont fait l'objet de diverses revendications en ce sens par des acteurs associatifs ou institutionnels (II).

II- La nécessité d'un statut territorial de la langue basque

La définition et la mise en œuvre depuis 2006 d'une politique publique en faveur de la langue basque a mis en lumière la formation d'un consensus des pouvoirs publics sur la nécessité et les moyens de mettre en œuvre une politique de revitalisation de la langue basque. Dans le même temps, l'application des mesures définies dans cette politique linguistique a soulevé les contrariétés observées entre la volonté de récupération linguistique et le droit applicable à la langue basque. Ces limites juridiques observées dans la mise en œuvre de la politique linguistique en faveur de la langue basque (A) sont de nature à justifier la recherche de solutions territorialisées afin de les dépasser. Dans ce sens, les pouvoirs publics et différents acteurs de la société civile ont formulé des demandes de traitement spécifique avec l'objectif de construire

un droit territorial de la langue basque et de dépasser les difficultés posées par l'actuel droit positif dans la mise en œuvre de la revitalisation de la langue basque (B).

A/ Les limites juridiques de la politique en faveur de la langue basque

Il a été rappelé précédemment que les pouvoirs publics ont mis en place depuis 2006 une politique publique qui se fixe l'objectif de réaliser la récupération linguistique de la langue basque de manière à inverser le déclin de locuteurs, en développant le nombre de locuteurs bascophones dits complets, c'est-à-dire disposant d'un niveau de compétence linguistique permettant de communiquer dans cette langue en toute circonstance¹⁷⁹⁸. Pour ce faire, le projet de politique linguistique défini en 2006 adopte une démarche transversale visant à agir dans des domaines très variés, avec l'objectif de renforcer l'apprentissage et l'usage public de la langue basque.

Si l'adoption de cette politique a réuni un large consensus de tous les pouvoirs publics du territoire, son application s'est heurtée au droit applicable. Les principales difficultés se concentrent sur la question de l'enseignement bilingue par la méthode de l'immersion en langue basque (1) et sur celle de l'usage de la langue basque dans différents services publics et administrations (2).

1- L'enseignement bilingue immersif

La question de la mise en œuvre d'un enseignement bilingue par la méthode de l'immersion en langue basque pose des difficultés de cohérence entre les objectifs de la politique publique en faveur de la langue basque et le droit applicable au niveau de l'école publique (a) mais également de l'école privée (b).

a) L'enseignement bilingue immersif à l'école publique

Le développement de l'offre d'enseignement bilingue français/langue basque fait l'objet, depuis 2005 et 2008, d'une programmation pluriannuelle à la fois quantitative et qualitative. Cette programmation, réalisée en partenariat entre l'Office public de la langue basque et le Ministère de l'Éducation nationale, vise à augmenter l'offre d'enseignement bilingue et se

¹⁷⁹⁸ Voir la section 2 du chapitre II de la Partie 2 de la présente thèse.

concentre sur deux formes d'enseignement : l'enseignement bilingue à parité horaire et l'enseignement bilingue par application de l'immersion en langue basque¹⁷⁹⁹.

Si la mise en œuvre de cette programmation pluriannuelle n'a pas soulevé de difficultés juridiques particulières en ce qui concerne l'enseignement bilingue à parité horaire, les obstacles ont été plus importants pour le développement de l'enseignement bilingue par application de l'immersion en langue basque. En effet, la jurisprudence administrative a eu l'occasion de s'opposer à l'intégration des structures immersives en langue bretonne à l'école publique depuis une décision de 2002¹⁸⁰⁰ en estimant que les modalités d'usage de la langue régionale dans cette méthode allaient au-delà des nécessités d'apprentissage des langues régionales, et s'opposaient donc au principe de l'usage obligatoire du français dans l'enseignement.

Non saisi formellement sur l'intégration de ces structures dans l'école publique, le Conseil constitutionnel a, toutefois, estimé opportun d'émettre une réserve d'interprétation qui sonne comme un avertissement face à une telle hypothèse, en soulignant que « *l'usage d'une langue autre que le français ne peut être imposé aux élèves des établissements de l'enseignement public ni dans la vie de l'établissement, ni dans l'enseignement des disciplines autres que celles de la langue considérée* »¹⁸⁰¹.

La conséquence de ces rappels jurisprudentiels est que, en l'état actuel du droit, la mise en place d'un enseignement bilingue par immersion en langue basque dans l'enseignement public est contraire au principe de légalité. Si certaines initiatives parlementaires visant à reconnaître légalement l'immersion ont vu le jour¹⁸⁰², force est de constater qu'aucune évolution en ce sens n'a été adoptée à ce jour. Le seul argument permettant de défendre une telle reconnaissance nécessiterait d'interpréter de manière extensive la formulation de l'article L.312-10 du code de l'éducation issue de la loi de refondation de l'école du 8 juillet 2013 et qui dispose que « *L'enseignement facultatif de langue et culture régionales est proposé dans l'une des deux formes suivantes : 2° Un enseignement bilingue en langue française et en langue régionale* »¹⁸⁰³.

¹⁷⁹⁹ Pour plus d'éléments sur cette programmation, voire la section 2 du chapitre II de la partie 2 de la présente thèse.

¹⁸⁰⁰ Cons. État, 29 novembre 2002, *SNES et autres*, Cons. 3. Cons. État, 29 novembre 2002, *UNSA et autres*, Cons.7.

¹⁸⁰¹ Cons. Const. 2001-456 DC du 27 décembre 2001, *op. cit.*, Cons. 49.

¹⁸⁰² Proposition de loi relative à la promotion des langues régionales. La proposition est consultable en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0897.asp>

Proposition de loi relative à l'enseignement immersif des langues régionales et à leur promotion dans l'espace public et audiovisuel. La proposition est consultable en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion3288.asp>

¹⁸⁰³ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013, *op. cit.*, art. 40.

Dans cette argumentation, dans un premier temps il conviendrait de constater que l'article L312-10 permet un enseignement facultatif bilingue en français et en langue régionale. Dans un second temps, il faudrait constater également que l'enseignement immersif est lui-même un enseignement bilingue en français et en langue régionale où seule la matière de français est enseignée dans cette langue, alors que les autres matières sont enseignées en langue régionale¹⁸⁰⁴. Par conséquent, puisque cette méthode est également bilingue, cette argumentation soutiendrait que la méthode immersive est désormais reconnue par l'article L312-10 du code de l'éducation.

Défendre une telle position est particulièrement audacieux. En effet, la consultation des débats parlementaires ayant conduit à l'adoption de l'article 40 de la loi du 8 juillet 2013 démontrent que l'intégration d'une référence expresse à l'enseignement bilingue par la méthode de l'immersion en langue régionale avait été envisagée par le biais de plusieurs amendements. Or, ces amendements avaient été rejetés et c'est finalement la version en vigueur actuellement qui avait été adoptée¹⁸⁰⁵. Il résulte donc que donner un tel sens à l'article L312-10 du code de l'éducation n'entre pas dans la finalité poursuivie par le législateur en 2013.

C'est donc au prix d'une interprétation jurisprudentielle audacieuse de cet article qu'une telle hypothèse pourrait se vérifier. Or, la jurisprudence a encadré l'enseignement bilingue systématiquement dans un sens restrictif, et lorsqu'elle a été saisie sur la question de l'enseignement bilingue immersif, la jurisprudence administrative a jugé de son caractère excessif et l'a exclu des dérogations ouvertes par le droit applicable. Le Conseil constitutionnel a également eu l'occasion d'intégrer une mise en garde sur l'hypothèse d'une intégration des écoles bilingues immersives à l'école publique. Il paraît donc très improbable que les différentes juridictions interprètent de manière constructive cet article L312-10 et opèrent un revirement de jurisprudence afin d'y voir une reconnaissance législative de l'immersion. Il convient donc de conclure qu'actuellement l'intégration de l'immersion dans les établissements scolaires publics reste contraire au principe de légalité.

¹⁸⁰⁴ De manière plus précise, la méthode immersive intègre un enseignement exclusif en langue basque en maternelle et jusqu'au CE1. À partir du CE2 la langue française est intégrée selon un schéma progressif de 3 heures en CE2, 5 heures en CM1 et 7 heures en CM2. À partir du collège, seule la matière de français est enseignée en langue française.

¹⁸⁰⁵ Cette hypothèse avait été envisagée par le dépôt d'un amendement par le Sénateur Jacques Legendre, mais l'amendement avait été rejeté.

Compte rendu intégral des débats parlementaires du 23 mai 2013, JORF Sénat du 24 mai 2013, p. 4567-4571.

Lors de la seconde lecture à l'Assemblée nationale, la même hypothèse avait également été envisagée, mais plusieurs amendements dans ce sens avaient été rejetés.

Compte rendu intégral des débats parlementaires du 1^{er} juin 2013, JORF Assemblée nationale, p. 6046-6054.

Si la mise en œuvre de l'enseignement bilingue immersif à l'école publique est entachée d'illégalité, la construction d'une offre immersive en langue basque dans les établissements publics n'a pas été abandonnée pour autant. C'est ainsi qu'une telle offre est mise en œuvre depuis 2011 dans les sections maternelles de divers établissements publics, suite à la signature entre l'Office public de la langue basque et le Ministère de l'Éducation nationale d'un protocole d'expérimentation en ce sens¹⁸⁰⁶.

La signature de ce protocole s'est traduite par un développement des écoles publiques proposant un enseignement bilingue par immersion, portant leur nombre à 17 lors de la rentrée scolaire 2018-2019¹⁸⁰⁷.

Si l'expérimentation a permis l'introduction de la méthode de l'immersion en langue basque dans les sections maternelles de l'école publique, son développement reste soumis aux contingences politiques et administratives, ainsi qu'aux réserves juridiques que pose la mise en œuvre de l'immersion dans l'école publique. C'est ainsi que, dans le contexte de déclarations du Gouvernement montrant son opposition à l'intégration de l'enseignement immersif à l'école publique¹⁸⁰⁸, l'inspection de l'Éducation nationale a signifié son refus d'ouvrir l'expérimentation à trois nouveaux établissements publics pour la rentrée 2019-2020, alors que la procédure préalable à l'ouverture de ces projets avait été menée à son bout en respectant les différentes étapes du protocole d'expérimentation¹⁸⁰⁹.

Ce refus et les déclarations du Ministre montrent les réserves que soulèvent encore l'intégration de l'enseignement bilingue immersif dans l'école publique. Signe de ces difficultés et de la contradiction avec la politique publique en faveur de la langue basque, le Président et le vice-Président de l'Office public de la langue basque ont adressé un courrier au Premier ministre, au ministre de l'Éducation nationale et à la ministre de la Cohésion des territoires protestant contre la suspension de l'ouverture des trois projets d'expérimentation. Le courrier, outre la défense du protocole d'expérimentation qu'il réalise, alerte sur le manque de cohérence entre une

¹⁸⁰⁶ Protocole relatif à la demande par une école d'une expérimentation pédagogique nécessitant l'augmentation du nombre d'heures d'enseignement en basque dans les sections bilingues du 1^{er} degré. Le protocole est disponible en ligne : http://web64.ac-bordeaux.fr/fileadmin/fichiers/circos/anglet/Documents/BILINGUISME/Protocole_experimentation_pedagogique.pdf

Pour plus d'éléments sur ce protocole, voir la section 2 du chapitre II de la Partie 2 de la présente thèse.

¹⁸⁰⁷ À côté de ces 15 établissements publics, 18 établissements privés confessionnels font également partie de l'expérimentation.

¹⁸⁰⁸ La ministre de la cohésion du territoire, Mme Gourault, a défendu l'opposition du Gouvernement à l'enseignement immersif dans l'école publique à l'occasion de l'examen d'un amendement déposé dans le cadre du projet de loi relatif à la collectivité européenne d'Alsace.

Compte rendu intégral des débats du 3 avril 2019, JORF AN du 4 avril 2019, p. 5075.

¹⁸⁰⁹ Il s'agit des écoles publiques d'Irissarry, d'Ainhoa et d'Anglet.

politique approuvée au sein de l'Office public par les représentants de l'État et l'hostilité affichée par le Gouvernement au niveau national¹⁸¹⁰.

En effet, cette contradiction apparaît de manière claire puisque le 19 octobre 2018, l'Assemblée générale de l'Office public de la langue basque avait voté à l'unanimité, et donc en recueillant les voix favorables des représentants de l'État¹⁸¹¹, son projet stratégique dans lequel un développement des expérimentations concernant l'enseignement bilingue par immersion était approuvé¹⁸¹². Cette attitude favorable des représentants locaux de l'État contraste avec l'hostilité gouvernementale sur l'immersion. Au total, la position de l'État souffre d'un manque de clarté et de lisibilité.

Si ces difficultés illustrent bien la difficulté de l'intégration de l'enseignement bilingue immersif dans l'école publique et traduisent la fragilité politique et juridique du dispositif mis en place depuis 2011, il n'en reste pas moins que la très grande majorité des élèves suivant un enseignement bilingue immersif français/langue basque est inscrit au sein des établissements privés associatifs regroupés dans la fédération *Seaska*. Cet enseignement bénéficie d'un succès certain, en développement constant chaque année et, dans le premier degré, environ 10% des élèves scolarisés suivent un enseignement bilingue immersif dans une des écoles de la fédération *Seaska*¹⁸¹³. Or, le développement de cette offre d'enseignement, prévu dans le cadre des programmations pluriannuelles de l'Office public, se heurte également à des difficultés juridiques, notamment en ce qui concerne le financement public des dépenses d'investissement de ces établissements scolaires (b).

b) L'enseignement bilingue immersif à l'école privée

Un des axes de la politique publique en faveur de la langue basque est le développement de l'offre d'enseignement bilingue par la méthode de l'immersion en langue basque. Si ce développement est passé, dans un deuxième temps, par son introduction expérimentale dans

¹⁸¹⁰ Des extraits du contenu du courrier ont été publiés par la presse. https://mediabask.naiz.eus/fr/info_mbsk/20190415/enseignement-immersif-l-oplb-interpelle-l-etat

¹⁸¹¹ L'État est représenté l'assemblée générale de l'Office par le Préfet des Pyrénées-Atlantiques, le Recteur de l'Académie de Bordeaux, le Directeur régional des affaires culturelles et le Délégué général de la langue française et des langues de France en sa qualité de Commissaire du Gouvernement.

¹⁸¹² Le projet stratégique est disponible en ligne : <https://www.mintzaira.fr/fr/documents-bibliodocs/documents-votes-en-assemblee-generale.html>

¹⁸¹³ Les données sont disponibles pour l'année scolaire 2017-2018 dans le lien suivant : http://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Aktualitateak/Bilan_rentree_2017_et_evolution.pdf

l'école publique, l'Office public de la langue basque en partenariat avec l'Éducation nationale, a investi dans un premier temps le champ de l'enseignement privé associatif¹⁸¹⁴.

Le développement de cette filière est passé par la signature d'une convention tripartite entre l'Office public, le Ministère de l'Éducation nationale et la fédération *Seaska* en 2009, qui a été renouvelée successivement depuis¹⁸¹⁵. L'un des objectifs de cette convention est d'accompagner le développement de la filière et d'établir une méthodologie quant à l'affectation de moyens de personnel enseignant par l'État¹⁸¹⁶.

La mise en œuvre de ce développement au sein des filières associatives privées n'a pas soulevé de difficultés juridiques, et les différents désaccords, points de blocage ou difficultés sont davantage d'ordre administratif, financier et politique¹⁸¹⁷. Si la question des dépenses de fonctionnement ne suscite pas de difficultés juridiques majeures, la question est, en revanche, différente en ce qui concerne le financement public des dépenses d'investissement.

En effet, par application des articles L151-3 et L151-4 du code de l'éducation, le financement public de ces dépenses d'investissement est très strictement encadré puisque toute subvention publique concernant les dépenses d'investissement est interdite pour les établissements scolaires du premier degré, et que le financement public est plafonné à hauteur de 10% des dépenses totales d'investissement pour les établissements scolaires du second degré. Si ces règles ne s'appliquent pas à l'enseignement technologique, professionnel et agricole, elles sont applicables dans les filières d'enseignement général qui constituent la quasi-totalité des établissements scolaires regroupés dans la fédération *Seaska*¹⁸¹⁸.

L'application de ces règles pose une contradiction entre des dispositions qui ont pour objet de limiter le développement de filières d'enseignement privées dans l'enseignement général, et la volonté affichée par la politique linguistique en faveur de la langue basque de développer les filières bilingues immersives privées. En effet, il est difficile de développer une filière

¹⁸¹⁴ Pour plus d'éléments sur la reconnaissance administrative de l'enseignement bilingue par immersion en langue basque, voir la section 2 du chapitre II de la Partie 2 de la présente thèse.

¹⁸¹⁵ La dernière convention signée en 2015 a expiré en 2018 et actuellement la signature d'une extension est en cours de négociations entre les trois parties.

¹⁸¹⁶ Les ikastola de la fédération *Seaska* sont liés à l'État par un contrat d'association signifiant que les charges de fonctionnement, et en particulier les charges du personnel enseignant, sont financées par l'État.

¹⁸¹⁷ Des désaccords et des tensions apparaissent régulièrement concernant les critères utilisés pour l'affectation de postes nouveaux d'enseignants. Si l'inspection de l'Éducation nationale défend ses méthodes de calcul et soulève quelquefois des impératifs budgétaires, la fédération *Seaska* dénonce une sous-dotation et une volonté occulte de freiner le développement de la filière.

La polémique a été vive lors de la rentrée scolaire 2018-2019 sur l'affectation de moyens et a même fait l'objet d'une question au Gouvernement de la part du Sénateur Max Brisson : Question écrite n° 06358 de M. Max Brisson, JORF Sénat du 26 juillet 2018, p. 3822. Réponse du Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, JORF Sénat du 27 décembre 2018, p. 6776.

¹⁸¹⁸ Pour plus d'éléments sur ces règles, voir la section 2 du chapitre II de la Partie 2 de la présente thèse.

d'enseignement nouvelle, issue de mouvements associatifs qui se sont constitués dans les années 1970 et qui ne disposaient d'aucun patrimoine immobilier, lorsque le droit applicable introduit des restrictions au financement public de ce développement.

Si la question a été évacuée des axes de soutien de l'Office public de la langue basque¹⁸¹⁹, les différentes collectivités territoriales, et en premier lieu les communes, ont été confrontées depuis longtemps à la question du financement public des constructions de nouveaux établissements scolaires de la fédération ou de rénovation importante d'immeubles ayant la vocation d'héberger ces établissements.

Initiée en 1994 par la commune de Biarritz, cette politique de soutien public aux écoles associatives immersives a été appliquée de manière généralisée depuis, de sorte que la fédération *Seaska* assure que 90% de ses établissements scolaires ont bénéficié de ce soutien financier public¹⁸²⁰.

Cette situation de contournement, voire de violation généralisée du droit applicable pose question. En effet, la volonté politique majoritaire est d'accompagner le développement de l'enseignement bilingue par immersion en langue basque, et par conséquent les établissements scolaires de la fédération *Seaska*¹⁸²¹. Cette volonté suppose la violation du droit et entraîne donc, outre une insécurité juridique évidente, un problème évident de légitimité du droit applicable.

La situation de fait qui s'est installée pose de manière indubitable la question de l'inadéquation entre la volonté politique locale et la réalité du droit applicable. La résolution de cette difficulté justifie, en tout état de cause, la recherche de solutions spécifiques à ce territoire sur la question de l'enseignement bilingue par immersion en langue basque.

Que cela soit par le biais de son introduction dans l'enseignement public ou par son développement dans l'enseignement privé associatif, la volonté de développer l'enseignement bilingue immersif est un des facteurs majeurs des difficultés rencontrées dans l'application de

¹⁸¹⁹ L'Office ne finance pas, par exemple, les constructions d'ikastolas nouvelles. Elle apporte son soutien financier au fonctionnement de la fédération *Seaska* et à la réalisation de ses missions pédagogiques (activités extra-scolaires, formation continue de son personnel, appui pédagogique...). La fédération est identifiée comme un des acteurs majeurs de la politique linguistique et bénéficie, à ce titre, de subventions sur la base d'un conventionnement avec l'Office public. À ce titre, la fédération a reçu un soutien financier de 405.000 euros pour l'année 2018.

La décision de l'Office est consultable en ligne : https://www.mintzaira.fr/fileadmin/documents/Documents_OPLB/Jaurilaritza/2018/D2018_note_de_presse_F_2_0180713.pdf

¹⁸²⁰ Le chiffre est évoqué par la fédération :

<https://www.sudouest.fr/2013/01/28/ikastola-d-hendaye-le-debat-est-relance-948931-4018.php>

<http://www.lejpb.com/paperezkoa/20130126/384669/fr/Le-prefet-envoie-avertissement-pour-le-financement-1%E2%80%99ikastola-Hendaye?Hizk=es>

¹⁸²¹ Sur le contournement administratif de l'interdit, voir la section 2 du chapitre IV de la présente thèse.

la politique en faveur de la langue basque. La résolution de ces difficultés peut justifier la recherche de solutions juridiques nouvelles pour ce territoire. Un deuxième axe de difficultés se trouve dans l'usage public de la langue basque, que cela soit devant l'administration ou dans divers services publics locaux (2).

2- L'usage de la langue basque dans la sphère publique

Un des axes de la politique publique en faveur de la langue basque consiste à développer l'usage de cette langue dans la sphère publique. Ce développement de l'usage est poursuivi dans un objectif double. Le premier est celui d'approfondir l'apprentissage de la langue basque en agissant en complément à l'école. C'est dans ce sens que plusieurs dispositifs tendant à structurer et développer l'offre d'accueil bilingue ou exclusivement bascophone ont été mis en place dans divers services publics locaux ayant pour public les jeunes enfants. C'est en particulier le cas de l'accueil de la petite enfance et de l'accueil de loisirs¹⁸²².

Le deuxième objectif poursuivi par cette politique est celui de favoriser l'usage de la langue basque dans la sphère publique. C'est dans ce sens que plusieurs stratégies de développement d'un accueil bilingue ont été adoptées dans le domaine institutionnel, l'administration et les services publics en général¹⁸²³.

Or, contrairement aux domaines de l'enseignement et des médias où le Conseil constitutionnel a admis de manière formelle la liberté de pouvoir utiliser d'autres langues que le français, les autres services publics, qu'ils soient locaux ou nationaux, ne bénéficient pas d'une telle permission explicite. Le principe issu de l'article 2 de la Constitution et de la loi du 4 août 1994 demeure, par conséquent, celui de l'usage obligatoire du français.

Contrairement à l'enseignement, la construction d'un modèle visant, par exception à ce principe général, de permettre l'usage de la langue basque ne relève pas d'une autorisation explicite constitutionnelle, mais bien d'une tolérance des pouvoirs publics à l'égard de cet usage¹⁸²⁴. Il en résulte que la mise en œuvre de ces stratégies fait l'objet d'une plus grande fragilité juridique et reste davantage soumise aux contingences politiques et administratives.

En ce qui concerne la petite enfance et l'accueil des loisirs, si les stratégies qui visent à construire des modèles d'accueil bilingue ou exclusivement bascophone ont été adoptées à

¹⁸²² Pour plus d'éléments sur les dispositifs de la petite enfance et de l'accueil de loisirs, voir la section 2 du chapitre II de la Partie 2 de la présente thèse.

¹⁸²³ Sur les stratégies de développement de l'usage bilingue dans l'administration et le domaine institutionnel, les contrats de progrès signés avec les communes, voir la section 2 du chapitre II de la Partie 2 de la présente thèse.

¹⁸²⁴ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

l'unanimité par les instances délibérantes de l'Office public de la langue basque, et donc par les représentants de l'État et de l'ensemble des collectivités territoriales du territoire, leur mise en œuvre a pu rencontrer des difficultés juridiques et administratives.

C'est en particulier le cas de l'accueil de la petite enfance, puisque les modèles d'accueil définis par l'Office public en 2008 ont fait l'objet de réserves de la part de la Caisse nationale des allocations familiales en raison de doutes sur leur légalité. Ce dispositif, qui définit trois modèles d'accueil bilingues, est appliqué de manière expérimentale, en raison de la présence d'un modèle d'accueil exclusivement bascophone. Les réticences de la Caisse nationale demeurent puisque, celle-ci refuse de pérenniser cette expérimentation, de sorte que celle-ci est prolongée de manière périodique sans recueillir d'avis favorable définitif¹⁸²⁵.

En ce qui concerne l'administration et les services publics, la politique de développement d'un accueil bilingue promue par l'Office public peut se heurter à des contingences politiques et administratives d'un autre ordre. Ainsi, depuis 2011 le Conseil d'administration de l'Office a adopté à l'unanimité une stratégie visant à développer le bilinguisme dans l'ensemble des administrations et des services publics du territoire. Pour cela, l'Office conclut régulièrement des conventions de partenariat avec divers administrations et organismes exerçant des services publics. Ces différentes conventions doivent, à leur tour, recueillir l'approbation des instances délibérantes de l'Office public.

Or, l'attitude des représentants de l'État vis-à-vis de ces conventions souligne le caractère fluctuant de leur tolérance en ce qui concerne ce bilinguisme. S'il n'y a pas eu d'opposition significative en ce qui concerne la signature de divers contrats de progrès établissant des objectifs et des critères à atteindre pour organiser un accueil bilingue dans diverses collectivités territoriales, et en particulier dans les communes, les doutes et les réticences ont été plus marquées lors de la conclusion de conventions de partenariats avec des services publics nationaux. C'est notamment le cas de conventions envisagées avec le Centre hospitalier de la côte basque¹⁸²⁶ ou la Poste Aquitaine¹⁸²⁷, dont la signature avait été repoussée en raison de doutes exprimés par les différents représentants de l'État.

¹⁸²⁵ Pour plus d'éléments sur le dispositif Leha et sur les réserves de la Caisse nationale, voir la section du chapitre II de la Partie 2 de la présente thèse.

¹⁸²⁶ Un premier projet de convention présenté au Conseil d'administration le 20 mars 2014 avait été retiré, et c'est finalement le 7 janvier 2015 que la convention avait pu être signée.

¹⁸²⁷ Un projet de convention présenté au Conseil d'administration le 16 juillet 2012 avait été retiré suite aux réticences exprimées par les représentants de l'État. Un deuxième projet de convention présenté le 20 mars 2014 avait également été retiré.

La convention signée est disponible en ligne : <https://www.mintzaira.fr/fr/outils/les-actualites/actualite/article/signature-de-la-convention-chcbopl.html>

Ces divers exemples illustrent la difficulté de concilier les objectifs de la politique linguistique mise en place en faveur de la langue basque et le droit applicable en ce qui concerne l'usage obligatoire du français devant l'administration et le service public. La contrariété entre les deux éléments est ici patente et les tentatives de conciliation, fluctuantes et effectuées au cas par cas, illustrent la nécessité de trouver des solutions juridiques plus sûres et plus pérennes.

Ces différentes difficultés relatives à la mise en œuvre d'un enseignement bilingue par immersion en langue basque ou à la construction d'un accueil bilingue dans divers services publics locaux et administrations ont été à la source de différentes demandes de traitement spécifique du territoire du Pays basque de France dans le domaine du droit applicable à la langue française et à la langue basque (B).

B/ Les demandes de traitement spécifique

Au cours des dernières années, et à la suite des premiers résultats de la mise en œuvre de la politique publique en faveur de la langue, plusieurs revendications civiles (1) ou institutionnelles (2) ont émergé soulignant à la fois les difficultés juridiques et les insuffisances de l'actuelle politique linguistique, et demandant la mise en œuvre d'un traitement spécifique du droit par rapport à la langue basque. Ce traitement spécifique prendrait la forme d'un statut juridique territorial dérogeant du droit commun.

1- Les demandes civiles de traitement spécifique

La question d'un droit dérogeant et spécifique de la langue basque a été abordée en Pays basque de France dans le prolongement du débat institutionnel qui a eu cours dans le territoire. En effet, dans le contexte d'une reconfiguration de l'organisation territoriale de la France, et en amont aux débats de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010¹⁸²⁸, plusieurs démarches de prospective territoriale ont été organisées par le Conseil des élus du Pays basque et le Conseil de développement du Pays basque.

Le début des années 2010 a été marqué par l'adoption de plusieurs réformes majeures concernant l'organisation institutionnelle et territoriale de la France. Lors de ces réformes, plusieurs grandes évolutions ont été évoquées, comme la fusion des conseils généraux et des

¹⁸²⁸ Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF du 17 décembre 2010, p. 22146.

conseils régionaux, le regroupement de régions, la création de métropoles nouvelles, ou encore le regroupement d'établissements publics de coopération intercommunale.

Dans ce contexte de grande évolution institutionnelle, l'organisation sur laquelle était assise la politique de contractualisation entre l'État, les collectivités territoriales et le Pays basque apparaissait comme menacée. En effet, c'est sur la base juridique du pays créé par la loi du 4 février 1995¹⁸²⁹, et dont le pays « Pays basque » a été institué par l'arrêté préfectoral du 29 janvier 1997, que les différentes conventions spécifiques et contrats territoriaux ont pu être engagés et mis en œuvre.

Or, l'intention de la loi du 16 décembre 2010 étant de supprimer les pays¹⁸³⁰, les institutions issues de cette politique contractuelle, en premier rang desquelles le Conseil des élus du Pays basque et le Conseil de développement du Pays basque, avaient mis en place une réflexion sur l'évolution institutionnelle à donner au territoire.

D'abord envisagée sous l'angle de la création d'une collectivité territoriale à statut particulier¹⁸³¹, c'est finalement dans le contexte du regroupement des établissements publics de coopération intercommunale mis en œuvre par la loi dite NOTRe¹⁸³² que le débat institutionnel a débouché sur la création le 1^{er} janvier 2017 de la Communauté d'agglomération du Pays basque.

Ce temps de réflexion institutionnelle et de prospective a été l'occasion de réfléchir sur la mise en œuvre des compétences actuelles et sur l'évolution souhaitée de ces compétences. Dans ce cadre de réflexion, mené par le Conseil de développement du Pays basque, la question de la compétence de politique linguistique a fait l'objet de débats nourris. C'est à l'occasion de ces débats que les premières pistes sur la nécessité d'un statut juridique territorial de la langue basque dérogeant au droit commun sont apparues.

En effet, dans le cadre de la réflexion sur l'évolution de la gouvernance du Pays basque, le Conseil de développement du Pays basque¹⁸³³ avait mis en place six groupes de travail thématiques chargés de réaliser un diagnostic sur l'organisation administrative et

¹⁸²⁹ Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF du 5 février 1995 p. 1973.

¹⁸³⁰ Finalement, la loi ne supprime pas les pays existants mais interdit la création de nouveaux pays.

¹⁸³¹ Le Conseil des élus avait adopté le 24 novembre 2012 une délibération dans laquelle il se positionnait en faveur de la création d'une collectivité territoriale à statut particulier. Le texte adopté par l'assemblée générale du Conseil des élus est disponible en ligne : http://www.lurraldea.net/fileadmin/Bibliodocs/Delib_adoptee_Ag_cepb_241112.pdf

¹⁸³² Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *op. cit.*

¹⁸³³ Le Conseil de développement du Pays basque regroupe les différents acteurs de la société civile (universités, syndicats, association, entrepreneurs...) du territoire. Sa mission est d'émettre des propositions et des avis sur la mise en œuvre des politiques publiques du Pays basque, ainsi que d'élaborer des évaluations des politiques mises en œuvre et des analyses sur les enjeux de développement territorial.

institutionnelle des différentes politiques publiques, et d'émettre des avis sur l'évolution souhaitée de cette organisation¹⁸³⁴. Ces groupes de travail étaient formés par les élus volontaires et différents acteurs de la société civile.

La question de la politique linguistique a été étudiée dans le groupe de travail thématique intitulé « éducation-langue-culture-loisirs ». Les conclusions des travaux de chaque groupe thématique ont été rendues le 8 mars 2012. C'est à l'occasion de ce travail que la piste d'un régime juridique dérogatoire pour la langue basque a été évoquée pour la première fois.

Le groupe thématique proposait, ainsi, en 2012, la mise en place d'un régime dérogatoire double. Le premier volet de ce régime dérogatoire concernait l'enseignement, et le deuxième volet concernait l'usage public de la langue basque.

Au niveau de l'enseignement, plusieurs mesures dérogatoires étaient proposées. La première concernait la compétence d'attribution des moyens de personnel enseignants aux établissements scolaires bilingues. Le groupe de travail proposait une immixtion de l'Office public de la langue basque dans cette compétence qui serait, dès lors, exercée conjointement entre l'Office public et l'inspection de l'Éducation nationale.

La deuxième mesure proposait de faire du Pays basque une « zone d'éducation prioritaire » dans laquelle l'enseignement de la matière de langue basque serait instituée, à l'image de la Corse et de la Polynésie française, selon le principe de l'offre généralisée, où l'enseignement bilingue par immersion en langue basque serait étendue à l'ensemble des établissements scolaires bilingues publics ou privés en maternelle¹⁸³⁵, et où la politique de développement de l'offre d'enseignement bilingue serait poursuivie dans l'école primaire et le second degré¹⁸³⁶.

En matière d'usage de la langue basque dans la sphère publique, la synthèse du groupe de travail proposait d'une part une augmentation des moyens financiers de l'Office public, mais également la constitution d'un régime d'expérimentation territoriale de la co-officialité de la langue basque, ainsi que la mise en place d'une généralisation de l'accueil bilingue de divers services publics¹⁸³⁷.

S'inscrivant dans la continuité de ces préconisations réalisées par les groupes de travail du Conseil de développement du Pays basque, la question du statut territorial et dérogatoire de la

¹⁸³⁴ La création de ces groupes de travail a été validée par l'assemblée plénière du Conseil des élus du Pays basque du 21 octobre 2011.

¹⁸³⁵ L'idée est que tous les établissements scolaires proposent les trois filières d'enseignement : option basque, bilingue à parité horaire et bilingue par immersion en langue. Il appartiendrait aux parents de choisir parmi ces trois options laquelle ils choisissent.

¹⁸³⁶ Les propositions de régime dérogatoire sont consultables en ligne, p. 20-21 : http://www.lurraldea.net/fileadmin/Bibliodocs/Synth_groupes_travail_gouvernance_0312.pdf

¹⁸³⁷ *Ibid.*

langue basque s'est posée de nouveau suite à la création le 1^{er} janvier 2017 de la Communauté d'agglomération du Pays basque. Ainsi, dans la perspective d'une pareille création, l'association *Euskal Konfederazioa* qui regroupe les divers acteurs associatifs qui travaillent en faveur de la langue basque en Pays basque de France, avait demandé que la Communauté d'agglomération se dote de la compétence de politique linguistique¹⁸³⁸. *Euskal Konfederazioa* avait également demandé que cette Communauté d'agglomération mette en œuvre le régime dérogatoire proposé par le Conseil de développement en 2012¹⁸³⁹.

Cette proposition de statut territorial pour la langue basque a également été défendue par des partis politiques. C'est notamment le cas du Parti nationaliste basque qui avait proposé d'adopter un statut territorial pour la langue basque. Cette proposition de statut territorial, présentée en juillet 2013¹⁸⁴⁰, envisage d'appliquer des mesures dérogatoires du droit commun par le truchement de l'expérimentation juridique. Parmi les mesures dérogatoires proposées, figure la généralisation de l'offre d'enseignement bilingue, à parité horaire et en immersion, à tous les établissements scolaires, de sorte que les trois options d'enseignement – enseignement en français, enseignement bilingue à parité horaire, enseignement bilingue par immersion en langue basque – seraient proposés dans tous les établissements scolaires. Dans le domaine de l'enseignement, le statut territorial propose également d'autoriser, par dérogation aux dispositions en vigueur, de financer publiquement les dépenses d'investissement des établissements scolaires de la fédération *Seaska*.

En ce qui concerne l'usage public de la langue basque, le statut prévoit de généraliser la démarche de contractualisation avec les différents partenaires publics pour généraliser le bilinguisme dans les différents services publics.

Le statut territorial propose également d'introduire de manière dérogatoire l'exigence de maîtrise de la langue basque pour l'accès à certains emplois publics. Enfin, la dernière mesure dérogatoire proposée est l'exercice, à titre expérimental de certaines compétences de l'État en lien avec la politique en faveur de la langue basque, et notamment dans le domaine culturel, l'audiovisuel et l'éducation.

¹⁸³⁸ La Communauté d'agglomération s'est formellement dotée de cette compétence avec l'adoption de la délibération du 4 février 2017. La délibération est consultable en ligne : <https://archives.communaute-paysbasque.fr/les-deliberations-du-conseil>

¹⁸³⁹ Les demandes d'*Euskal Konfederazioa* ont été reportées par la presse : https://mediabask.naiz.eus/fr/info_mbsk/20160713/une-feuille-de-route-pour-une-politique-linguistique-audacieuse

¹⁸⁴⁰ Le projet de statut territorial est disponible en ligne : <https://www.eaj-pnb.eus/fr/archives/48140/un-statut-territorial-de-leuskara-pour-beneficier->

Si ces différentes initiatives civiles et politiques traduisent la pénétration dans le débat public d'une demande de traitement juridique spécifique et dérogatoire pour la langue basque, cette demande ne s'est pas limitée au domaine des acteurs privés. En effet, plusieurs personnes publiques et collectivités territoriales se sont jointes dans l'expression des difficultés juridiques rencontrées lors de la mise en œuvre de la politique publique en faveur de la langue basque et dans la demande d'un traitement juridique dérogatoire (2).

2- Les demandes institutionnelles de traitement spécifique

La mise en œuvre de la politique publique en faveur de la langue basque se heurtant à des difficultés juridiques, les demandes d'évolution du droit positif et d'adoption de mesures dérogatoires spécifiques à la langue basque ont également été formulées par les acteurs institutionnels eux-mêmes. La première série de propositions d'évolutions juridiques a été réalisée par l'Office public de la langue basque. Par ailleurs, lors de l'adoption de la délibération relative à sa politique linguistique en faveur de la langue basque, la Communauté d'agglomération du Pays basque a également entrepris une mission pour étudier la piste d'évolutions juridiques afin d'adopter des mesures dérogatoires au droit commun.

Le diagnostic le plus complet concernant les difficultés juridiques rencontrées dans la mise en œuvre de la politique publique en faveur de la langue basque a été réalisé par l'Office public de la langue basque. C'est à l'occasion de son audition par la Commission mandatée en 2013 par la ministre de la Culture, Mme Aurélie Filipetti, et présidé par le Conseiller d'État Rémi Caron que ce diagnostic a été réalisé.

L'occasion était idéale, puisque l'objet de cette commission était de faire le point sur les mesures mises en place en faveur des langues régionales en France et de formuler des propositions d'évolution afin de mieux prendre en compte le pluralisme linguistique du pays.

La note adressée par l'Office public à la commission qui venait compléter l'audition du Président de l'Office, M. Maitia, ainsi que de sa directrice, Mme Soulé, résume les différentes difficultés juridiques rencontrées dans l'action quotidienne de l'Office public et formule une série de propositions de dérogations au droit en vigueur permettant de mieux appliquer la politique publique en faveur de la langue basque.

Si les propositions d'évolution balayaient un champ large de domaines, elles se concentrent essentiellement sur le domaine de l'enseignement de la langue basque et sur le domaine de l'usage de la langue basque dans l'administration et les différents services publics¹⁸⁴¹.

En ce qui concerne l'enseignement, les propositions de dérogation concernent la reconnaissance de l'enseignement bilingue immersif dans toutes les filières d'enseignement et en particulier à l'école publique de la maternelle au lycée, la possibilité de financer publiquement les dépenses d'investissement des établissements privés associatifs immersifs, la possibilité de composer en langue basque lors des épreuves du baccalauréat, et enfin la généralisation de l'offre d'enseignement bilingue sur tout le territoire.

En continuité avec les demandes sur l'enseignement, la note remise par l'Office insiste sur l'importance de structurer des accueils bilingues et bascophones dans plusieurs services publics locaux contribuant à l'apprentissage de la langue basque. C'est en particulier le cas de l'accueil des loisirs, de l'accueil de la petite enfance, de l'éducation artistique et culturelle et de l'apprentissage de la langue basque par les adultes.

Dans une deuxième série de mesures, la note remise par l'Office public insiste sur les adaptations législatives et les interprétations administratives moins bloquantes nécessaires afin d'autoriser l'utilisation de signes diacritiques de langue basque dans les documents d'état civil, de permettre l'utilisation du bilinguisme dans les communications officielles des pouvoirs publics et les panneaux de signalisation routière. Enfin, la note insiste également sur les dérogations nécessaires afin de permettre de manière plus large l'usage de la langue basque dans divers services publics et devant l'administration¹⁸⁴².

Le panorama des difficultés rencontrées et les différentes propositions d'évolutions juridiques listées dans la note permettent d'esquisser un éventuel projet de traitement juridique dérogatoire et spécifique à la langue basque. Les principaux points de blocage concernant l'enseignement bilingue par immersion, et l'usage de la langue basque dans d'autres services publics non expressément visés lors de la conciliation effectuée par le Conseil constitutionnel en 1999¹⁸⁴³, apparaissent ici.

¹⁸⁴¹ La note remise par l'Office public effectue une classification légèrement différente, puisqu'elle demande de faciliter et de permettre la construction d'une offre de services publics bilingues dans le domaine de l'apprentissage de la langue. Plusieurs services publics sont concernés ici, l'éducation, mais également d'autres services publics locaux concourant à l'apprentissage de la langue (accueil de la petite enfance, accueil de loisirs, apprentissage de la langue par les adultes).

La deuxième demande concerne la permission et la facilitation de l'usage de la langue basque dans l'administration et les services publics.

¹⁸⁴² La note propose également l'adoption de mécanismes nouveaux qui ne relèvent pas forcément d'un traitement juridique dérogatoire, notamment par la création de fonds de soutien financier à la création culturelle, littéraire ou audiovisuelle en langue basque.

¹⁸⁴³ Il s'agit de l'enseignement, de la recherche, des médias et de l'usage des traductions.

Dans la continuité de cette première démarche initiée par l'Office public, il est vrai, réalisée dans un cadre propice à la prospective et à la proposition d'évolutions juridiques, la création de la Communauté d'agglomération du Pays basque le 1^{er} janvier 2017 a permis d'envisager de nouveau la perspective de l'expérimentation d'un droit de la langue basque dérogoire au droit actuellement en vigueur.

La première velléité montrée par la Communauté d'agglomération de réfléchir sur un statut juridique dérogoire de la langue basque remonte à l'adoption le 23 juin 2018 de la délibération reconnaissant officiellement la langue basque et le gascon occitan comme langues de son territoire¹⁸⁴⁴. L'alinéa final de la délibération laisse entrevoir une volonté de la Communauté d'agglomération de s'engager dans une démarche dérogoire, puisque celui-ci dispose que : « *le Conseil communautaire mandate le Président ou son représentant pour engager auprès de l'État une réflexion sur la mise en place de cadres législatifs et réglementaires indispensables pour assurer la revitalisation de ces deux langues sur le territoire de la Communauté d'agglomération* »¹⁸⁴⁵.

La volonté de s'inscrire dans un cadre dérogoire et expérimental est affirmé de manière plus claire dans la délibération adoptant le projet de politique linguistique de la Communauté d'agglomération du Pays basque, votée également le 23 juin 2018¹⁸⁴⁶. Dans l'avant-propos de la délibération, le Président de la Communauté d'agglomération, M. Etchegaray, affirme que : « *notre communauté devra aussi s'attacher, en parallèle, à faire évoluer les cadres législatifs et réglementaires et à mobiliser les dispositifs juridiques indispensables pour assurer la revitalisation de la langue basque : la mise en œuvre d'une expérimentation linguistique, la ratification de la charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la reconnaissance de co-officialité* »¹⁸⁴⁷.

Dans le même sens, le vice-Président de la Communauté d'agglomération en charge de la politique linguistique, M. Arrabit, déclare dans l'avant-propos intégré à la politique linguistique votée que : « *parallèlement à la mise en œuvre de la politique linguistique, dès cette année, un chantier visant à définir un projet d'expérimentation linguistique sera lancé. Notre ambition*

Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

¹⁸⁴⁴ Délibération de la Communauté d'agglomération du Pays basque du 23 juin 2018 relative à la reconnaissance officielle de la langue basque et du gascon occitan. Disponible en ligne : <https://archives.communaute-paysbasque.fr/les-deliberations-du-conseil>

¹⁸⁴⁵ *Ibid.*

¹⁸⁴⁶ Délibération de la Communauté d'agglomération du Pays basque du 23 juin 2018 relative à la politique linguistique de la Communauté d'agglomération du Pays basque en faveur de la langue basque « euskara jalgi hadi plazara ». Disponible en ligne : <https://archives.communaute-paysbasque.fr/les-deliberations-du-conseil>

¹⁸⁴⁷ Politique linguistique en faveur de la langue basque « jalgi hadi plazara », p. 2.

est qu'il apporte une réponse aux blocages juridiques que connaît aujourd'hui la politique publique en faveur de la langue basque »¹⁸⁴⁸.

L'adoption des deux délibérations relatives à la reconnaissance officielle de la langue basque et à la politique linguistique en faveur de cette langue s'accompagne d'une annonce de la Communauté d'agglomération d'exploration de l'hypothèse d'une expérimentation juridique visant à construire et mettre en œuvre un droit dérogatoire spécifique à la langue basque.

Si la constitutionnalisation des langues régionales à l'article 75-1 et la reconnaissance de leur valeur patrimoniale présente l'avantage de présenter un fondement constitutionnel commun et fédérateur, la mise en œuvre de ce cadre justifie l'exploration de solutions juridiques spécifiques et territoriales.

Cette nécessité est justifiée par l'extraordinaire diversité sociolinguistique que connaît la France. Entre langues parlées et langues bénéficiant d'un standard écrit, langues métropolitaines et langues ultra-marines, langues hexagonales et langues transfrontalières, langues vivantes et langues quasi-éteintes... la diversité de situations est très importante. Les autorités administratives ont bien compris cette réalité et des distinctions ont d'ores et déjà été effectuées en ce qui concerne l'enseignement de ces langues et leur présence dans les médias, de sorte que si certaines langues bénéficient pleinement des mesures en vigueur (breton, corse, alsacien, catalan, basque et occitan pour les langues métropolitaines) d'autres n'en ont qu'un bénéfice plus limité.

De manière plus significative, le droit s'est lui-même emparé de cette diversité linguistique et a mis en place de véritables régimes dérogatoires dont bénéficient certaines langues, dont certaines sont ultra-marines (le tahitien et les langues kanakes) et dont l'autre est le corse. Le pluralisme juridique devient donc une réponse donnée par le droit pour appréhender le pluralisme linguistique de la France.

Dans ce contexte précis, la langue basque présente également des singularités, par son caractère transfrontalier d'abord, mais surtout par l'étendue et l'ambition autour de la politique publique en faveur de sa revitalisation appliquée en Pays basque de France. Or, pareille ambition se heurte souvent aux dispositions juridiques actuellement en vigueur, en particulier dans le domaine de l'enseignement bilingue par immersion, et celui de l'usage de la langue basque dans le service public et devant l'administration.

¹⁸⁴⁸ Politique linguistique en faveur de la langue basque « jalgi hadi plazara », p. 6.

Confrontés à ces difficultés, les différents acteurs, qu'ils soient privés ou institutionnels, proposent donc de construire un droit dérogatoire et spécifique à la langue basque. Si ce pluralisme juridique, revendiqué pour le droit de la langue basque, est constitutionnellement envisageable, et a même été d'ores et déjà envisagé pour d'autres langues, il convient de se pencher sur les outils constitutionnels permettant de le mettre en place (Section 2).

Section 2- Les outils d'un statut territorial différencié

La recherche de solutions juridiques territorialisées implique une difficulté majeure pour le droit de la langue basque. En effet, l'unité et l'uniformité du droit ont été envisagées en France comme une des conditions du caractère indivisible de la République et de la forme unitaire de l'État. En cohérence avec cette vision, le principe d'universalité de la loi est également envisagé comme une garantie du principe d'égalité devant la loi des citoyens. L'uniformité du droit est donc à la fois un principe essentiel commandant le droit public français et un pilier fondamental de l'idéologie républicaine. Admettre une différenciation juridique s'inscrit, dès lors, comme une contradiction avec ce modèle unitaire et uniforme.

Malgré l'importance du principe d'unité normative et d'universalité de la loi, la France n'est pas pour autant étrangère à toute différenciation juridique. Le besoin d'adapter le droit en vigueur, et notamment le droit de rang législatif, est apparu très tôt en relation avec les collectivités d'outre-mer. C'est ainsi que deux régimes de différenciation législative ont été appliqués. Les anciens territoires d'outre-mer, présentant les spécificités les plus importantes, ont été régis par le régime de spécialité législative¹⁸⁴⁹ selon lequel les lois n'y sont applicables que lorsque celles-ci font la mention expresse de leur applicabilité à ces territoires et qu'elles ont été promulguées localement. Ce principe bénéficie d'une atténuation, puisque certaines lois dites « de souveraineté »¹⁸⁵⁰ sont applicables de plein droit à ces territoires¹⁸⁵¹.

Ce régime de spécialité législative est aujourd'hui applicable aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, puisque l'article dispose que le statut particulier qui régit ces collectivités fixe : « *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables* ». Si le principe de spécialité reste applicable à ces collectivités, son application est désormais facultative et résulte de la volonté de ces collectivités exprimée dans leur statut¹⁸⁵².

¹⁸⁴⁹ La première mention au principe de spécialité législative apparaît dès l'Ancien Régime, dans les ordonnances royales de 1744 et 1746 et dans l'ordonnance royale du 18 mars 1766 qui prescrivait aux conseils souverains chargés des colonies de n'enregistrer les décisions du Roi que sur ordre spécial.

Répertoire général alphabétique du droit français, éd. Fuzier-Herman, 1894, Paris, p. 324.

¹⁸⁵⁰ Cette expression a été utilisée pour la première fois dans la circulaire du 21 avril 1988 relative à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer.

Circulaire du 21 avril 1988 relative à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer, à la consultation des assemblées locales de l'outre-mer et au contreseing des ministres chargés des DOM-TOM, JORF du 24 avril 1988, p. 5454.

¹⁸⁵¹ Les lois constitutionnelles, les lois organiques, les règles relatives aux grandes juridictions nationales, les textes instituant un statut au profit des personnes, l'état des personnes et les lois autorisant la ratification d'un traité international font partie de la notion de « lois de souveraineté ».

¹⁸⁵² Actuellement, les collectivités de Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient de ce régime. Les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et la Polynésie française sont également soumises à ce principe et sont également dotés d'un statut d'autonomie. Enfin, la Nouvelle-Calédonie est également soumise au régime de spécialité législative dans le cadre de son statut de souveraineté partagée.

Un deuxième régime de différenciation législative a été mis en place suite à la constitution en 1946 des départements d'outre-mer. Ce régime, appelé régime d'identité législative, a pour objet d'assurer une plus grande intégration de ces départements et régions d'outre-mer avec la métropole. Le régime est actuellement appliqué aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. Le principe de l'identité législative introduit à la fois un principe d'uniformité du droit en disposant que « *dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit* »¹⁸⁵³. Toutefois, le principe d'adaptation est également introduit, avec l'objectif d'atténuer cette uniformité. C'est ainsi que l'article 73 dispose que les lois et règlements « *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». La révision du 28 mars 2003¹⁸⁵⁴ a renforcé ces possibilités d'adaptation en complétant l'article 73 d'un alinéa disposant que « *ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement* ». Cet alinéa institue le principe de l'habilitation législative qui autorise les collectivités de l'article 73 à adapter la législation dans les domaines d'exercice de leurs compétences. Pour les autres domaines, les adaptations sont décidées par l'autorité normative nationale.

Si la différenciation juridique a pénétré le droit français par le truchement des collectivités d'outre-mer, elle est longtemps restée étrangère en métropole où le régime ordinaire d'universalité de la loi et d'unité normative s'applique de plein droit. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a modifié la situation. Désormais, la différenciation juridique peut s'envisager en métropole, ouvrant la voie à un droit territorial de la langue basque. Cette différenciation présente actuellement un caractère temporaire, puisque le principal outil institué est celui de l'expérimentation normative (I). Toutefois, la constitutionnalisation du principe d'expérimentation traduit une évolution plus significative du droit public français, de sorte qu'il est permis de s'interroger sur l'apparition d'un principe de différenciation permanente entre collectivités territoriales par une extension du principe d'adaptation législative ou par une pérennisation des expérimentations (II). Cette évolution ouvre une perspective de construction d'un droit territorial spécifique à la langue basque de manière permanente.

¹⁸⁵³ Article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁸⁵⁴ Loi n° 2003-276 du 28 mars 2003, JORF du 29 mars 2003 p. 5568.

I- Le principe d'expérimentation

L'analyse des possibilités ouvertes dans le cadre d'une territorialisation du droit de la langue basque suppose de s'interroger sur les conditions dans lesquelles la mise en œuvre de ce principe est régulé en France (A). Une fois les différents mécanismes d'expérimentation étudiés, il convient de se pencher sur leur application à diverses mesures qui pourraient être expérimentées, en particulier dans le domaine de l'enseignement bilingue par immersion et de l'usage de la langue basque devant les services publics et l'administration (B).

A/ Les conditions du principe d'expérimentation

Malgré la consécration politique et constitutionnelle du principe d'égalité devant la loi et de son universalité subséquente, la France a intégré très tôt dans sa pratique le principe d'expérimentation. Longtemps caractérisée par une organisation uniforme et centralisée, l'État a été progressivement confronté à l'évolution de la société et à la complexification du processus de prise de décision. À partir de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, l'évolution de l'organisation de l'État et sa progressive décentralisation, la complexification des rapports sociaux, économiques et culturels de la société et les mutations de plus en plus rapides d'amples secteurs économiques dues aux grandes révolutions technologiques ont entraîné un besoin de perfectionnement de la prise de décision et de la production normative.

Dans ce contexte, la tentation de transposer à la pratique normative et administrative la méthode scientifique a été grande. C'est dans ce cadre que le recours à l'expérimentation s'est imposé de manière progressive. En effet, dans un contexte d'une société de plus en plus complexe et d'une organisation administrative de plus en plus souple, l'identification de l'intérêt général apparaît moins aisée qu'auparavant et la croyance en l'infaillibilité de la loi, en tant qu'elle émane de la volonté générale, s'estompe peu à peu, que cela soit parmi les citoyens ou parmi l'autorité normative.

Par conséquent, le recours à la science et à sa méthode a séduit y compris l'administration et l'autorité normative et la méthode expérimentale, jusque-là réservée à l'académie, s'est répandu à la production normative. C'est ainsi que lors de la définition et la mise en œuvre d'une réforme, l'administration et l'autorité normative voient le besoin de tester et de mettre au point sur un échantillon la mesure envisagée afin de déceler les inconvénients éventuels et ainsi de

pouvoir généraliser le test à l'ensemble des citoyens¹⁸⁵⁵. C'est par ce processus que la pratique administrative et le droit positif français se sont ouverts au principe d'expérimentation normative.

Or, en tant que l'expérimentation prévoit d'appliquer certaines normes sur une catégorie précise de personnes ou sur une partie du territoire, elle porte atteinte au principe d'égalité devant la loi et à son application universelle et uniforme sur l'ensemble du territoire et pour l'ensemble des citoyens. De plus, certaines expérimentations ont pour objet d'autoriser à déroger à certaines lois ou à certains règlements, en vue de tester une éventuelle réforme normative future. Dans ce cadre l'expérimentation constitue une double rupture d'égalité, puisque la dérogation étant appliquée pour certaines personnes ou pour certaines parties du territoire, une première rupture d'égalité a lieu, et que le fait même de déroger à certaines lois ou règlements constitue une violation de l'application universelle de ces normes.

C'est pour cela que, confrontée à des cas d'expérimentations de plus en plus nombreux, la jurisprudence a eu l'occasion de se pencher sur l'encadrement de ces pratiques. Il existe deux grands types d'expérimentations qui ont fait l'objet de deux encadrements par l'autorité juridictionnelle. La première est réalisée par l'administration. La deuxième est réalisée par le législateur.

C'est le Conseil d'État qui est intervenu pour encadrer l'expérimentation administrative. Si la jurisprudence administrative a eu l'occasion de valider très tôt le principe même de l'application modulée et progressive de mesures réglementaires comme l'instauration de contrôles alimentaires¹⁸⁵⁶, la création d'un juge de la mise en état au sein des juridictions civiles¹⁸⁵⁷, ou l'annonce différée des résultats à l'examen du permis de conduire¹⁸⁵⁸, créant ainsi une rupture d'égalité temporaire entre administrés, c'est dans son avis de 1993 relatif à l'expérimentation d'un tarif spécifique du TGV Nord¹⁸⁵⁹ que le Conseil a précisé les critères d'encadrement de l'expérimentation.

La première série d'encadrements est commune à toute mesure qui instaure une différence de traitement. Ainsi, l'expérimentation doit se fonder sur une différence de situation appréciée sur la base de critères objectifs, ou doit être justifiée par un motif d'intérêt général¹⁸⁶⁰. La deuxième série d'encadrements est spécifique à l'expérimentation. Le Conseil d'État insiste sur le

¹⁸⁵⁵ J. BOULOUIS, « Note sur l'utilisation de la "méthode expérimentale" en matière de réformes », dans VARIA, *Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Trotabas*, LGDJ, 1970, Paris, p. 29.

¹⁸⁵⁶ Cons. État, 13 octobre 1967, *Peny*, Rec.p. 365.

¹⁸⁵⁷ Cons. État, 21 février 1968, *Ordre des avocats de la cour d'appel de Paris*, Rec. p. 123.

¹⁸⁵⁸ Cons. État, 18 décembre 2002, *Conseil national des professeurs de l'automobile, Société SNCECAM*.

¹⁸⁵⁹ Cons. État, Avis 353605 du 24 juin 1993 *modulation des tarifs*.

¹⁸⁶⁰ Cons. État 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, op. cit., Cons. 3.

caractère temporaire de l'expérimentation et veille à ce que l'expérimentation ne puisse se perpétuer dans le temps.¹⁸⁶¹ C'est sous ces conditions que le Conseil d'État estime que l'expérimentation reste compatible avec le principe d'égalité.

Le Conseil constitutionnel a, quant à lui, eu l'occasion d'encadrer la procédure d'expérimentation législative. Dans une décision du 28 juillet 1993, le Conseil a validé la possibilité pour le législateur d'autoriser des expérimentations qui permettent, non seulement de déroger au principe d'égalité devant la loi, mais également de déroger à d'autres règles et principes constitutionnels existants. Toutefois, le Conseil constitutionnel intègre deux séries de restrictions, puisque la nature et la portée de l'expérimentation doivent être définies précisément par le législateur d'une part, et que le législateur doit poursuivre l'objectif de généraliser l'expérimentation et doit pour cela prévoir la réalisation d'une évaluation conduisant à généraliser, maintenir ou abandonner l'expérimentation¹⁸⁶².

C'est dans ce cadre défini par la jurisprudence que s'est développé le principe de l'expérimentation en France. Ces expérimentations ont pu être menées pour préfigurer de nouveaux dispositifs et mécanismes, pour instaurer des tarifications dérogatoires ou encore, dans le cadre de la décentralisation, pour transférer des compétences à certaines collectivités territoriales pilotes avant une éventuelle généralisation.

C'est fort de cette pratique que le pouvoir constituant dérivé s'est saisi lors de la révision du 28 mars 2003 de la question de l'expérimentation et a introduit dans la Constitution deux procédures distinctes d'expérimentation. Le premier dispositif a été inséré à l'article 37-1 de la Constitution qui dispose que « *les lois et règlements peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». Ce dispositif, en raison de l'autorité normative qui l'autorise et la met en œuvre a été qualifié d'expérimentation normative ou législative (1). Certains auteurs préfèrent l'appeler expérimentation-transfert de compétence¹⁸⁶³, en raison de l'objet poursuivi par la majorité des expérimentations mises en œuvre par ce dispositif qui est de transférer des compétences à certaines collectivités territoriales de manière expérimentale.

Le deuxième dispositif a été introduit au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution qui dispose que : « *dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi*

¹⁸⁶¹ Cons. État, Avis 353605 du 24 juin 1993 *modulation des tarifs*, Point V, paragraphe 3.

¹⁸⁶² Cons. Const., 93-322 DC du 28 juillet 2003, JORF du 30 juillet 1993, p. 10750, Cons. 9.

¹⁸⁶³ B. FAURE, « Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité », RFDA, 2004, p.1150.

ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». Ce mécanisme, qui présente la principale novation en matière d'expérimentation, a été qualifié d'expérimentation locale, puisque l'objet est d'autoriser les collectivités territoriales à expérimenter. Bien plus que le principe expérimental, c'est bien l'autorisation donnée aux collectivités territoriales de déroger à des lois ou à des règlements régulant l'exercice de leurs compétences qui est la principale nouveauté. Ainsi, désormais les collectivités territoriales peuvent elles-mêmes, par leurs délibérations ou par l'usage de leur pouvoir réglementaire, déroger directement à des lois ou à des règlements (2).

En raison de leur objet et de leur nature différente, ces deux mécanismes constitutionnels d'expérimentation font l'objet d'encadrements différents, de sorte que l'examen des conditions de leur mise en œuvre éventuelle à un droit spécifique de la langue basque suppose un examen individuel.

1- Les conditions de l'expérimentation au titre de l'article 37-1

Le dispositif d'expérimentation mis en place par l'article 37-1 de la Constitution se caractérise par la brièveté de son exposé. C'est ainsi que cet article dispose que « *les lois et règlements peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». La généralité et la brièveté de l'article donnent au mécanisme d'expérimentation une grande souplesse. Cette souplesse s'explique par l'objectif poursuivi par le pouvoir constituant lors de l'adoption de l'article. Il s'agissait, en effet, de doter d'un fondement constitutionnel les expérimentations déjà mises en œuvre par le législateur et le pouvoir réglementaire et qui avaient fait l'objet d'un encadrement de la part de la jurisprudence. Compte tenu de la diversité des situations rencontrées, il était préférable d'adopter un cadre large permettant d'englober l'ensemble de ces situations. Par conséquent, la formulation de l'article, et les silences de ce dernier, établissent un mécanisme d'une grande souplesse.

Cette souplesse se vérifie en ce qui concerne les autorités objet de l'expérimentation. L'article 37-1 introduit une seule condition à cet égard. Il faut que la décision de mettre en place une expérimentation vienne de l'autorité normative. C'est donc au législateur ou au pouvoir réglementaire, dans le respect de son domaine de compétence normative, de décider quelle mesure il faut expérimenter, et de décider également qui va expérimenter. À cet égard, une multitude de solutions est possible. L'autorité normative peut désigner un établissement public,

une personne privée exerçant une mission de service public, une administration déconcentrée de l'État, une société d'économie mixte ou même une collectivité territoriale comme l'organisme qui va expérimenter une mesure.

Le pouvoir discrétionnaire de l'autorité normative est très large ici, puisque cette dernière peut décider de confier une expérimentation à une catégorie de personne juridique, comme par exemple un département ou une région. L'autorité normative peut également décider de ne confier l'expérimentation qu'à une liste précise de candidats, parmi cette catégorie. Il n'existe donc pas ici de droit à l'expérimentation, et une personne juridique exclue de l'expérimentation ne peut réclamer la possibilité d'y participer. Dans les cas où l'autorité normative ne précise pas de manière précise les destinataires d'une expérimentation, l'État garde le pouvoir de choisir ceux-ci, par exemple en passant une convention à cet effet¹⁸⁶⁴.

La souplesse de l'article 37-1 de la Constitution se vérifie également en ce qui concerne le champ d'application des expérimentations. L'article se limite à disposer que la loi et le règlement peuvent contenir des dispositions expérimentales, sans préciser leur champ d'application. Ainsi, est-il loisible de déroger, sur la base de cette autorisation constitutionnelle, à des principes et règles constitutionnels, et en particulier aux droits et aux libertés ? L'hypothèse a soulevé les craintes de la doctrine, qualifiant la formulation de l'article 37-1 de « *stupéfiante* » et admettant qu'en ne prévoyant aucune limite de fond à l'expérimentation, « *ce laconisme effraie* »¹⁸⁶⁵.

Si l'inquiétude doctrinale peut se comprendre, il convient également de préciser que l'article 37-1 de la Constitution n'est pas exempt de tout encadrement, et que plusieurs limites à ces possibilités d'expérimentation et de dérogation ont été définies suite à l'intervention du Conseil constitutionnel.

La première limite concerne le caractère limité de l'expérimentation. En effet, l'article dispose que c'est pour un « *objet et une durée limités* » que l'autorité normative est autorisée à expérimenter. L'inscription de l'exigence du caractère limité dans le temps et dans l'objet de l'expérimentation à l'article 37-1 de la Constitution s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence 93-322 DC du Conseil constitutionnel¹⁸⁶⁶ qui prévoyait déjà ces deux encadrements aux expérimentations normatives réalisées avant la révision de 2003.

¹⁸⁶⁴ M. VERPEAUX, « La loi du 3 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation », AJDA, 2004, p. 1964.

¹⁸⁶⁵ G. CARCASSONNE, *La Constitution, op. cit.*, p. 188-189.

¹⁸⁶⁶ Cons. Const., 93-322 DC du 28 juillet 1993, *op. cit.*, Cons. 9

Cette exigence constitue également le fondement du contrôle des différentes expérimentations normatives effectué par le Conseil constitutionnel. C'est ainsi que le Conseil a pu censurer des dispositions législatives qui mettaient en œuvre des expérimentations sans en préciser la durée, ou en confiant au pouvoir réglementaire la mission de fixer cette durée¹⁸⁶⁷. La censure de ces dispositions a été fondée sur l'incompétence négative du législateur qui n'a pas défini l'ensemble des caractéristiques de l'expérimentation tel que l'article 37-1 de la Constitution l'exige.

Si la fixation d'une limite à la durée de l'expérimentation a fait l'objet de censures de la part du Conseil constitutionnel, le contrôle s'avère moins poussé en ce qui concerne la définition de cette durée. En effet, si l'article 37-1 impose que l'expérimentation ait une durée limitée, aucune période concrète n'est définie. Il appartient donc à l'autorité normative de définir cette période et, le cas échéant, de décider de la poursuite de l'expérimentation.

En ce qui concerne la réalisation d'une évaluation de l'expérimentation, qui avait été définie comme une obligation par le Conseil constitutionnel lors de sa décision 93-322 DC¹⁸⁶⁸, pareille mention n'apparaît pas dans le contenu de l'article 37-1 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision 2004-503 DC, s'il rappelle que l'expérimentation est mise en place « *dans la perspective d'[une] éventuelle généralisation* »¹⁸⁶⁹, prend acte de ce silence, et estime désormais qu'« *aucune exigence constitutionnelle n'impose au législateur de déterminer les modalités de l'évaluation consécutive à une expérimentation* »¹⁸⁷⁰.

La souplesse est donc relativement importante en ce qui concerne le caractère limité de la durée de l'expérimentation et l'obligation de réaliser une évaluation de celle-ci avant de décider de son abandon ou de sa généralisation, et le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'infléchir sa jurisprudence sur cette question, et notamment en matière d'évaluation.

Toutefois, la question du caractère limité de l'objet de l'expérimentation a suscité plus d'interrogations et a donné lieu à un contrôle plus affirmé de la part du Conseil constitutionnel. À l'occasion de ce contrôle, le Conseil a consacré une nouvelle lecture constitutionnelle du principe d'expérimentation. En effet, avant la révision de 2003 celui-ci admettait le principe d'expérimentation en vertu des possibilités qu'offraient la souplesse du principe d'égalité

¹⁸⁶⁷ Cons. Const. 2009-584 DC du 16 juillet 2009, JORF du 22 juillet 2009, p. 12244, Cons. 39.

¹⁸⁶⁸ Cons. Const., 93-322 DC du 28 juillet 1993, *op. cit.*, Cons. 9. « *il est même loisible au législateur de prévoir la possibilité d'expériences comportant des dérogations aux règles ci-dessus définies (...) il lui incombe alors de définir (...) les conditions et les procédures selon lesquelles elles doivent faire l'objet d'une évaluation* »

¹⁸⁶⁹ Cons. Const., 2004-503 DC du 12 août 2004, *op. cit.*, Cons. 9.

¹⁸⁷⁰ Cons. Const. 2016-739 DC du 17 novembre 2016, JORF du 19 novembre 2016, par. 25.

devant la loi qui permet de traiter de manière différente des situations différentes¹⁸⁷¹. Désormais le même Conseil place le principe d'expérimentation en dehors du principe d'égalité et estime que : « l'article 37-1 de la Constitution (...) permet au Parlement d'autoriser (...) des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi »¹⁸⁷². Cette évolution de la jurisprudence traduit un raidissement du Conseil dans son interprétation du principe d'égalité puisque, si auparavant le principe de l'expérimentation pouvait être compatible avec l'égalité, et les différentes applications faisaient l'objet d'un contrôle visant à identifier le caractère disproportionné ou pas des différences établies, désormais toute expérimentation est jugée contraire au principe d'égalité devant la loi et ne peut être admise qu'en vertu d'une dérogation autorisée par la Constitution elle-même¹⁸⁷³.

Par cette nouvelle interprétation, le Conseil constitutionnel range l'expérimentation parmi la catégorie « des dispositions (...) qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle »¹⁸⁷⁴. L'expérimentation devient ici une règle dérogatoire de la Constitution. Mais la nature de cette règle dérogatoire est particulière, puisque l'objet même de l'expérimentation est d'autoriser que la loi ou le règlement déroge à d'autres normes en mettant en place par exemple des tarifications différenciées, des compétences nouvelles à certaines collectivités territoriales, ou des organisations spécifiques de certains établissements publics. La mise en œuvre d'expérimentations est donc dérogatoire à double titre.

Ce sont les dérogations permises à des lois ou des règlements qui ont soulevé les plus d'interrogations doctrinales et ont fait l'objet d'encadrements. Le premier encadrement est issu de la lettre de l'article 37-1 de la Constitution. En effet, l'article dispose que c'est la loi ou le règlement qui expérimente, et donc déroge à d'autres normes et non les destinataires de l'expérimentation. Ces derniers ne pourront déroger directement à des règles. Cette limite se traduit, dans le cadre du transfert de compétences nouvelles à des collectivités territoriales, par le transfert des pouvoirs de gestion de compétences et non de compétences normatives¹⁸⁷⁵.

¹⁸⁷¹ Cons. Const. 87-232 DC du 7 janvier 1988, *op. cit.*, Cons. 10. Cons. Const., 93-322 DC du 28 juillet 1993, *op. cit.*, Cons. 8 et 9.

¹⁸⁷² Cons. Const., 2004-503 DC du 12 août 2004, *op. cit.*, Cons. 9.

¹⁸⁷³ Cette évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel a pu être critiquée par la doctrine qui y a vu un excès de motivation, et une affirmation de l'unité de la règle comme corollaire du principe d'égalité devant la loi. B. FAURE, « Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité », RFDA, 2004, p.1150.

¹⁸⁷³ J-É SCHOETL, « La loi relative aux libertés et responsabilités locales devant le Conseil constitutionnel », LPA, 2004, p. 7.

¹⁸⁷⁴ Cons. Const., 2004-503 DC du 12 août 2004, *op. cit.*, Cons. 9.

¹⁸⁷⁵ J-É SCHOETL, « La loi relative aux libertés et responsabilités locales devant le Conseil constitutionnel », LPA, 2004, p. 7.

M. VERPEAUX, « La loi du 3 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation », AJDA, 2004, p. 1964.

Si les destinataires de l'expérimentation ne peuvent déroger à des règles, il n'en reste pas moins que l'autorité normative est autorisée à déroger. Or, l'étendue des dérogations permises à cette autorité normative est très large, puisque l'article 37-1 de la Constitution ne prévoit aucune limite matérielle, notamment en matière de droits et de libertés. C'est dans ce domaine précis que le laconisme de l'article 37-1 a soulevé des interrogations, avec en arrière-plan la perspective de mener à bien des expérimentations dans le domaine judiciaire et pénal en contrevenant au principe d'égalité devant la justice¹⁸⁷⁶.

C'est pour répondre à ces interrogations que le Conseil constitutionnel a estimé opportun de préciser que les dérogations issues de l'application de l'article 37-1 de la Constitution ne doivent pas « *méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle* »¹⁸⁷⁷. La problématique est, par conséquent, d'identifier à quel point certaines dérogations constituent une simple atteinte au principe d'égalité qui est intrinsèque au principe même de l'expérimentation ou, au contraire, méconnaissent également une autre exigence constitutionnelle, et en particulier des droits et des libertés.

Or, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'ériger en tant que principe constitutionnel le principe de l'uniformité du régime juridique des libertés publiques et a même estimé que la mise en œuvre d'un principe constitutionnel tel que la libre administration des collectivités territoriales « *ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire* »¹⁸⁷⁸. La question se pose donc de savoir si la mise en œuvre d'un autre principe constitutionnel, tel que le principe d'expérimentation, doit être soumise à ce principe d'uniformité du régime juridique des libertés publiques.

Le problème devient patent en analysant le fondement constitutionnel de ce principe d'uniformité du régime juridique des libertés publiques. Ce principe a été dégagé par le Conseil comme une conséquence du principe d'égalité devant la loi duquel il découle directement. C'est l'exigence d'égalité qui commande de ne reconnaître qu'un seul régime juridique aux libertés publiques en France.

Or, le même Conseil a admis que l'objet même du principe d'expérimentation est de permettre de déroger explicitement au principe d'égalité devant la loi, et a admis que le pouvoir

¹⁸⁷⁶ Sur la perspective de telles réformes, et les craintes du Gouvernement de les voir censurées en raison du principe d'égalité devant la justice, voir : G. CHAVRIER, « L'expérimentation locale : vers un État subsidiaire ? », dans *Annuaire des collectivités locales*, Tome 24, 2004, p. 47.

¹⁸⁷⁷ Cons. Const., 2004-503 DC du 12 août 2004, *op. cit.*, Cons. 9.

¹⁸⁷⁸ Cons. Const. 84-185 DC du 18 janvier 1985, JORF du 20 janvier 1985, p. 821, Cons. 18.

constituant puisse autoriser une telle dérogation. Dans ces conditions, il paraît difficile d'objecter qu'une expérimentation ne puisse remettre en cause cette unicité de régime juridique des libertés publiques¹⁸⁷⁹. La crainte concernant une remise en cause du régime unique des droits et libertés demeure donc, toujours vivace pour certains auteurs de doctrine, malgré la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière¹⁸⁸⁰.

La procédure d'expérimentation instituée par l'article 37-1 de la Constitution se caractérise donc par une souplesse en ce qui concerne son champ d'application et sa durée. La maîtrise du processus et le pouvoir de dérogation qui reviennent à l'autorité normative, expliquent cette souplesse. Tel n'est pas le cas du deuxième mécanisme d'expérimentation institué par l'alinéa 4 de l'article 72 de la Constitution dans lequel les collectivités territoriales sont autorisées à déroger directement à des lois ou à des règlements. C'est la raison pour laquelle la procédure est plus encadrée que pour l'expérimentation normative de l'article 37-1 (2).

2- Les conditions de l'expérimentation au titre de l'article 72 alinéa 4

Le mécanisme d'expérimentation mis en place par le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution est plus précis et encadré que celui instauré par l'article 37-1. L'article 72 dispose, ainsi, que : « *dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ». Le dispositif établi par l'article 72 alinéa 4 se caractérise par une différence de nature par rapport à l'expérimentation normative de l'article 37-1. En effet, l'objet de ce mécanisme n'est pas de confier un pouvoir de dérogation à l'autorité normative nationale, que cela soit le législateur ou le pouvoir réglementaire, mais bien d'autoriser les collectivités territoriales et leurs groupements à déroger à des lois ou à des règlements.

À ce titre, si l'article 37-1 de la Constitution établit une dérogation au principe d'égalité devant la loi, l'article 72 alinéa 4 met en place une double dérogation constitutionnelle. D'une part, la mise en place du principe d'expérimentation suppose une dérogation au principe d'égalité devant la loi. D'autre part, le fait de confier à des autorités normatives locales le pouvoir de

¹⁸⁷⁹ Voir en ce sens : G. CARCASSONNE, *La Constitution, op. cit.*, p. 188-189.

¹⁸⁸⁰ B. FAURE, « Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité », RFDA, 2004, p.1150.

dérogation à des normes nationales établit une dérogation constitutionnelle à l'article 34 de la Constitution qui définit le domaine de la loi¹⁸⁸¹ dont les mesures dérogatoires relèvent d'ordinaire¹⁸⁸².

C'est ce caractère novateur du dispositif, en tant qu'il porte atteinte au caractère uniforme des dispositions de la loi et au caractère unitaire du pouvoir législatif, qui a soulevé des préoccupations et a justifié un encadrement plus important. Une partie de l'encadrement du dispositif résulte de la formulation de l'article 72 alinéa 4. Une seconde partie revient à la loi organique qui, selon les termes de l'article constitutionnel (a), doit fixer les conditions dans lesquelles s'exerce le mécanisme d'expérimentation.

a) *L'encadrement du dispositif par l'article 72 alinéa 4*

La première limite à la faculté d'expérimentation imposée par l'article 72 concerne le caractère limité de l'objet et de la durée de cette dernière. À l'image du dispositif mis en place par l'article 37-1, cette limite vise à garantir le caractère provisoire¹⁸⁸³ et limité des expérimentations. Si le Conseil constitutionnel aura l'occasion de contrôler le respect de ces critères, il appartient à la loi organique fixant les conditions des expérimentations locales de préciser les limites visant à consacrer le caractère limité des expérimentations.

Une deuxième série de limitations est introduite par l'article constitutionnel en ce qui concerne le champ d'application des expérimentations. La première limite concerne le domaine des droits et libertés. Ainsi, et contrairement au dispositif de l'article 37-1, le mécanisme de l'article 72 alinéa 4 exclut toute expérimentation lorsque les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti sont en jeu.

La limitation introduite par l'article 72 vise à lever les craintes d'une atteinte à l'égalité des droits et libertés en France que pouvait faire naître l'introduction d'un pouvoir de dérogation aux collectivités territoriales et à leurs groupements. La formule reprend la jurisprudence du

¹⁸⁸¹ C'est dans ce sens que s'est prononcé le Conseil constitutionnel en disant que les : « *dispositions précitées du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution (...), par exception à l'article 34 de la Constitution et au principe d'égalité devant la loi, permettent, dans certains cas, au Parlement d'autoriser temporairement, dans un but expérimental, les collectivités territoriales à mettre en oeuvre, dans leur ressort, des mesures dérogeant à des dispositions législatives* ». Cons. Const. 2003-478 DC du 30 juillet 2003, JORF du 2 août 2003, p. 13302. Cons. 3

¹⁸⁸² C'est le cas, en particulier, des expérimentations relevant du domaine de la loi.

¹⁸⁸³ En effet, l'objectif de ce dispositif est de mettre en oeuvre des dérogations provisoires dans l'optique d'une généralisation. C'est ainsi que la doctrine a estimé que la perspective de la généralisation est le pivot de cette démarche. J.-É. SCHOETL, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », LPA, 2003, n°195, p. 7.

Conseil constitutionnel consacrant le principe d'unicité du régime juridique des libertés publiques et des droits constitutionnels¹⁸⁸⁴.

Toutefois, la formulation de la limitation semble indiquer que l'interdiction d'expérimentations dans le domaine des droits et libertés n'est pas absolue. En effet, l'article 72 interdit les expérimentations lorsque les conditions essentielles d'exercice d'un droit ou d'une liberté sont en jeu. Il pourrait donc être soulevé qu'il est possible de déroger aux conditions d'exercice non essentielles. Cette crainte a été soulevée par certains auteurs de doctrine, qui s'appuient notamment sur la volonté du pouvoir constituant dérivé qui, saisi d'un amendement proposant de supprimer l'adjectif « essentielles » de l'alinéa constitutionnel, avait rejeté cet amendement¹⁸⁸⁵. L'argument soulevé par le Gouvernement pour justifier ce rejet était, précisément « *d'agrandir les marges de manœuvre dans lesquelles nous enfermais le Conseil constitutionnel* »¹⁸⁸⁶, en permettant, par exemple, des expérimentations en matière de procédure¹⁸⁸⁷.

Il appartiendra, donc, au Conseil constitutionnel d'encadrer cette nouvelle limitation, en se montrant fidèle à sa jurisprudence antérieure qui estimait que toutes les conditions d'exercice des libertés publiques devaient être les mêmes partout et relever de la compétence de l'État¹⁸⁸⁸, ou s'il acceptera des expérimentations sur des conditions d'exercice jugées non essentielles.

Une troisième limite posée par l'article 72 alinéa 4 de la Constitution concerne le pouvoir de dérogation octroyé aux collectivités territoriales. En effet, ce dernier n'est pas absolu, puisque les dérogations aux lois et aux règlements ne sont prévues que pour les normes qui régissent l'exercice des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette disposition limite fortement le pouvoir dérogatoire de ces collectivités et inscrit directement cette procédure d'expérimentation dans le processus de décentralisation de l'État.

¹⁸⁸⁴ Voir en ce sens : Cons. Const. 84-185 DC du 18 janvier 1985, JORF du 20 janvier 1985, p. 821, Cons. 18. Cons. Const. 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *op. cit.*, Cons. 29.

Sur l'application du principe à la liberté d'enseignement : Cons. Const. 93-329 DC du 13 janvier 1994, JORF du 15 janvier 1994, p. 829. Cons. 27. Sur l'application du principe à la liberté d'association et à la liberté individuelle : Cons. Const. 96-373 du 9 avril 1996, *op. cit.*, Cons. 25 à 31.

¹⁸⁸⁵ J.-M. PONTIER, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », AJDA, 2003, p. 1723.

¹⁸⁸⁶ Propos de M. Pascal Clément, débats de la 2^{ème} séance du 22 novembre 2002, JORF AN du 23 novembre 2003, p. 5618.

¹⁸⁸⁷ Propos de M. le ministre délégué aux libertés locales, débats de la 2^{ème} séance du 22 novembre 2002, JORF AN du 23 novembre 2003, p. 5618.

¹⁸⁸⁸ Lors du contrôle de constitutionnalité du statut d'autonomie de la Polynésie française de 1996, le Conseil constitutionnel avait censuré la disposition confiant à l'État les garanties fondamentales des libertés publiques, en estimant que toutes les garanties des libertés publiques devaient relever de la compétence de l'État et pas uniquement les garanties fondamentales.

Cons. Const. 96-373 du 9 avril 1996, *op. cit.*, Cons. 24 à 26.

À cet égard, des doutes ont pu être soulevés concernant la question de savoir si la procédure d'expérimentation mise en place par l'article 72 alinéa 4 constitue un progrès de la décentralisation ou un recul. En effet, d'un côté l'introduction d'un pouvoir de dérogation au profit des collectivités territoriales peut s'analyser comme un progrès de l'autonomie locale, mais d'un autre côté, la maîtrise du processus par l'État peut souligner, au contraire, un affaiblissement de cette autonomie¹⁸⁸⁹.

La maîtrise de l'État dans le mécanisme d'expérimentation de l'article 72 alinéa 4 se vérifie également dans son pouvoir d'habilitation. C'est l'habilitation par l'autorité normative nationale qui enclenche le processus d'expérimentation locale. Sans pareille autorisation, il ne peut y avoir d'expérimentation. Par conséquent, si les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent autorisés à déroger à des lois ou à des règlements, cette autorisation ne se traduit pas dans la reconnaissance d'un droit à expérimenter. Plus qu'un droit à expérimentation, l'article 72 alinéa 4 introduit donc une permission d'expérimentation au profit des collectivités territoriales. La reconnaissance d'une telle permission relève de l'entière discrétion de l'autorité normative nationale, et l'État maîtrise donc le processus donnant lieu à l'expérimentation locale. Cette maîtrise de l'État apparaît de manière encore plus prononcée par l'encadrement de la procédure qui a été mis en place par la loi organique du 1^{er} août 2003¹⁸⁹⁰ (b).

b) L'encadrement du dispositif par la loi organique du 1^{er} août 2003

Adopté moins de cinq mois après la révision de la Constitution, la loi organique du 1^{er} août 2003, qui a été codifiée aux articles LO 1113-1 à 7 du code général des collectivités territoriales, définit les conditions dans lesquelles les expérimentations locales peuvent se dérouler, ainsi que le régime juridique des actes dérogatoires que peuvent prendre les collectivités territoriales en vertu de l'expérimentation. La loi organique instaure trois types d'encadrement du mécanisme d'expérimentation locale. La première série d'encadrement concerne la procédure d'habilitation et les exigences afin que des collectivités territoriales s'adhèrent à l'expérimentation. La deuxième série d'encadrement concerne la durée des expérimentations. Enfin, une dernière série de dispositions définit le régime juridique des actes dérogatoires et les modalités de contrôle de ces derniers.

¹⁸⁸⁹ Sur cette question, voir : J-M. PONTIER, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », AJDA, 2003, p. 1719.

¹⁸⁹⁰ Loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, JORF du 2 août 2003, p. 13217.

La régulation de la procédure de déclenchement de l'expérimentation locale illustre la maîtrise de l'autorité normative nationale sur l'ensemble du processus. Le principe de maîtrise de l'État dans la procédure d'expérimentation est réaffirmé, et toute tentation de reconnaître aux collectivités territoriales ou à leurs groupements un droit à expérimenter est écartée. La décision de déclencher une expérimentation revient, ainsi, à l'autorité normative nationale. Lorsque l'expérimentation intervient dans le domaine de la loi, le législateur seul décide de déclencher la procédure par l'adoption d'une loi d'habilitation. Lorsque l'expérimentation intervient dans le domaine du règlement, c'est le Gouvernement qui garde l'initiative en adoptant en décret en Conseil d'État¹⁸⁹¹. À ce titre, le juge administratif est associé à la procédure, puisqu'il est obligatoirement consulté pour avis.

Si l'initiative de l'expérimentation locale appartient à l'autorité normative nationale, son pouvoir n'est pas pour autant pleinement discrétionnaire. En effet, une fois l'objet de l'expérimentation et les dispositions auxquelles on autorise dérogation précisés, l'autorité normative n'a pas le pouvoir de fixer une liste nominative de collectivités territoriales autorisées à expérimenter. La loi ou le règlement d'habilitation doivent uniquement préciser la nature juridique et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation.

Cette généralité des dispositions de la loi organique a pour conséquence qu'au lieu d'une liste nominative, l'autorité normative nationale doit seulement préciser une catégorie de collectivités territoriales qui, en raison de leurs compétences et de leurs caractéristiques¹⁸⁹², sont autorisées à expérimenter. Cette marge de manœuvre laissée par la loi organique a conduit certains auteurs à s'interroger sur le fait de savoir si la loi organique, si elle excluait tout droit à expérimenter, ne reconnaissait pas en fait un droit à se bénéficier d'une expérimentation¹⁸⁹³.

L'analyse de la procédure d'habilitation conduit à répondre par la négative. En effet, le fait de se porter candidat ne garantit nullement à une collectivité territoriale de participer à une expérimentation locale. L'acte de candidature, votée par une délibération motivée, est ensuite transmis par l'intermédiaire du représentant de l'État au Gouvernement. Ce dernier effectue un contrôle avant l'acceptation ou le refus de la candidature. Il appartient au même Gouvernement de dresser la liste des candidats retenus¹⁸⁹⁴. Certaines candidatures peuvent donc être refusées.

¹⁸⁹¹ Art. LO 1113-1 et LO 1113-7 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸⁹² L'exposé des motifs de la loi organique donne quelques exemples de ces caractéristiques permettant de justifier une expérimentation : villes dépassant un seuil de population, communes de montagne, collectivités situées sur le littoral...

¹⁸⁹³ J-M. PONTIER, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », AJDA, 2003, p. 1718.

¹⁸⁹⁴ Art. LO 1113-2 du code général des collectivités territoriales.

Toutefois, la nature du contrôle des candidatures effectué par le Gouvernement est limitée, puisque la loi organique dispose que ce dernier ne vérifie uniquement que le respect des conditions légales par les candidats. Le Gouvernement ne peut ici effectuer un contrôle d'opportunité et se trouve dans une situation de compétence liée.

La deuxième série d'encadrements du mécanisme d'expérimentation locale concerne la durée de ces expérimentations. Contrairement à la procédure de l'article 37-1 de la Constitution, la loi organique a pris le soin de fixer une durée maximale à l'expérimentation locale. Celle-ci ne peut excéder une durée de cinq ans¹⁸⁹⁵. L'instauration de ce délai a pour objectif de consacrer le caractère transitoire de l'expérimentation. Dans ce sens, la loi organique introduit également l'obligation de procéder à une évaluation de l'expérimentation avant son échéance, afin de décider son abandon ou sa généralisation¹⁸⁹⁶. Enfin, les actes des collectivités dérogeant à des dispositions de droit commun doivent également préciser leur durée de validité¹⁸⁹⁷.

Malgré ces dispositions fixant les différentes conditions de durée, les prescriptions relatives à la durée de l'expérimentation bénéficient d'une certaine souplesse, puisqu'il est possible de décider de la poursuite d'une expérimentation, ou même de sa modification, pour une durée n'excédant pas trois ans. Enfin, un délai de prorogation de l'expérimentation maximal d'un an est prévu, dans les cas où la décision sur la poursuite, l'abandon ou la généralisation de l'expérimentation n'ait pas été prise à l'issue de l'expiration de la durée prévue initialement dans la loi d'habilitation de l'expérimentation¹⁸⁹⁸.

Enfin, une dernière série d'encadrements introduits par la loi organique concerne le régime juridique et le contrôle des actes dérogatoires pris par les collectivités territoriales membres d'une expérimentation ou par leurs groupements.

Ces actes sont des actes administratifs régis par une procédure particulière. Les actes dérogatoires revêtent toujours une nature administrative, y compris lorsqu'ils dérogent à des dispositions législatives. Leur entrée en vigueur est conditionnée à la publication au journal officiel¹⁸⁹⁹. Enfin, les actes dérogatoires sont soumis à une procédure de contrôle de légalité particulière. À l'image des actes des collectivités territoriales, le représentant de l'État est chargé du contrôle de légalité des actes dérogatoires et peut saisir le juge administratif pour demander leur annulation. Le recours en annulation peut être assorti d'un recours en suspension.

¹⁸⁹⁵ Art. LO 1113-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸⁹⁶ Art. LO 1113-5 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸⁹⁷ Art. LO 1113-3 du code général des collectivités territoriales. L'article prévoit cette obligation pour les actes réglementaires des collectivités territoriales.

¹⁸⁹⁸ Art. LO 1113-6 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸⁹⁹ Art. LO 1113-3 du code général des collectivités territoriales.

Contrairement aux procédures de référé-suspension mis en œuvre pour les actes ordinaires des collectivités territoriales, la suspension des actes dérogatoires n'est pas soumise au respect de critères de suspension¹⁹⁰⁰, mais est automatique¹⁹⁰¹.

Il apparaît donc que, si l'objet des expérimentations locales est plus ambitieux que celui des expérimentations normatives de l'article 37-1 de la Constitution, la procédure de l'expérimentation locale est plus encadré et contraignant. Cet encadrement a pu paraître excessif, comme en témoigne le très faible nombre d'expérimentations locales mises en œuvre depuis la révision de 2003¹⁹⁰². Cela étant, ces deux mécanismes d'expérimentation sont ceux qui permettent d'envisager l'application territoriale de certaines mesures dérogatoires au droit commun et la construction d'un droit spécifique de la langue basque. Cela est vrai, en particulier, en ce qui concerne l'enseignement bilingue par immersion en langue basque et pour l'usage de la langue basque dans la sphère publique (B).

B/ L'application du principe d'expérimentation

Les différentes demandes relatives à l'application dérogatoire de certaines mesures en faveur de la langue basque se sont accentuées ces dernières années. Elles font écho aux difficultés juridiques rencontrées lors de la mise en œuvre des différentes mesures adoptées dans le cadre de la politique linguistique en faveur de la revitalisation de la langue basque. Si le principe d'expérimentation peut constituer une réponse à ces demandes de traitement dérogatoire tout en offrant une perspective de mise en cohérence entre la volonté politique de récupération de la langue basque et le droit positif, il convient d'analyser quels dispositifs doivent être mobilisés pour les deux domaines où les difficultés les plus importantes sont apparues : la question de l'enseignement bilingue par immersion en langue basque, d'une part (1), et la question de l'usage de la langue basque devant l'administration et les services publics, d'autre part (2).

¹⁹⁰⁰ L'article L 521-1 du code de justice administrative précise que la suspension d'un acte administratif est prononcée par le juge des référés lorsqu'il existe cumulativement un doute sérieux sur la légalité de l'acte et que l'urgence justifie ladite suspension.

¹⁹⁰¹ Art. LO 1113-4 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹⁰² L'unique expérimentation mise en œuvre par application de l'article 72 est celle relative à l'expérimentation en 2007 du revenu social d'activité par certains conseils généraux. L'expérimentation a été généralisée en l'absence de rapport d'évaluation le 1^{er} juin 2009.

Voir en ce sens : F. CROUTAZIER-DURAND, « Le droit à l'expérimentation n'est pas très expérimenté par les collectivités », La gazette des communes, 11 janvier 2016. L'entretien est disponible en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/424826/le-droit-a-lexperimentation-nest-pas-tres-experimente-par-les-collectivites/>

G. ALLÈGRE, « L'expérimentation du RSA et ses ambiguïtés », Informations sociales, 2012/6, p. 51.

1- Le principe d'expérimentation et l'enseignement immersif

La question de l'enseignement bilingue par immersion en langue basque pose deux séries de difficultés. La première concerne la possibilité d'introduire un tel enseignement au sein de l'école publique (a). La deuxième concerne la possibilité pour les collectivités territoriales de financer les dépenses d'investissement des établissements privés associatifs proposant un tel enseignement (b). Si la nécessité de déroger à des dispositions législatives est patente ici, les deux différents mécanismes constitutionnels d'expérimentation devront être mobilisés afin d'autoriser ces dérogations expérimentales.

a) L'expérimentation normative de l'enseignement bilingue immersif dans l'école publique

L'analyse du mécanisme constitutionnel à mettre en œuvre pour permettre l'expérimentation de l'enseignement bilingue par immersion en langue basque nécessite l'identification de l'auteur de l'expérimentation et de la norme à laquelle il est entendu déroger. Dans ce cas de figure, l'expérimentation locale au titre de l'article 72 de la Constitution ne peut pas être en jeu, puisque les collectivités territoriales ne sont pas concernées par la compétence de l'enseignement, et ce sont les établissements scolaires qui expérimenteraient l'enseignement immersif. De plus, comme la mise en œuvre de cet enseignement ne relève pas de caractère normatif, nous nous trouvons ici dans le champ d'application de l'expérimentation au titre de l'article 37-1 de la Constitution. C'est, par conséquent, la norme autorisant à expérimenter les établissements scolaires qui dérogerait au droit commun et non les établissements scolaires eux-mêmes.

Pour mettre en œuvre l'expérimentation normative de l'article 37-1, il convient également d'identifier la norme à laquelle l'autorité normative déroge en autorisant l'expérimentation de l'enseignement bilingue par immersion. La jurisprudence rendue lors du contentieux relatif à l'intégration des établissements immersifs brito-phone du réseau *Diwan* fournissent une réponse à ce titre.

En effet, en 2002, le Conseil d'État avait estimé que la mise en œuvre de cette méthode pédagogique dans l'école publique supposait une dérogation au principe de l'usage du français comme langue d'enseignement établi par l'article L 121-3 du code de l'éducation. Dans sa jurisprudence, les juges du Palais Royal avaient estimé qu'une telle intégration ne pouvait se fonder sur les exceptions au principe autorisés par le même article L 121-3 et qui étaient

« justifiées par les nécessités de l'enseignement des langues et cultures régionales ». Puisque la méthode pédagogique de l'immersion en langues régionales allait, selon le Conseil d'État, « au-delà des nécessités de l'apprentissage d'une langue régionale »¹⁹⁰³, elle excédait les possibilités de dérogation prévues par l'article L 121-3. Le pouvoir réglementaire ne pouvait donc pas décider d'intégrer cette méthode dans l'enseignement public, et il fallait nécessairement adopter une nouvelle disposition législative pour cela.

Par conséquent, l'expérimentation de l'immersion en langue basque nécessite de déroger à l'article L 121-3 du code de l'éducation qui dans son deuxième alinéa dispose que « la langue de l'enseignement (...) est le français ». Relevant du domaine de la loi, la mise en œuvre du mécanisme de l'article 37-1 de la Constitution nécessite donc l'adoption d'une loi autorisant l'expérimentation de l'enseignement bilingue par immersion en langue basque.

Une fois la procédure clarifiée, qui doit être celle de l'expérimentation législative au titre de l'article 37-1 de la Constitution, il convient de se pencher sur la légalité d'une telle expérimentation. En effet, s'il est vrai que l'article 37-1 est peu prolix sur la question, il n'en demeure pas moins que le Conseil constitutionnel a pris le soin d'encadrer ce mécanisme d'expérimentation et a notamment proclamé que les expérimentations normatives mises en œuvre sur le fondement de l'article 37-1 ne doivent pas « méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle »¹⁹⁰⁴.

Or, le principe selon lequel le français est la langue d'enseignement ne trouve pas son fondement uniquement dans l'article L 121-3 du code de l'éducation. Il est la résultante des dispositions de l'article 2 de la Constitution qui, aux termes de l'interprétation fournie par le Conseil constitutionnel, impose l'usage du français aux personnes morales de droit public¹⁹⁰⁵ et, par conséquent, aux établissements publics d'enseignement, tout autant qu'il empêche qu'un quelconque droit à l'usage d'une langue autre que le français ne soit reconnu aux usagers du service public de l'éducation¹⁹⁰⁶. La question de l'expérimentation de l'enseignement bilingue par immersion en langue basque dans l'école publique suppose donc de savoir si cette méthode est compatible avec l'obligation issue de l'article 2 de la Constitution.

Une première réponse à cette question peut être donnée par une analyse empirique. En effet, une telle expérimentation est déjà en œuvre pour l'immersion en langue basque depuis 2011 et la signature d'un protocole d'accord permettant de mettre en place un enseignement renforcé

¹⁹⁰³ Cons. État, 29 novembre 2002, *SNES et autres*, Cons. 3.

Cons. État, 29 novembre 2002, *UNSA et autres*, Cons. 7.

¹⁹⁰⁴ Cons. Const., 2004-503 DC du 12 août 2004, *op. cit.*, Cons. 9.

¹⁹⁰⁵ Cons. Const., 99-412 DC du 15 juin 1999, Cons. 8.

¹⁹⁰⁶ *Ibid.*

en langue basque dans le premier degré¹⁹⁰⁷. Ce protocole a été signé par application du mécanisme de l'article 37-1 de la Constitution. C'est en vertu de l'article 401-1 du code de l'éducation qui autorise la réalisation d'expérimentations pédagogiques que ce protocole a été signé. Le protocole se fonde sur une habilitation d'expérimentation qui, plus est, a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel¹⁹⁰⁸.

L'existence d'une pratique d'expérimentation pourrait conduire à doter l'enseignement immersif d'une présomption de constitutionnalité. Toutefois, une telle démarche apparaît insuffisante et une analyse plus poussée de la conformité entre l'article 2 de la Constitution et la méthode de l'enseignement bilingue immersif est nécessaire.

La première raison pour cela est que le protocole d'accord signé en 2011 par le Recteur de l'Académie de Bordeaux semble faire une application extensive des possibilités d'expérimentation offertes par l'article L401-1 du code de l'éducation. L'article, il est vrai, offre des possibilités d'expérimentations sur des domaines très vastes, puisque celles-ci peuvent porter sur « *l'enseignement des disciplines* » ou encore « *l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement* ». Sur ce fondement, la méthode de l'immersion constitue à la fois une expérimentation sur l'enseignement des disciplines et en particulier sur la langue de cet enseignement ainsi qu'une expérimentation sur l'organisation pédagogique, qui est dans ce cas d'ordre linguistique, de l'établissement scolaire ou, à tout le moins, de la classe où se déroule l'expérimentation.

Était-ce la volonté du législateur de permettre une telle expérimentation lors de l'adoption, en 2005, de l'article ? Difficile d'y répondre, mais le Conseil constitutionnel n'a pas, semble-t-il saisi tout le potentiel de cette disposition législative. Saisi pour contrôler la constitutionnalité de l'article, le Conseil s'est limité à déclarer que l'article 34 de la loi du 23 avril 2005 modifiant l'article L401-1 du code de l'éducation « *se borne (...) à définir le " projet d'école ou d'établissement " et le règlement intérieur que doivent adopter les écoles et établissements d'enseignement scolaire public* »¹⁹⁰⁹ et n'a pas jugé bon de contrôler le caractère suffisamment précis de l'objet des expérimentations permises par l'article en question. Le Conseil a même estimé que cet article ne relevait pas du domaine de la loi et a procédé à sa délégalisation. Le raisonnement suivi par le Conseil d'État selon lequel l'intégration de la méthode de l'immersion

¹⁹⁰⁷ Protocole relatif à la demande par une école d'une expérimentation pédagogique nécessitant l'augmentation du nombre d'heures d'enseignement en basque dans les sections bilingues du 1er degré. Le protocole est disponible en ligne : http://web64.ac-bordeaux.fr/fileadmin/fichiers/circos/anglet/Documents/BILINGUISME/Protocole_experimentation_pedagogique.pdf

¹⁹⁰⁸ Cons. Const. 2005-512 DC du 21 avril 2005, *op. cit.*, Cons. 23.

¹⁹⁰⁹ Cons. Const. 2005-512 DC du 21 avril 2005, *op. cit.*, Cons. 23.

à l'enseignement public devait être décidée par une disposition législative est ici paradoxalement remis en cause, puisque c'est en vertu d'une disposition délégalisée, et donc de nature réglementaire que le protocole de 2011 a été adopté.

Cela étant dit, si la volonté du législateur en 2005 ne peut être clairement discernée il apparaît que ce même législateur a entendu en 2019 permettre des expérimentations qui concernent l'enseignement des langues régionales. Lors de l'adoption de la loi du 26 juillet 2019 relative à l'école de la confiance, une modification de l'article L401-1 du code de l'éducation a été adoptée, de sorte que désormais, le champ d'application des expérimentations pédagogiques comprend « *l'enseignement dans une langue vivante étrangère ou régionale* »¹⁹¹⁰. La volonté poursuivie par le législateur en adoptant cette disposition est bien celle d'autoriser l'expérimentation de la méthode de l'immersion en langue régionale dans les établissements publics d'enseignement, puisque le protocole d'expérimentation adopté en 2011 a été évoqué de manière expresse lors des débats parlementaires précédant l'adoption de la loi¹⁹¹¹. Le Gouvernement a validé lors de ces débats la démarche de l'expérimentation de cette méthode¹⁹¹², en même temps qu'il s'est opposé à l'intégration dans la loi d'une disposition permettant de proposer un enseignement bilingue immersif dans l'enseignement public de manière pérenne¹⁹¹³.

Pour autant que l'expérimentation de l'enseignement bilingue par immersion réponde à la volonté de l'Académie de Bordeaux dans un premier temps, et du législateur dans un second temps, encore faut-il que celle-ci respecte l'encadrement prévu par le Conseil constitutionnel dans sa décision 2004-503 DC et ne porte pas atteinte à des exigences de valeur constitutionnelle et, en particulier, à l'article 2 de la Constitution.

Or, saisi de plusieurs initiatives parlementaires qui avaient pour objet de faire référence à la méthode de l'immersion en langue régionale et de faire échec à la jurisprudence du Conseil d'État de 2002 en autorisant son application dans l'enseignement public, plusieurs réserves ont été émises qui estiment que ladite méthode ne peut pénétrer le champ de l'école publique en raison de sa contrariété avec l'article 2 de la Constitution¹⁹¹⁴. Selon ces arguments, la méthode

¹⁹¹⁰ Loi n°2019-791 du 26 juillet 2019, JORF du 28 juillet 2019, texte 3, art. 38. Lors de son contrôle préventif de constitutionnalité de la loi, le Conseil constitutionnel, qui n'était pas saisi sur le fondement de l'article 38, n'a pas soulevé d'office une inconstitutionnalité à son égard. Dès lors, l'article est en vigueur. Cons. Const. 2019-787 DC du 25 juillet 2019, JORF du 28 juillet 2019, texte 6, par. 14.

¹⁹¹¹ Voir à ce titre les propos du Sénateur, rapporteur du projet de loi, M. Brisson. Débats du 16 mai 2019, JORF Sénat du 17 mai 2019, p. 6608.

¹⁹¹² Propos de M. Blanquer. Débats du 16 mai 2019, JORF Sénat du 17 mai 2019, p. 6609.

¹⁹¹³ *Ibid.*

¹⁹¹⁴ À titre d'exemple, voir les arguments de deux Gouvernements différents, opposés à ces initiatives parlementaires :

immersive serait en raison de sa nature et de ses caractéristiques, contraire à la Constitution puisqu'elle imposerait l'usage d'une langue autre que le français.

Ce raisonnement est erroné pour deux raisons. La première raison est celle du fondement constitutionnel à l'usage des langues régionales dans l'enseignement. Cet usage est permis, par exception au principe de l'usage obligatoire du français, sur le fondement de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen¹⁹¹⁵. Le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur l'intensité de l'usage des langues régionales dans son contrôle de constitutionnalité. La définition de la durée d'enseignement de ces langues, voire de l'enseignement dans ces langues est de la stricte compétence du législateur. Le Conseil d'État ne pourrait donc, sans outrepasser son pouvoir d'appréciation, se prononcer sur une durée d'enseignement constitutionnellement acceptable, alors que le Conseil constitutionnel a évité de se prononcer sur la question et a choisi d'instaurer une permission globale d'usage des langues régionales dans le domaine de l'enseignement, confiant au législateur la mission de réguler les questions relatives à la durée de ces enseignements.

La Conseil d'État, dans sa jurisprudence de 2002 relative à l'intégration des établissements scolaires du réseau *Diwan*, confirme implicitement cette vision. En effet, le Conseil a annulé les textes réglementaires régulant cette intégration au motif qu'ils outrepassaient les dérogations permises par le législateur dans l'article L121-3 du code de l'éducation. La formulation de l'article ne permettait pas, selon le Conseil d'État, d'autoriser une telle intégration¹⁹¹⁶. Or, en présence d'une autre disposition législative plus précise sur l'intention de permettre l'intégration de la méthode bilingue immersive en langue régionale, cette réserve disparaîtrait. Interpréter de la décision du Conseil d'État de 2002 une contrariété de principe entre l'enseignement par immersion en langue régionale et la Constitution paraît excessif et erroné.

Lors de la discussion de la proposition de loi relative à l'enseignement immersif des langues régionales et à leur promotion dans l'espace public et audiovisuel de 2016. Propos de Mme Fleur Pellerin : « *Avis défavorable sur tous les amendements, car ils sont contraires à la Constitution dès lors qu'ils permettent que l'enseignement en langue régionale, caractéristique de l'enseignement bilingue dit immersif, prime sur l'enseignement en français* ». Débat du 14 janvier 2016, JORF AN du 15 janvier 2016, p. 253.

Lors de la discussion du pr projet de loi relatif à la collectivité européenne d'Alsace. Propos de Mme Jacqueline Gourault : « *Cet enseignement immersif est possible dans des écoles privées, comme les écoles Diwan, mais pas dans les écoles publiques, car on ne peut pas raisonnablement l'imposer aux parents. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a jugé qu'un enseignement immersif à l'école publique est inconstitutionnel* ». Compte rendu intégral des débats du 3 avril 2019, JORF Sénat du 4 avril 2019, p. 5075.

¹⁹¹⁵ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

¹⁹¹⁶ Cons. État, 29 novembre 2002, *SNES et autres*, Cons. 3.

Cons. État, 29 novembre 2002, *UNSA et autres*, Cons. 7.

Le Conseil d'État précise bien que la méthode d'enseignement bilingue par immersion en langue régionale va « *au-delà des nécessités de l'apprentissage d'une langue régionale et excède(...) ainsi les possibilités de dérogation à l'obligation d'utiliser le français comme langue d'enseignement prévue par les dispositions des articles L. 121-3 et L. 312-11 du code de l'éducation* ».

Tout au plus, le Conseil d'État n'a relevé qu'une simple contrariété entre la portée de l'exception introduite par le législateur permettant l'enseignement des langues régionales, et la durée d'usage de ces langues qu'induirait l'intégration des écoles immersives du réseau *Diwan* dans l'enseignement public.

Par ailleurs, si le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur la durée d'enseignement en langues régionales, il relève d'une jurisprudence constante que son contrôle se borne à consacrer le caractère facultatif d'un tel enseignement. Bien plus que la durée d'enseignement, c'est bien le caractère facultatif de ce dernier qui est au centre du contrôle du Conseil.

C'est dans ce sens que ce même Conseil s'était prononcé, par la formulation de deux réserves d'interprétation, sur le cas de l'intégration des écoles du réseau *Diwan* à l'école publique. Le Conseil avait ainsi rappelé que « *l'usage d'une langue autre que le français ne peut être imposé aux élèves des établissements de l'enseignement public ni dans la vie de l'établissement, ni dans l'enseignement des disciplines autres que celles de la langue considérée* »¹⁹¹⁷. Plus que la durée de l'usage des langues régionales, c'est bien le respect du caractère facultatif de cet usage qui est rappelé par le Conseil constitutionnel.

Pour que l'intégration de l'enseignement bilingue par immersion en langue basque puisse être expérimenté, c'est bien ce caractère facultatif qui doit être assuré. Décider de l'intégration de cette méthode d'enseignement dans l'enseignement public relève du pouvoir d'appréciation du législateur. C'est dans ce sens que, saisi de l'inscription des fonds nécessaires à l'intégration des écoles du réseau *Diwan* à l'école publique, le Conseil constitutionnel avait formulé cette réserve, appelant le juge administratif à la vigilance sur le contrôle du caractère facultatif de l'usage des langues régionales dans ces écoles. Le Conseil avait, sous cette réserve, validé la constitutionnalité de l'article 134 de la loi de finances de 2002 relative à l'inscription des fonds en question¹⁹¹⁸.

Le point cardinal de l'exigence constitutionnelle relative à l'enseignement des langues régionales demeure donc exclusivement celui du caractère facultatif de cet enseignement, bien plus que celui de la durée d'enseignement. Or, le protocole d'expérimentation mis en œuvre en 2011 relatif à l'expérimentation d'un enseignement renforcé en langue basque vise précisément à encadrer cette procédure et à vérifier le respect strict du caractère totalement volontaire de tous les acteurs éducatifs impliqués dans ces projets d'expérimentation. La mise en place d'un projet nécessite, ainsi, l'accord individuel des familles des élèves concernés, du conseil d'école

¹⁹¹⁷ Cons. Const. 2001-456 DC du 27 décembre 2001, *op. cit.*, Cons. 49.

¹⁹¹⁸ Cons. Const. 2001-456 DC du 27 décembre 2001, *op. cit.*, Cons. 49, 51 et 52.

et de l'inspection académique¹⁹¹⁹. C'est sous cette triple condition que ces expérimentations sont mises en œuvre.

De plus, s'agissant de la problématique de l'usage de la langue régionale dans la vie de l'établissement et dans les activités de l'école qui était propre aux principes des établissements du réseau *Diwan* et qui aurait pu s'interpréter comme imposant aux élèves un tel usage, cette question est exclue des expérimentations en œuvre dans les établissements publics du Pays basque de France. En 2002, il s'agissait d'intégrer à l'école publique des établissements scolaires fonctionnant dans leur intégralité selon les principes ci-dessus évoqués. Dans le cas du protocole de 2011, les classes immersives sont intégrées dans des filières bilingues d'établissements scolaires proposant également un enseignement exclusivement francophone. Aucun établissement public n'est, en effet, exclusivement bilingue, mais ces sections bilingues sont intégrées dans des établissements francophones.

Dans ce cas, il est impossible d'appliquer à ces établissements le principe de l'usage de la langue basque comme langue de communication dans la vie de l'établissement. Cet usage demeure limité aux heures d'enseignement et est exclu de la communication hors du temps d'enseignement qui reste exclusivement francophone. Par conséquent, il est difficile d'estimer que ces expérimentations imposeraient l'usage de la langue basque en dehors des heures d'enseignement.

C'est donc, sous réserve de l'intégration de conditions veillant à consacrer le caractère facultatif de l'usage immersif de la langue basque et le principe du volontariat des élèves et de l'établissement scolaire que l'expérimentation de l'enseignement bilingue par l'immersion en langue basque n'est pas contraire à l'article 2 de la Constitution et peut donc être mise en œuvre dans le cadre de l'article 37-1 de la Constitution.

À ce titre, l'adoption de la loi relative à l'école de la confiance ouvre des perspectives intéressantes. Le choix du législateur en faveur de la méthode expérimentale sur cette question confirme l'évolution de ce dernier en faveur d'une promotion de l'usage des langues régionales et renforce la force obligatoire issue du mandat constitutionnel de protection et promotion établie par l'article 75-1 de la Constitution¹⁹²⁰.

¹⁹¹⁹ Protocole relatif à la demande par une école d'une expérimentation pédagogique nécessitant l'augmentation du nombre d'heures d'enseignement en basque dans les sections bilingues du 1er degré. Le protocole est disponible en ligne : http://web64.ac-bordeaux.fr/fileadmin/fichiers/circos/anglet/Documents/BILINGUISME/Protocole_experimentation_pedagogique.pdf

¹⁹²⁰ Voir la section 2 du chapitre I de la Partie 3 de la présente thèse.

Si une expérimentation de l'intégration de l'enseignement bilingue par l'immersion en langue semble envisageable sur le fondement du mécanisme de l'article 37-1 de la Constitution, la question du soutien financier public aux dépenses d'investissements des établissements scolaires privés immersifs nécessite de mobiliser le mécanisme de l'expérimentation locale au titre de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution (b).

b) L'expérimentation locale du financement public des dépenses d'investissement des établissements privés immersifs

Le subventionnement public des dépenses d'investissement des établissements scolaires privés fait l'objet, selon les cas, d'une interdiction absolue ou d'un encadrement très strict. En effet, l'article L151-3 du code de l'éducation fixe le principe du financement privé des établissements d'enseignement privés, de sorte que toute subvention publique pour les dépenses d'investissement est interdite¹⁹²¹. L'article L151-4 du même code introduit un tempérament à ce principe en autorisant que l'État ou les collectivités territoriales mettent à disposition des établissements d'enseignement privés du second degré des locaux ou leur allouent une subvention ne dépassant pas 10% des dépenses annuelles de l'établissement.

Ainsi, si tout financement public demeure interdit pour les établissements du premier degré, les établissements du second degré peuvent bénéficier d'une aide plafonnée à 10% de leurs dépenses annuelles¹⁹²².

Introduire une expérimentation dans ce domaine suppose, par conséquent, de déroger à l'article L151-3 du code de l'éducation pour les établissements du premier degré et à l'article L151-4 du même code pour les établissements du second degré. Cette expérimentation entre bien dans le champ d'application de l'article 72 alinéa 4, puisque ces deux articles du code de l'éducation régissent l'exercice des compétences des collectivités territoriales en introduisant des limites à leur libre administration et en encadrant leurs possibilités de financement des établissements privés d'enseignement général.

Une dérogation aux dispositions de ces deux articles entre également dans la mécanique introduite par l'expérimentation locale puisque, dans ce cas, l'objectif est d'habiliter les

¹⁹²¹ L'État peut prendre en charge les dépenses de fonctionnement de ces établissements, notamment en ce qui concerne la rémunération du personnel enseignant, lorsqu'il associe par contrat à ces derniers. Les collectivités territoriales compétentes peuvent, dans ce cas, également prendre en charge les dépenses de fonctionnements liées à l'entretien des locaux d'enseignement.

¹⁹²² Ces dispositions ne concernent que les établissements d'enseignement général, les établissements d'enseignement technologique, professionnel et agricole peuvent bénéficier d'aides publiques. Voir le II de la section 2 du chapitre II de la Partie 2 de la présente thèse.

collectivités territoriales à déroger aux dispositions du code de l'éducation en les autorisant à financer publiquement ces établissements d'enseignement. La loi d'habilitation ne dérogerait pas, en soi, à la loi, elle ne ferait qu'autoriser les collectivités territoriales à déroger à celle-ci en votant des subventions publiques au profit des établissements privés d'enseignement général.

Si l'application d'une telle expérimentation locale pourrait bénéficier aux établissements privés bilingue immersifs du réseau *Seaska*, le mécanisme de l'article 72 alinéa 4 permet d'envisager une expérimentation plus large. En effet, la loi d'habilitation ne peut autoriser des collectivités territoriales particulières à expérimenter, mais doit permettre à toute collectivité territoriale remplissant les conditions à expérimenter. Ainsi, si la loi d'habilitation poursuit l'objectif d'autoriser les collectivités territoriales compétentes à financer des établissements pratiquant l'immersion en langue basque, d'autres collectivités pourraient également se porter candidates à cette expérimentation, par exemple pour financer les établissements brittophones du réseau *Diwan* ou les établissements catalanophones *bressola*.

Concrètement, la loi d'habilitation peut offrir trois possibilités de dérogation. Le législateur peut choisir de n'autoriser les communes ou leurs groupements à financer les établissements du premier degré, par dérogation aux dispositions de l'article L151-3 du code de l'éducation. Le législateur peut également décider d'autoriser de déroger à l'article L151-4 du même code en autorisant les financements pour les établissements du second degré, que cela soit les conseils départementaux pour les collèges ou les conseils régionaux pour les lycées. Enfin, la troisième possibilité est d'autoriser simultanément une dérogation aux deux dispositions du code de l'éducation. En fonction du choix opéré, le champ d'application de l'expérimentation sera plus ou moins important¹⁹²³.

Si la mise en place d'une expérimentation locale au titre de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution est envisageable, il convient d'analyser le respect par cette expérimentation des conditions définies par celui-ci et par la loi organique. La principale question consiste à savoir si ces expérimentations remettent en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

En effet, le financement public des établissements privés d'enseignement général a des incidences sur l'exercice de la liberté d'enseignement qui constitue le fondement de

¹⁹²³ La très grande majorité des établissements privés d'enseignement bilingues immersifs sont des établissements du premier degré. Le nombre de collèges immersifs est bien moindre, et celui des lycées est encore plus limité.

l'enseignement privé¹⁹²⁴, a été consacré en tant que liberté publique dès le XIX^{ème} Siècle et qui a été reconnu par le Conseil constitutionnel comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République¹⁹²⁵. À ce titre se pose la question de savoir si une expérimentation tendant à autoriser le financement public des établissements privés d'enseignement général bilingues immersifs est de nature à porter atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la liberté de l'enseignement.

La réponse à la question suppose de se pencher sur le respect par cette expérimentation du principe d'égalité devant la loi et de son corollaire en ce qui concerne l'unicité du régime juridique des libertés publiques. En effet, la question du financement public des établissements privés d'enseignement a fait l'objet d'une polémique politique et juridique très importante. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de trancher le débat juridique lors de l'examen de la constitutionnalité d'un projet de loi en 1994 qui avait pour objet d'autoriser le financement public des établissements privés d'enseignement général.

Le débat autour de la loi dite Bourg broc¹⁹²⁶ et de la dérogation aux limitations de financement des établissements privés d'enseignement avait été très vif dans l'opinion publique, et saisi par 60 sénateurs et 60 députés, le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion de clarifier les règles relatives à ce financement.

Dans sa décision 93-339 DC¹⁹²⁷, le Conseil valide le principe du financement public des établissements d'enseignement privés¹⁹²⁸. Le principe de ce financement public ne constitue donc pas en soi une violation de la liberté de l'enseignement. Toutefois, ces aides doivent également respecter le principe d'égalité devant la loi et ne pas remettre en cause l'unicité du régime juridique de la liberté de l'enseignement. Ainsi, ces aides « *ne sauraient conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi relative à l'exercice de la liberté de l'enseignement dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire* »¹⁹²⁹.

Afin de concilier ces deux exigences qui peuvent paraître contradictoires entre, d'une part la liberté pour les collectivités territoriales de financer les établissements privés d'enseignement,

¹⁹²⁴ Les dispositions du code de l'éducation relatives aux règles de financement des établissements d'enseignement privé figurent sous le titre relatif à la liberté d'enseignement du code.

¹⁹²⁵ Cons. Const. 77-87 DC du 23 novembre 1977, JORF du 25 novembre 1977, p. 5530. Cons. 3.

¹⁹²⁶ Loi n°94-51 du 21 janvier 1994 relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales, JORF du 22 janvier 1994, p. 1152.

¹⁹²⁷ Cons. Const. 93-329 DC du 13 janvier 1994, JORF du 15 janvier 1994, p. 829.

¹⁹²⁸ Cons. 27. « *Considérant qu'il résulte des dispositions et principes à valeur constitutionnelle ci-dessus rappelés que le législateur peut prévoir l'octroi d'une aide des collectivités publiques aux établissements d'enseignement privés* ».

¹⁹²⁹ Cons. 27.

et l'exigence que les conditions d'exercice de la liberté d'enseignement soient les mêmes partout, le Conseil constitutionnel pose plusieurs conditions au pouvoir d'allocation de subventions des collectivités territoriales. C'est ainsi que le principe d'égalité devant la loi et son corollaire en l'espèce, le principe d'unicité du régime juridique des libertés publiques, vient limiter le pouvoir d'allocation de subvention des collectivités territoriales.

Les exigences dérivées du principe d'égalité dans l'exercice du pouvoir de subventionnement des collectivités territoriales sont doubles. D'une part, le législateur doit garantir l'égalité entre les établissements privés qui pourraient bénéficier d'une subvention. La décision de leur allouer une subvention doit se justifier par « *la nature et l'importance de leur contribution à l'accomplissement de missions d'enseignement* »¹⁹³⁰ et doit, pour cela, obéir à des critères objectifs fixés par la loi. Ainsi, les collectivités territoriales se trouvent dans une situation de compétence liée et, dès lors que les critères objectifs justifiant l'allocation d'une subvention sont remplis, les collectivités doivent subventionner tous les établissements d'enseignement respectant ces critères.

De plus, le montant de la subvention est aussi encadré par le critère dégagé par le Conseil. En effet, ce montant doit être fixé en fonction de la nature et de l'importance de la contribution de l'établissement aux missions d'enseignement. Ainsi, le fait que l'établissement soit associé à l'État par un contrat d'association ou un contrat d'association peut justifier un montant plus ou moins important¹⁹³¹.

En l'espèce, une éventuelle loi d'habilitation de l'expérimentation locale devrait définir ces critères objectifs. Le fait de mettre en œuvre un enseignement en langues régionales par la méthode de l'immersion peut, par exemple être pris en compte pour apprécier l'importance de la contribution des établissements immersifs à l'enseignement, mais également à la protection des langues régionales en vertu du mandat constitutionnel de l'article 75-1 de la Constitution. Ce critère peut tout à fait s'envisager, si l'objet de la loi est d'autoriser un financement public spécifique aux établissements proposant un enseignement immersif. Un tel objet, fondé sur l'article 75-1 de la Constitution, permettrait de justifier la différence de traitement entre les établissements privés d'enseignement pouvant bénéficier de manière expérimentale de subventions publiques, et les autres établissements privés exclus du dispositif d'expérimentation.

¹⁹³⁰ Cons. 27.

¹⁹³¹ Voir en ce sens : B. GENEVOIS, « Le principe d'égalité et la libre administration des collectivités territoriales », RFDA, 1994, p. 209.
F. LUCHAIRE, « L'abrogation de la loi Falloux devant le juge constitutionnel », RDP, 1994, p. 609.

Une fois ces différents critères définis, le Conseil constitutionnel impose également que le pouvoir de subventionnement des collectivités territoriales ne viole pas l'égalité entre les établissements privés et publics d'enseignement. À ce titre, le Conseil dispose que le législateur doit « *prévoir les garanties nécessaires pour prémunir les établissements d'enseignement public contre des ruptures d'égalité à leur détriment au regard des obligations particulières que ces établissements assument* »¹⁹³².

Ces garanties doivent se traduire par la définition de plafonds maximaux de subventionnement ayant pour objet d'éviter un enrichissement patrimonial des établissements privés inéquitable par rapport aux établissements publics. Ces plafonds doivent compenser, notamment, les charges particulières imposées aux établissements publics en vertu du principe de gratuité de leur enseignement, ou de l'égal accès de tous les élèves à ces établissements. Des plafonds différents, peuvent, par conséquent, être prévus si des établissements privés appliquent également ce type de critères, en proposant un enseignement gratuit par exemple.

C'est donc à la double condition que la loi d'habilitation autorisant les collectivités territoriales à financer les dépenses d'investissement des établissements privés bilingues immersifs prévoit des critères objectifs d'allocation et des plafonnements prémunissant contre les ruptures d'égalité entre établissements privés eux-mêmes, et entre ces établissements et les établissements publics, que l'expérimentation locale peut être mise en œuvre.

La mise en œuvre des deux mécanismes constitutionnels d'expérimentation, en vertu des articles 37-1 et 72 alinéa 4 de la Constitution, offre des potentialités propres à mettre en œuvre un droit territorialisé spécifique à la langue basque et à l'enseignement bilingue par immersion. Les deux mécanismes constitutionnels d'expérimentation permettent également d'envisager une territorialisation des dispositions relatives à l'usage de la langue basque dans la sphère publique (2).

2- Le principe d'expérimentation et l'usage public de la langue basque

L'application du principe d'expérimentation à l'usage de la langue basque dans la sphère publique suppose l'exploration de deux différents projets d'expérimentation. Le majeur concerne l'expérimentation du bilinguisme dans divers services publics et administrations (a). Le mineur concerne l'expérimentation relative à l'introduction d'exigences linguistiques pour l'accès à certains emplois publics (b).

¹⁹³² Cons. 27.

a) *L'expérimentation normative de l'usage de la langue basque dans les services publics*

L'usage de la langue basque dans les services publics et l'administration est soumis à une contrainte particulière. En effet, alors que l'enseignement fait l'objet d'une régulation spécifique autorisant l'usage facultatif des langues régionales, les services publics et l'administration sont exclus expressément de la conciliation effectuée par le Conseil constitutionnel dans sa décision 99-412 DC¹⁹³³ qui souligne l'importance de la liberté de communication dans l'enseignement et la recherche, la communication audiovisuelle et permet l'usage de traductions.

Pour les services publics et l'administration, le principe de l'usage obligatoire du français s'applique pleinement et l'usage des autres langues n'est toléré en pratique qu'en vertu d'une application extensive du principe de liberté linguistique garanti par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Le principe du monolinguisme institutionnel a été développé par la loi du 4 août 1994 relative à l'usage de la langue française qui, dans son article 1^{er} dispose que le français est « *la langue des services publics* ».

L'expérimentation du principe de bilinguisme dans les services publics et l'administration nécessite, par conséquent, de déroger à cette disposition législative. Puisqu'il s'agit de déroger à une disposition législative, cette dérogation serait mise en place par la loi organisant l'expérimentation. Nous nous trouvons donc dans le cadre du mécanisme d'expérimentation de l'article 37-1 de la Constitution.

Dans ce cadre, plusieurs hypothèses d'expérimentation peuvent être envisagées. En effet, la question de l'usage de la langue basque dans le service public est abordée de deux manières dans la politique linguistique en faveur de la langue basque. Le premier objectif est d'assurer un meilleur apprentissage de la langue, en agissant en complément de l'enseignement. Dans ce cadre, une expérimentation limitée aux seuls services publics s'inscrivant dans ce processus d'apprentissage, en particulier l'accueil de la petite enfance et l'accueil des mineurs, peut s'envisager. Il s'agirait donc d'autoriser les établissements publics d'accueil et les établissements privés bénéficiant de financements publics à expérimenter un accueil bilingue, voire même un accueil par immersion en langue basque. Cette expérimentation normative s'inscrirait, par conséquent, en cohérence avec les dispositifs mis en place par l'Office public de la langue basque actuellement¹⁹³⁴.

¹⁹³³ Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, *op. cit.*, Cons. 8.

¹⁹³⁴ Voir la section 2 du chapitre II de la Partie 2 de la présente thèse.

Le deuxième objectif de la politique publique en faveur de la langue basque est de permettre, aux côtés du français, l'usage de la langue basque devant l'administration et les services publics. Cette promotion de l'usage ne poursuit pas un objectif d'apprentissage particulier, mais vise à promouvoir l'usage de la langue basque en tant que tel.

Dans cette hypothèse, le champ d'application de l'expérimentation serait plus large que pour la première hypothèse. Dans l'absolu, une loi d'expérimentation pourrait autoriser l'usage de la langue basque devant toutes les administrations et devant tous les services publics. Il est également possible d'envisager, pour des raisons de pure opportunité, une limitation du champ d'application de l'expérimentation. En application du critère territorial, cette expérimentation pourrait se limiter aux services publics locaux et aux collectivités territoriales. Elle pourrait également concerner les services publics ayant un caractère « social » qui sont au contact quotidien de la population, comme le service public postal et le service public hospitalier.

Si l'expérimentation de l'usage de la langue basque devant les services publics et l'administration peut s'envisager dans des modalités très diverses, il convient de se pencher sur les restrictions apportées par le Conseil constitutionnel au mécanisme d'expérimentation de l'article 37-1 de la Constitution.

En effet, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'affirmer que les dérogations issues des expérimentations au titre de l'article 37-1 de la Constitution ne doivent pas « *méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle* »¹⁹³⁵. La question se pose donc ici de savoir si le principe de l'usage de la langue basque devant le service public viole le principe de l'usage obligatoire du français issu de l'article 2 de la Constitution.

La réponse à la question doit être déclinée de deux manières, en fonction du champ d'application de l'expérimentation. En effet, en ce qui concerne les services publics permettant de perfectionner l'apprentissage de la langue basque, le point le plus problématique concerne l'usage immersif de la langue basque. La mise en place d'accueils bilingues est, par une interprétation extensive du principe de liberté linguistique, largement admis.

Dans ce sens, la notion d'apprentissage peut permettre d'aligner le régime juridique de l'usage des langues régionales dans les services publics d'accueil de loisirs et d'accueil de la petite enfance avec celui de l'enseignement. Ainsi, l'expérimentation d'un accueil immersif en langue basque devient compatible avec les dispositions de l'article 2 de la Constitution dès lors que les précautions sont prises afin d'assurer le caractère volontaire des établissements d'accueil et des parents vis-à-vis de cet accueil en langue basque¹⁹³⁶.

¹⁹³⁵ Cons. Const., 2004-503 DC du 12 août 2004, *op. cit.*, Cons. 9.

¹⁹³⁶ Voir le a) du 1 de la présente sous-partie en ce qui concerne l'enseignement bilingue immersif.

La question demeure plus délicate dans le cas de l'usage de la langue basque dans les autres services et, en particulier, dans le domaine institutionnel. En ce qui concerne les services publics locaux, voire les services publics à caractère plus social, l'usage de la langue basque peut être expérimenté dès lors que le caractère facultatif de cet usage est consacré. Ainsi, les agents amenés à assurer un tel accueil doivent être volontaires d'une part, et ne peuvent contraindre les usagers à utiliser une langue autre que le français, d'autre part.

La question est plus délicate en ce qui concerne l'expérimentation de l'usage de la langue basque dans les assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de valider le principe de l'usage d'une langue autre que le français dans le champ institutionnel, lors du contrôle de constitutionnalité du statut d'autonomie de la Polynésie française de 1996¹⁹³⁷. Le même conseil se montre, toutefois, vigilant en ce qui concerne le respect du caractère obligatoire de l'usage du français et le refus de reconnaître un droit à l'usage d'une autre langue dans le domaine institutionnel¹⁹³⁸.

Appliquée au domaine des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, le Conseil d'État a interprété de manière stricte les exigences constitutionnelles relatives à l'usage obligatoire du français et à l'absence de droit à l'usage d'une langue autre que le français. Ainsi, les juges du Palais Royal ont eu l'occasion d'annuler pour vice de procédure des lois du pays adoptés à la suite de débats tenus par certains orateurs exclusivement en tahitien¹⁹³⁹. De manière plus sévère, les conseillers d'État se sont également opposés à l'intégration du bilinguisme dans les assemblées délibérantes, en estimant que les dispositions organisant ce bilinguisme et autorisant l'usage d'une langue autre que le français revenaient, en réalité, à reconnaître un droit à utiliser une langue autre que le français dans ces assemblées. C'est le cas pour la délibération d'une commune Corse organisant la tenue des séances des conseils municipaux alternativement en langue française et en langue corse exclusivement, malgré la tenue de comptes rendus bilingues et la traduction des séances pour les services de l'État¹⁹⁴⁰. C'est également le cas du règlement intérieur de l'assemblée territoriale de Polynésie prévoyant que les orateurs de l'assemblée peuvent s'exprimer soit en français, soit en tahitien ou dans une autre langue polynésienne¹⁹⁴¹.

¹⁹³⁷ Cons. Const. 96-373 DC du 9 avril 1996, *op. cit.*, Cons. 91.

¹⁹³⁸ *Ibid.*

¹⁹³⁹ Cons. État, 22 février 2007 *SCI Caroline*, Cons. État, 22 février 2007, *Fritch et autres*, Cons. État, 13 juin 2013 *Mme C*.

¹⁹⁴⁰ CAA de Marseille du 13 janvier 2011, *Commune de Galéria*.

¹⁹⁴¹ Cons. État, 29 mars 2006, *Haut commissaire de la République en Polynésie française*, Cons. 7.

L'interprétation stricte du principe de monolinguisme institutionnel signifie-t-il nécessairement que toute expérimentation de l'usage de la langue basque dans les assemblées délibérantes des collectivités territoriales serait forcément contraire à l'article 2 de la Constitution, et dépasserait donc les possibilités d'expérimentation ouvertes par l'article 37-1 ?

Une alternative peut être expérimentée. En effet, si le Conseil constitutionnel censure la prétention à créer un droit à l'usage d'une langue autre que le français, il ne condamne pas pour autant de manière absolue le principe de l'usage d'une langue autre. En se fondant sur l'autorisation constitutionnelle d'utiliser des traductions, une mesure possible semble être d'autoriser un orateur à s'exprimer en langue basque dans une assemblée délibérante, à condition qu'il s'exprime ensuite en français. Une autre mesure, moins contraignante d'un point de vue organisationnel, pourrait être de mettre en place un système de traduction simultanée. C'est sous cette condition que l'expérimentation de l'usage de la langue basque dans les assemblées délibérantes locales peut s'envisager.

Le mécanisme d'expérimentation de l'article 37-1 de la Constitution permet donc de mettre en œuvre des expérimentations locales concernant l'usage de la langue basque devant les services publics et l'administration, à condition que le caractère volontaire et facultatif de cet usage soit garanti. La question de la mise en place d'une expérimentation relative à l'introduction d'exigences linguistiques dans l'accès aux emplois publics paraît plus délicate (b).

b) L'expérimentation des exigences linguistiques pour l'accès à un emploi public

La question de l'expérimentation des exigences linguistiques est délicate. En effet, cette question va de pair avec l'expérimentation de l'accueil bascophone et de l'accueil bilingue dans divers services publics locaux. Si la volonté est de mettre en place ces accueils, il est indispensable que les agents publics aient une maîtrise de la langue basque suffisante pour assurer un accueil en langue basque. Cette nécessité a déjà été mise en avant, notamment en ce qui concerne les services publics locaux ayant un lien direct avec l'enseignement et l'apprentissage de la langue basque, comme par exemple le corps des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) ou encore le corps des auxiliaires de puériculture chargés de l'accueil en crèches.

Compte tenu du caractère majoritairement public des services en question, ainsi que du caractère local de ces services publics, la question de l'introduction d'exigences de maîtrise de la langue basque doit s'envisager dans un cadre dérogatoire aux règles de recrutement des agents publics de la fonction publique territoriale.

Or, la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale prévoit à la fois le principe du recrutement par concours des agents publics territoriaux¹⁹⁴², tout en intégrant le principe selon lequel la réussite au concours n'entraîne pas nécessairement nomination à un poste mais inscription sur une liste d'aptitude nationale sur la base de laquelle les collectivités territoriales organisent les entretiens et procédures de recrutement des agents¹⁹⁴³.

Il en résulte que l'expérimentation des exigences de maîtrise de la langue basque peut intervenir à deux moments différents. La première solution consisterait à introduire ces exigences dans la phase du concours, en organisant, à l'image de la pratique établie pour les enseignants, des concours spéciaux de recrutement de certaines catégories d'agents publics territoriaux. L'expérimentation envisagée se ferait donc par la voie du mécanisme de l'article 37-1 de la Constitution et consisterait à déroger aux dispositions réglementaires qui régulent l'organisation de chaque concours spécifique à des catégories d'agents territoriaux. Dans ce sens, des concours spéciaux d'accès aux emplois d'ATSEM, d'auxiliaires de puériculture peuvent s'envisager, pour les services publics locaux en lien avec l'apprentissage de la langue basque. Ces concours spéciaux intégreraient des épreuves d'admissibilité et d'admission organisées en langue basque afin d'évaluer le niveau de maîtrise de cette langue par les candidats.

En ce qui concerne l'administration générale, la question est plus épineuse puisque le recrutement des agents territoriaux est organisé sur la base de concours généralistes de rédacteurs ou d'attachés territoriaux. L'expérimentation nécessiterait donc de prévoir une filière spéciale à l'intérieur de ces concours généralistes dont la provision en nombre de postes demanderait une ingénierie particulière et affinée des besoins en postes d'agents bascophones. L'hypothèse de l'expérimentation des concours spéciaux présente un autre inconvénient en lien avec l'établissement des listes d'aptitude. Le principe en vigueur actuellement est celui de l'inscription d'une unique liste d'aptitude nationale qui regroupe tous les candidats ayant réussi le concours d'accès à une catégorie spécifique d'emploi public territorial. L'organisation de concours spéciaux nécessiterait de compléter cette liste d'aptitude nationale par une deuxième liste d'aptitude réservée aux candidats ayant réussi le concours spécial et dont les collectivités territoriales ne pourraient y sélectionner des candidats que pour les seules procédures de recrutement de postes nécessitant d'agents bascophones.

¹⁹⁴² Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, JORF du 27 janvier 1984 p. 441, art. 36

¹⁹⁴³ Loi n°84-53 du 26 janvier 1984, *op. cit.*, art. 40 et 44.

La deuxième hypothèse consisterait à expérimenter le principe de l'exigence de la maîtrise de la langue basque lors de la phase de recrutement par les collectivités territoriales des candidats. La phase du concours et de la liste d'aptitude demeurerait inchangée, et c'est lors de la phase de recrutement direct que la maîtrise de la langue basque pourrait être exigée.

Dans cette hypothèse, le mécanisme d'expérimentation à mettre en œuvre est celui de l'article 72 alinéa 4, puisqu'une loi d'habilitation devrait autoriser une catégorie de collectivités territoriales¹⁹⁴⁴ à déroger à l'article 46 de la loi du 26 janvier 1984 en intégrant une autorisation de conditionner la nomination d'un agent public territorial à la maîtrise de la langue basque. C'est, dans un deuxième temps, les collectivités territoriales qui dérogeraient à la loi en exigeant une telle maîtrise lors de leurs procédures de recrutement.

Dans cette hypothèse il appartiendrait à la loi d'habilitation de fixer les critères objectifs permettant d'évaluer la maîtrise de la langue basque, soit en introduisant des entretiens dans cette langue, soit en exigeant la fourniture d'une certification officielle attestant la maîtrise d'un certain niveau de langue basque. Dans cette deuxième hypothèse, il serait également possible de moduler le niveau de maîtrise de la langue aux spécificités du poste en question. Enfin, cette deuxième hypothèse présente également l'avantage d'être étendue aux procédures de recrutement par voie contractuelle d'agents publics territoriaux non titulaires.

Une fois les deux mécanismes d'expérimentation identifiés, il convient de se demander si la mise en œuvre de ces deux hypothèses d'expérimentation serait conforme avec des principes ou des exigences constitutionnelles. Il a été rappelé que la jurisprudence du Conseil constitutionnel semble intégrer implicitement la langue parmi les critères sur la base desquels toute distinction est interdite¹⁹⁴⁵. Le principe est, pour ces critères, celui de l'application absolue du principe d'égalité devant la loi. Or, précisément, le principe de l'égal accès des citoyens aux emplois publics est un principe qui trouve son fondement sur le principe d'égalité devant la loi. Par conséquent, il est possible de conclure que la mise en œuvre de ces expérimentations serait contraire au principe d'égalité devant la loi et par voie de conséquence, au principe d'égal accès des citoyens aux emplois publics.

Cela ne signifie pas forcément que les expérimentations seraient forcément illégales. En effet, en ce qui concerne les expérimentations effectuées en vertu de l'article 37-1 de la Constitution, si le Conseil a rappelé que les expérimentations ne doivent pas « *méconnaître les autres*

¹⁹⁴⁴ Les communes et leurs groupements nous paraissent être les collectivités territoriales les plus pertinentes dans cette hypothèse d'expérimentation.

¹⁹⁴⁵ Voir la section 2 du chapitre II de la partie 2 de la présente thèse.

exigences de valeur constitutionnelle »¹⁹⁴⁶, il a également admis que le mécanisme de l'article 37-1 « *permet d'autoriser (...) des expérimentations dérogeant (...) au principe d'égalité devant la loi* »¹⁹⁴⁷. Or, en l'espèce, l'expérimentation des concours spéciaux permettant d'intégrer des exigences linguistiques déroge effectivement au principe d'égalité devant la loi. Il semble donc difficile que le Conseil constitutionnel censure pareille expérimentation, en alléguant une violation du principe constitutionnel dont la dérogation a été admise par le même Conseil suite à l'adoption de l'article 37-1 de la Constitution. Il faut donc conclure à la licéité de l'expérimentation en question.

L'affaire devient plus délicate en ce qui concerne l'expérimentation de l'intégration d'exigences linguistiques lors de la procédure de recrutement par les collectivités territoriales. Cette expérimentation serait mise en œuvre sur le fondement de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution. Or, dans ce cas, et compte tenu que ce sont les collectivités territoriales qui sont autorisées à déroger à des lois ou à des règlements, leur pouvoir de dérogation est plus strictement encadré. C'est ainsi que l'article 72 de la Constitution interdit toute expérimentation des collectivités territoriales « *lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti* ».

Or, tel est bien le cas en l'espèce, puisque l'autorisation d'exiger la maîtrise de la langue basque lors des procédures de recrutement viole le droit à l'égal accès des citoyens aux emplois publics. Une telle exigence viole les conditions essentielles de ce droit, puisqu'elle conditionne la nomination d'un candidat à un emploi public. La mise en œuvre d'une telle expérimentation semble donc contraire aux limites définies par l'article 72 alinéa 4.

L'hypothèse de l'expérimentation de l'introduction d'exigences relatives à la maîtrise de la langue basque par les candidats à des emplois fait émerger une situation paradoxale. Ainsi, l'expérimentation pourrait être entreprise par la mise en place de concours spéciaux de recrutement, nonobstant les difficultés d'organisation relative à la liste d'aptitude sur laquelle seraient inscrits les candidats admis. En revanche, l'expérimentation ne pourrait voir le jour lors de la phase de recrutement par les collectivités territoriales.

Au total, l'application des mécanismes constitutionnels autorisant l'expérimentation de mesures dérogatoires du droit commun permet d'envisager un panel large de mesures qui pourraient être expérimentées en matière de droit applicable à la langue basque. C'est bien par la mise en œuvre du principe d'expérimentation que la territorialisation du droit de la langue basque peut s'envisager. Cette territorialisation constituerait une première occasion pour le

¹⁹⁴⁶ Cons. Const., 2004-503 DC du 12 août 2004, *op. cit.*, Cons. 9.

¹⁹⁴⁷ Cons. Const., 2004-503 DC du 12 août 2004, *op. cit.*, Cons. 9.

législateur de donner corps à la nouvelle conciliation constitutionnelle permise par l'adoption de l'article 75-1 de la Constitution et au mandat constitutionnel de protection et de promotion des langues régionales que cet article institue.

Toutefois, si l'expérimentation permet de territorialiser un droit dérogatoire du droit commun, sa limitation temporelle inscrit ce principe de dérogation dans une temporalité provisoire. Ainsi, si la différenciation du droit applicable à la langue basque peut s'effectuer par le truchement de l'expérimentation, celle-ci sera nécessairement provisoire. Afin d'inscrire dans la durée le droit territorial de la langue basque, il convient de s'interroger sur les possibilités constitutionnelles qui permettent une véritable différenciation permanente entre collectivités territoriales (II).

II- Le principe de différenciation entre collectivités territoriales

La recherche de solutions juridiques permettant de pérenniser une différenciation du droit applicable à la langue basque nécessite de s'interroger sur le principe d'adaptation législative. En effet, le législateur a prévu, nonobstant l'application du principe d'unité de la loi, des adaptations pour certains territoires. C'est en lien avec l'introduction du principe d'identité législative en outre-mer que le principe de l'adaptation a été consacré.

L'adaptation intervient donc comme un tempérament du principe d'uniformité institutionnelle et d'unité du droit, là où le principe de spécialité érige en principe le caractère dérogatoire du droit applicable aux anciens territoires d'outre-mer et tempère cette spécialité, par l'application du droit commun dans des exceptions nommément formulées.

C'est en raison de ce caractère résiduel de l'adaptation par rapport au principe d'uniformité induit par le régime juridique de l'identité législative de l'outre-mer, que la question de son extension à la métropole s'est posée. Dans ce sens, s'il est vrai que pour des raisons historiques, suite au retour de l'Alsace et de la Lorraine sous souveraineté française, ou pour des raisons politiques d'adaptation aux réalités insulaires et aux revendications politiques de la Corse, que la loi peut faire l'objet d'adaptations (A), l'application de ce principe au droit de la langue basque apparaît délicate. C'est donc par le biais de la pérennisation dans le temps des expérimentations envisagées précédemment qu'un droit spécifique à la langue basque peut être appliqué de manière durable (B).

A/ La différenciation par le principe d'adaptation normative

C'est dans le cadre de la départementalisation des anciennes « quatre vieilles colonies »¹⁹⁴⁸ d'outre-mer en 1946¹⁹⁴⁹, que s'est posée la question de l'assimilation juridique de ces territoires à la métropole. En effet, la volonté d'émancipation des antillais de l'époque, portés notamment par Aimé Césaire, s'était exprimée par une volonté d'intégration aux principes fondamentaux consacrés par la République, au premier rang desquels se trouvait l'égalité des droits¹⁹⁵⁰. C'est dans le chemin de la réalisation de cette égalité juridique qu'est venu se greffer le principe de l'uniformité du droit applicable entre la métropole et les « quatre vieilles » colonies. C'est ainsi que, gouvernées jusqu'alors par le principe de spécialité législative faisant de la dérogation le principe, les « quatre vieilles » passèrent à être gouvernées par le principe d'identité législative caractérisé par une uniformité institutionnelle avec les départements métropolitains et une unité du droit applicable.

C'est par exception à ce principe d'uniformité que le pouvoir constituant avait inséré la possibilité de prévoir des dérogations à l'universalité de la loi. L'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 disposait ainsi que « *le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi* »¹⁹⁵¹. Formulé de manière implicite dans le texte constitutionnel de 1946, le principe de l'adaptation de la loi apparaît de manière explicite dans la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose dans son article 73 que : « *le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptations nécessitées par leur situation particulière* ». Enfin, la révision de la Constitution du 28 mars 2003 a élargi les possibilités d'adaptation en disposant que, si « *les lois et règlements sont applicables de plein droit* », « *ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

Suite à la révision de 2003, l'adaptation devient normative, et non exclusivement limitée au domaine de la loi. De plus, les possibilités d'adaptation sont étendues de la simple « *situation*

¹⁹⁴⁸ Il s'agit de la Martinique, de la Guyane, de la Réunion et de la Guadeloupe.

¹⁹⁴⁹ Loi n°46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française, JORF du 20 mars 1946 p. 2294.

¹⁹⁵⁰ Voir dans ce sens : M. GIRAUD, « Revendication identitaire et 'cadre national' », Pouvoirs, n°113, 2005, p. 89-100.

¹⁹⁵¹ Souligné par nous.

particulière » des collectivités régies par l'article 73¹⁹⁵² de la Constitution, aux « *caractéristiques et contraintes* » de ces dernières.

La même révision étend le régime dérogatoire de ces collectivités d'outre-mer, par l'extension de ce principe d'adaptation. Désormais, les adaptations normatives ne sont plus exclusivement de la compétence de l'autorité normative de l'État, puisque les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 peuvent, dans une série limitée de domaines¹⁹⁵³, fixer elles-mêmes les règles applicables à leur territoire, dans les cas où la loi les a habilitées pour le faire. Ainsi, les adaptations normatives peuvent être directement adoptées par les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution¹⁹⁵⁴.

C'est donc dans le cadre particulier du droit de l'outre-mer que le principe de l'adaptation, législative d'abord, normative ensuite, s'est développé en France¹⁹⁵⁵. Or, l'instauration de cette souplesse permettant d'adapter les rigidités de l'universalité de la loi aux spécificités locales demeure exceptionnelle. En effet, c'est en réaction aux inégalités juridiques issues de la colonisation que la Constitution du 27 octobre 1946 dans un premier temps, et la Constitution du 4 octobre 1958 ensuite a entendu répondre, en reconnaissant la spécificité des populations et peuples d'outre-mer¹⁹⁵⁶. Cette reconnaissance a été accompagnée par la reconnaissance du droit de ces peuples et de ces populations à disposer d'eux-mêmes, d'une part, et par l'engagement d'offrir aux territoires ayant choisi de rester dans la République, une organisation juridique et institutionnelle tenant compte des intérêts propres des territoires et populations ultra-marins, d'autre part¹⁹⁵⁷. Malgré cet engagement, et dans l'hypothèse d'un maintien dans la République, l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité demeure.

¹⁹⁵² La révision du 28 mars 2003 a pour conséquence l'abandon de la dénomination ancienne des départements et régions d'outre-mer, d'une part, et des territoires d'outre-mer. Désormais, ces anciennes catégories deviennent des collectivités d'outre-mer régies soit par l'article 73 de la Constitution, soit par l'article 74 de la Constitution.

¹⁹⁵³ Le quatrième alinéa de l'article 73 dresse la liste de domaines dans lesquels les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution ne peuvent adopter d'adaptations normatives en utilisant leur propre pouvoir normatif.

¹⁹⁵⁴ La région de la Réunion est exclue par l'article 73 de la Constitution de cette faculté d'adaptation normative en utilisant son propre pouvoir normatif.

¹⁹⁵⁵ Voir en ce sens, J-Y. FABERON, « La France et son outre-mer : un même droit ou un droit différent ? », *Pouvoirs*, n°113, 2005, p. 5-19.

¹⁹⁵⁶ Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion à deux reprises de rappeler que la « *Constitution distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à l'autodétermination* ». Cons. Const. 91-290 DC du 9 mai 1991, *op. cit.*, Cons. 12. Cons. Const. 2000-428 DC du 4 mai 2000, JORF du 10 mai 2000, p. 6976, Cons. 10.

C'est en réaction à cette jurisprudence que le pouvoir constituant dérivé a introduit le 28 mars 2003 une référence, non pas aux peuples d'outre-mer, mais aux populations d'outre-mer. Art. 72-3 de la Constitution : « *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ».

¹⁹⁵⁷ Le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que : « *En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y*

C'est par ce que le principe d'adaptation normative s'inscrit dans ce fondement constitutionnel propre aux outre-mers que la question de son extension aux collectivités territoriales métropolitaines a posé question. Or, toute hypothèse d'application du principe d'adaptation normative au droit de la langue basque suppose que l'extension du principe en métropole soit admise. À ce titre, il convient de préciser que le législateur a déjà eu l'occasion d'appliquer le principe de l'adaptation normative à des collectivités métropolitaines. C'est le cas de l'Alsace et de la Moselle qui, suite aux conquêtes et reconquêtes territoriales entre la France et l'Allemagne ont été gouvernées par différents États, de sorte qu'actuellement un droit local alsacien-mosellan s'applique, par dérogation au droit commun français (1). C'est également le cas de la collectivité de Corse qui, suite à l'adoption de plusieurs statuts particuliers, voit s'appliquer le principe d'adaptation normative et s'inspire de ce fait du régime juridique des collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution (2).

1- Adaptation normative et reconquêtes territoriales : le droit local alsacien-mosellan

L'adoption d'un droit local en Alsace-Moselle résulte de l'histoire mouvementée de ces territoires suite aux différentes annexions et désannexions de l'Alsace et de la Lorraine par l'Allemagne¹⁹⁵⁸. L'existence d'un droit spécifique à l'Alsace et à la Moselle ne relève pas directement de l'application d'un principe d'adaptation corollaire à l'instauration du principe de spécialité législative. Il relève, toutefois, de la même logique, puisque les contraintes historiques et les conquêtes du territoire par des régimes étrangers ont entraîné l'application d'un droit différent auquel le législateur national a dû s'adapter lors des différents retours de l'Alsace-Lorraine sous souveraineté française.

Le droit local alsacien-mosellan s'est constitué lors du retour du territoire à la France après la signature de l'armistice du 11 novembre 1918. Ce retour s'étant effectué après plus de 40 années de souveraineté allemande, les autorités françaises ont été confrontées à la nécessaire adaptation

adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique ».

¹⁹⁵⁸ Après la défaite de la France face à l'empire d'Allemagne et à la signature du traité de Francfort le 10 mai 1871, le territoire alsaco-mosellan est passé sous souveraineté allemande et est devenue la terre d'empire d'Alsace-Lorraine. La défaite de l'empire allemand lors de la première guerre mondiale a entraîné la restitution du territoire à la France suite à la signature de l'armistice le 11 novembre 1918. L'invasion de la France par l'Allemagne hitlérienne a de nouveau fait passer le territoire sous souveraineté allemande, par le biais d'une annexion *de facto*. La défaite allemande et la libération de la France a entraîné le retour de l'Alsace-Lorraine sous souveraineté française.

des principes républicains d'uniformité du droit et d'universalité de la loi. Face à cette situation, et au désir des populations locales de voir continuer s'appliquer plusieurs dispositions, notamment relatives à la protection sociale, plus avantageuses que dans le reste de la France¹⁹⁵⁹, le législateur national a fait le choix de proroger l'application de la législation applicable en Alsace et en Moselle avant le retour du territoire à la France¹⁹⁶⁰. La loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine confirme cette prorogation et lui confère un caractère transitoire, jusqu'à l'introduction du droit général en Alsace-Moselle¹⁹⁶¹. Si le législateur a, depuis lors, introduit très largement le droit général sur le territoire, il a également fait le choix de reprendre à son compte certaines dispositions du droit antérieur par le biais de plusieurs lois¹⁹⁶², dont l'application était prévue à l'origine pour une période temporaire, avant d'être prolongée pour une durée non délimitée¹⁹⁶³. C'est ainsi que le législateur national a officialisé l'existence d'un droit local alsacien-mosellan qui s'applique aux côtés du droit général¹⁹⁶⁴.

L'existence d'un droit local alsacien-mosellan résulte donc bien de la volonté du législateur. Si ce droit reflète l'adaptation de la loi aux réalités spécifiques de l'Alsace et de la Moselle, cette adaptation est limitée. Tout d'abord, le droit local existe de manière résiduelle, par exception à l'exercice d'harmonisation normative et d'application du droit général entreprise par l'État dans ces deux territoires. De plus, l'existence de ce droit local demeure encore aujourd'hui, dans son principe, temporaire et transitoire¹⁹⁶⁵. Malgré cette affirmation de principe, il convient de

¹⁹⁵⁹ Voir dans ce sens : J-M. WOEHRLING, « Perspectives du droit local », *Jurisclasseur Alsace-Moselle*, n°30.

¹⁹⁶⁰ Décret du 6 décembre 1918.

¹⁹⁶¹ L'article 3 de la loi dispose que : « *les territoires d'Alsace et de Lorraine continuent jusqu'à ce qu'il ait été procédé à l'introduction des lois françaises à être régies par les dispositions législatives et réglementaires qui y sont en vigueur* ». Cité par J-M. WOEHRLING, « Droit alsacien-mosellan. Principes généraux », *Jurisclasseur Alsace-Moselle*, n°100.

¹⁹⁶² Les principales lois faisant office de cette reprise sont les deux loi du 1er juin 1924.

Loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, JORF du 3 juin 1924 p. 5026.

Loi du 1er juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, JORF du 3 juin 1924 p. 5043.

¹⁹⁶³ Loi n°51-677 du 24 mai 1951 portant modification de l'article 14 de la loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, JORF du 1^{er} juin 1951 p. 5791.

¹⁹⁶⁴ Les sources de ce droit local sont : des règles de droit français antérieures à 1871, maintenues en vigueur en Alsace-Lorraine après le rattachement à l'Empire allemand mais supprimées ou modifiées avant 1919 dans le reste de la France ; des dispositions de droit fédéral allemand ; des dispositions de droit provincial alsacien-mosellan ; des dispositions de droit français postérieures à 1918 adoptées spécialement pour les trois départements de l'Est. Voir : J-M. WOEHRLING, « La décision du Conseil constitutionnel sur le droit local alsacien mosellan : consécration ou restriction ? », RFDA, 2012, p. 131.

¹⁹⁶⁵ La question du bilinguisme franco-allemand dans les professions de foi des candidats à des élections illustre cette situation. Ce bilinguisme était appliqué de manière coutumière depuis les élections législatives de 1919, en se basant sur la pratique instaurée depuis l'annexion de l'Alsace-Lorraine à l'Empire allemand. Cette règle coutumière a continué à s'appliquer et les dites professions de foi bénéficiaient dans leur intégralité des règles de remboursement des frais de campagne. Sa suppression et le retour à la loi générale résulte d'une instruction formulée

reconnaître que l'application depuis près d'un siècle de ce droit local conduit à relativiser le caractère transitoire de ce dernier, de sorte que certains auteurs de doctrine se sont interrogés sur l'existence comme source du droit permanente de ce droit local¹⁹⁶⁶.

Si l'existence du droit local alsacien-mosellan est la résultante de la volonté du législateur, la question s'est posée de savoir si cette existence relève également de la volonté du pouvoir constituant. Ce n'est qu'en 2011 que le Conseil constitutionnel a été saisi de la délicate question relative à la conformité entre ce droit local et les principes constitutionnels d'indivisibilité de la République et d'égalité devant la loi.

Saisi sur cette question, le Conseil a fait le choix d'une solution pragmatique, consacrant la valeur constitutionnelle de l'existence du droit local alsacien-mosellan en tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République¹⁹⁶⁷. En même temps qu'il reconnaît la valeur constitutionnelle du droit local, le Conseil contribue à en limiter la portée, en consacrant son caractère transitoire. Il introduit également une clause visant à sauvegarder l'évolution de ce droit local vers un élargissement de son champ d'application. La différenciation normative mise en place par ce droit local est, ainsi, limité dans ses effets aux distinctions actuellement existantes.

Enfin, si le droit local alsacien-mosellan bénéficie d'une valeur constitutionnelle, sa mise en œuvre doit également être conciliée avec d'autres exigences de valeur constitutionnelles, et notamment avec le principe d'égalité. Par cette interprétation, le Conseil introduit la possibilité de censurer des différences de traitement instaurées par ce droit local et jugées comme excessives au regard des exigences du principe d'égalité ou d'autres droits et libertés.

La jurisprudence du Conseil a pu être analysée par la doctrine comme instaurant à la fois une consécration du droit alsacien-mosellan, et une restriction de son champ d'application¹⁹⁶⁸. Cette perspective restrictive a pu soulever quelques craintes de voir le droit local alsacien-mosellan

par le Ministre de l'intérieur avant les élections municipales de 2008 précisant que désormais, si le fait d'introduire une traduction en langue allemande des professions de foi rédigées en français était possible, le remboursement se limiterait au seul envoi de la version française. Cette abrogation a été validée par le Conseil d'État : Cons. État, 22 février 2008, *Association culture et bilinguisme d'Alsace et Moselle et autres*.

¹⁹⁶⁶ Voir en ce sens J-M. WOEHLING, « Droit alsacien-mosellan. Principes généraux », *Jurisqueur Alsace-Moselle*, n°100.

¹⁹⁶⁷ Cons. Const. 2011-157 QPC du 5 août 2011, JORF du 6 août 2011, p. 13476.

¹⁹⁶⁸ J-M. WOEHLING, « La décision du Conseil constitutionnel sur le droit local alsacien mosellan : consécration ou restriction ? », RFDA, 2012, p. 131. A. ROBLOT-TROIZIER, « Question prioritaire de constitutionnalité et principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ou la constitutionnalisation d'un particularisme local transitoire », RFDA, 2011, p. 1209. A. JENNEQUIN, « Le contrôle du droit local alsacien-mosellan au regard des droits et libertés constitutionnellement garantis », AJDA, 2012, p. 331. C. GUEYDAN, « Dispositions particulières en Alsace-Moselle : un nouveau principe fondamental reconnu par les lois de la République à portée limitée », RFDC, n°89, 2012, p. 158.

épuré, notamment des dispositions les plus emblématiques et dérogatoires du droit commun qui sont manifestement contraires à des principes constitutionnels.

C'est en particulier le cas du maintien en Alsace et en Moselle du régime concordataire entre l'Église catholique et l'empire français de 1801 qui avait été aboli par la loi de 1905 relative à la séparation entre les Églises et l'État¹⁹⁶⁹. Lors de l'adoption de la loi, l'Alsace et la Moselle étaient sous souveraineté allemande, et lors du rétablissement de la souveraineté française aucune disposition législative n'avait rendu applicable le principe de la séparation entre les Églises et l'État, de sorte que le concordat est appliqué encore aujourd'hui en Alsace et en Moselle.

Or, ce concordat s'inscrit en violation du principe de laïcité qui bénéficie d'une valeur constitutionnelle depuis son intégration au préambule de la Constitution du 27 octobre 1946¹⁹⁷⁰. Il est également consacré par l'article premier de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose que : « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* ».

Saisi pour contrôler la constitutionnalité de l'application du concordat en Alsace-Moselle, le Conseil constitutionnel a décidé, par un raisonnement curieux, de ne pas procéder à la conciliation entre le principe constitutionnel de laïcité le principe fondamental relatif au droit local alsacien-mosellan, alors que telle était la solution appliquée antérieurement dans sa décision 2011-157 QPC pour d'autres droits et libertés constitutionnels¹⁹⁷¹. Il s'est borné à constater le caractère dérogatoire du régime alsacien-mosellan, en affirmant qu'il ressort des travaux préparatoires à la Constitution de 1946 et de 1958 que le pouvoir constituant a entendu exclure l'application du principe de laïcité à l'Alsace et à la Moselle¹⁹⁷².

Si le raisonnement a pu paraître critiquable¹⁹⁷³, la solution prise par le Conseil constitutionnel relève un pragmatisme certain par rapport au principe de différenciation appliqué en Alsace et en Lorraine concernant un principe de laïcité qui est un principe cardinal et fondamental de l'identité constitutionnelle de la France.

¹⁹⁶⁹ Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, JORF du 11 décembre 1905 p. 7205.

¹⁹⁷⁰ Art. 13 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « *L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat* ». Voir sur cet article : Cons. Const. 2009-591 DC du 22 octobre 2009, JORF du 29 octobre 2009, p. 18307. Cons. 5-6.

¹⁹⁷¹ En l'espèce, la conciliation concernait le principe d'égalité et la liberté d'entreprendre. Cons. Const. 2011-157 QPC du 5 août 2011, *op. cit.*, Cons. 5 à 8.

¹⁹⁷² Cons. Const. 2012-297 QPC du 21 février 2013, JORF du 23 février 2013 p. 3110. Cons. 6 à 8.

¹⁹⁷³ Pour une approche critique, voir : A. ROBLOT-TROIZIER, « Le principe constitutionnel de laïcité et la prétendue volonté du pouvoir constituant », RFDA, 2013, p. 663. A. ROBLOT-TROIZIER, « L'interprétation du principe constitutionnel de laïcité à la lumière des travaux préparatoires de la Constitution », NCCC, n°40, 2013, p. 173-177. G. GONZALEZ, « Décision antinomique du Conseil constitutionnel sur le droit local alsacien-mosellan des cultes », RFDC, n°95, 2013, p. 707.

Par cette décision, le Conseil constitutionnel valide le traitement normatif différencié alsacien-mosellan, en le hissant comme une dérogation au principe constitutionnel de laïcité. Le principe de la différenciation peut donc survivre à l'application de principes constitutionnels aussi cardinaux dans l'histoire et l'identité constitutionnelle française. Le droit local alsacien-mosellan bénéficie donc, malgré l'affirmation de son caractère transitoire et de la limitation de l'extension de son champ d'application, d'un fondement constitutionnel et d'une interprétation constructive de la part du Conseil constitutionnel.

Toutefois, il est difficile de voir dans ce droit local alsacien-mosellan un possible fondement à la mise en place d'une différenciation normative en faveur d'un droit spécifique de la langue basque. En effet, le fondement constitutionnel spécifique et les raisons historiques particulières inscrivent l'exemple alsacien-mosellan dans une exception clairement définie et limitée au cas de l'Alsace et de la Moselle. Le principe fondamental reconnu par les lois de la République se limite à la reconnaissance d'un droit local uniquement alsacien-mosellan. L'extension à d'autres régions françaises n'est pas couverte par ce principe.

Par conséquent, l'existence du droit local alsacien-mosellan ne peut constituer un fondement à l'existence d'un droit territorial spécifique à la langue basque. La pérennisation dans le temps des expérimentations normatives envisagées en lien avec le droit de la langue basque requiert donc d'autres fondements juridiques. Dans ce sens, il convient de s'interroger si le principe d'adaptation normative tel qu'il résulte des dispositions de l'article 73 de la Constitution relatif à l'outre-mer peut être étendu à la métropole. Le principe d'adaptation n'est plus aujourd'hui limité à l'outre-mer et a fait son apparition dans les collectivités territoriales métropolitaines, au travers des évolutions institutionnelles de la Corse (2). Cette extension pourrait donc constituer un précédent dans l'éventualité d'une application de l'adaptation normative au droit de la langue basque.

2- Adaptation normative et statut particulier : la collectivité de Corse

L'évolution institutionnelle et politique de la Corse a, depuis l'adoption d'un premier statut particulier en 1982¹⁹⁷⁴, été l'occasion de voir se développer un débat politique intense. Sur le plan juridique, cette évolution a également constitué l'occasion d'expérimenter toute

¹⁹⁷⁴ Le statut particulier a été adopté par deux lois, l'une relative à l'organisation administrative et institutionnelle, et une autre relative aux compétences.

Loi n°82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative, *op. cit.*
Loi n°82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse : compétences, *op. cit.*

l'imagination institutionnelle du législateur et de mettre à l'épreuve la souplesse ou, selon le point de vue, la rigidité du droit constitutionnel français. En ce sens, il convient de constater que la Corse, aux côtés de la Nouvelle-Calédonie en outre-mer, « [a] rendu et continue à rendre des fiers services au droit constitutionnel »¹⁹⁷⁵.

Un des services rendus au droit constitutionnel français est bien celui de l'extension du principe de l'adaptation normative, tel qu'il avait été imaginé en outre-mer, à la métropole (a). Puisque le précédent corse existe, il convient d'analyser si, à son tour, l'extension de l'adaptation normative est envisageable de la Corse au droit de la langue basque (b).

a) *L'extension de l'adaptation normative à la Corse*

L'introduction du principe d'adaptation normative à la Corse a été concomitante à l'adoption d'un statut institutionnel particulier. Ce principe a été introduit de manière progressive, au gré des différentes évolutions institutionnelles de l'île de Beauté. Lors de l'adoption du premier statut particulier en 1982, le volet institutionnel prévoyait déjà la faculté pour l'assemblée de Corse d'adresser « *des propositions de modification ou d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration* »¹⁹⁷⁶. Ce pouvoir de proposition de modification ou d'adaptation des normes nationales était, toutefois, limité au domaine institutionnel de la Corse, ainsi qu'aux normes ayant des incidences sur les « *conditions du développement économique, social et culturel de la Corse* »¹⁹⁷⁷.

Dès 1982 apparaissent les deux piliers fondamentaux de la mise en œuvre de l'adaptation normative en Corse. Le premier pilier concerne le pouvoir d'adaptation. Ce pouvoir appartient, en effet, à l'autorité normative nationale, en respect du principe d'unité normative. L'assemblée de Corse ne peut, donc, que proposer des modifications ou adaptations normatives. Bien plus qu'un pouvoir d'adaptation, le statut particulier de 1982 institue un pouvoir d'interpellation de l'État et de proposition d'adaptations normatives.

Le deuxième pilier du mécanisme d'adaptation normative est celui de la limitation du champ d'application de ce pouvoir de proposition. En effet, ce dernier est limité aux domaines ayant trait à l'organisation administrative et institutionnelle des collectivités territoriales situées en

¹⁹⁷⁵ M. VERPEAUX, « La décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse : une décision inattendue ? », RFDA, 2002, p. 459.

¹⁹⁷⁶ Loi n°82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative, *op. cit.*, art. 27.

¹⁹⁷⁷ *Ibid.*

Corse, d'une part, et aux domaines ayant une incidence sur les conditions du développement économique, social et culturel de la Corse.

Si le pouvoir de proposition d'adaptations n'est donc pas absolu, il serait abusif de conclure à son caractère résiduel. La deuxième clause de limitation laisse, en effet, une marge de manœuvre particulièrement importante à ce pouvoir de proposition. Il n'est pas excessif de penser que nombreuses sont les normes, en vigueur ou en discussion, ayant une incidence sur les conditions du développement non seulement économique, mais également social et culturel de la Corse.

L'évolution statutaire de la Corse entreprise en 1991 avait été l'occasion de renforcer ce pouvoir de proposition d'adaptations normatives, en l'accompagnant d'un pouvoir d'injonction permettant à l'assemblée de Corse de contraindre le Gouvernement à répondre à ces propositions par une réponse motivée sur les suites à donner à cette demande. Ces évolutions ont été l'occasion pour le Conseil constitutionnel de se prononcer sur le pouvoir de proposition, puisqu'il n'avait pas été saisi sur ce fondement lors du contrôle de la constitutionnalité de 1982 et qu'il n'avait pas soulevé à l'époque de moyens d'inconstitutionnalité d'office¹⁹⁷⁸.

Lors de la saisine de 1991, le Conseil constitutionnel valide, dans un premier temps, le pouvoir de proposition d'adaptations normatives institué en 1982 et repris en 1991, tout en censurant le pouvoir nouveau d'injonction appartenant à l'assemblée de Corse¹⁹⁷⁹. De ce fait, le mécanisme de proposition d'adaptations normatives du statut de 1991 reste sensiblement similaire à celui instauré en 1982, et la nouveauté concernant l'injonction du Gouvernement est abrogée, privant ce pouvoir de proposition d'une garantie introduite en vue de renforcer l'effectivité du pouvoir de proposition institué en 1982. Par contre, le Conseil ne censure pas la procédure de transmission de ces propositions d'adaptations normatives au Premier ministre par le Président de l'exécutif corse.

C'est lors de l'adoption du statut particulier de 2002¹⁹⁸⁰ que diverses évolutions ayant trait au principe d'adaptation normative ont été introduites. Si le mécanisme de proposition d'expérimentations est repris et codifié au sein de l'article L4422-16 du code général des collectivités territoriales¹⁹⁸¹, il est accompagné par une possibilité octroyée à la Collectivité territoriale de Corse¹⁹⁸² de procéder elle-même à des adaptations normatives. Cette possibilité

¹⁹⁷⁸ Cons. Const. 82-138 DC du 25 février 1982, JORF du 27 février 1982, p. 697.

¹⁹⁷⁹ Cons. Const. 91-290 DC du 9 mai 1991, *op. cit.*, Cons. 48 à 51.

¹⁹⁸⁰ Loi n°202-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, *op. cit.*

¹⁹⁸¹ Art. 1 et 3 de la loi n°202-92 du 22 janvier 2002.

¹⁹⁸² La Collectivité territoriale de Corse a été transformée, depuis le 1^{er} janvier 2018, en Collectivité de Corse suite à la fusion entre la collectivité territoriale et les deux départements de Corse.

est, toutefois, conditionnée à l'habilitation de la part du législateur. C'est ainsi que, de manière pionnière, le législateur introduit le principe de l'habilitation législative autorisant une collectivité territoriale à procéder, par son pouvoir normatif, à des adaptations normatives. Ce mécanisme d'habilitation n'est, toutefois, pas absolu, puisque les adaptations normatives ne peuvent être entreprises « *lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental* »¹⁹⁸³.

Le Conseil constitutionnel valide ce nouveau mécanisme d'adaptation normative dans sa décision relative au contrôle de constitutionnalité de la loi de 2002 sur la Corse, en l'assortissant d'une réserve d'interprétation¹⁹⁸⁴. En effet, la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire d'adaptation normative à la Collectivité de Corse ne peut avoir pour incidence de mettre en cause le pouvoir réglementaire d'exécution des lois du Premier ministre¹⁹⁸⁵. Ainsi, ce pouvoir réglementaire d'adaptation reste un pouvoir subsidiaire, conditionné à l'habilitation législative, limité aux compétences de la Collectivité de Corse et n'entravant pas le pouvoir réglementaire général du Premier ministre¹⁹⁸⁶.

Ce mécanisme nouveau, malgré ces limites prétorienne, va être étendu par le pouvoir constituant aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution lors de la révision de la Constitution du 28 mars 2003, confirmant le caractère de « *laboratoire institutionnel* »¹⁹⁸⁷ de la Corse. La reprise du mécanisme se caractérise également par une extension de la procédure puisque, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, les collectivités d'outre-mer sont autorisées à procéder elles-mêmes à des adaptations normatives sans habilitation. Le principe d'habilitation demeure dans le cas des adaptations ne relevant pas de l'exercice de leurs compétences.

Enfin, le statut de 2002 entendait également introduire une procédure novatrice permettant à la Collectivité de Corse d'approfondir le principe d'adaptation normative. En effet, le législateur avait prévu d'autoriser la Collectivité de Corse à, non plus adapter le droit applicable, mais à déroger à certaines dispositions législatives, à titre expérimental, lorsque celles-ci présentaient

¹⁹⁸³ Art. L4422-16 du code général des collectivités territoriales, II.

¹⁹⁸⁴ Cons. Const. 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *op. cit.*, Cons. 11 à 15.

¹⁹⁸⁵ Cons. Const. 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *op. cit.*, Cons. 13.

¹⁹⁸⁶ Sur ce point, voir : L. FAVOREU, M. VERPEAUX, « Le respect de la répartition des compétences normatives établie par la Constitution », RFDC, n°50, 2002, p. 410-422. X. MAGNON, « Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. Nouveau bilan après la décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 2002 sur le statut de la Corse », Revue de la recherche juridique, droit prospectif, 2003, p. 2757-2822. B. FAURE, « La décentralisation normative à l'épreuve du Conseil constitutionnel », RFDA, 2002, p. 469-473. D. CHAGNOLLAUD, « Le conseil constitutionnel et la Corse. La question du "pouvoir législatif délégué" : un arbre qui cache la forêt », Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation, 2002, p. 123-127.

¹⁹⁸⁷ M. VERPEAUX, « La décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse : une décision inattendue ? », RFDA, 2002, p. 459.

des difficultés d'application liées aux spécificités de l'île. L'introduction de cette faculté d'expérimentation revenait à octroyer, à la suite de l'adoption d'une loi d'habilitation de l'expérimentation, un véritable pouvoir normatif à la Collectivité dans le domaine de la loi. La censure par le Conseil constitutionnel de cette faculté de dérogation normative au profit de la Collectivité de Corse, en raison d'une incompétence positive du législateur au détriment du pouvoir constituant¹⁹⁸⁸, a motivé l'introduction des deux mécanismes d'expérimentation par le pouvoir constituant dérivé lors de la révision du 28 mars 2003¹⁹⁸⁹.

C'est ainsi que le législateur a entendu doter la Collectivité de Corse d'un véritable pouvoir de proposition concernant les adaptations normatives qu'elle souhaiterait voir s'appliquer à son territoire. Ce pouvoir de proposition, qui ne signifie pas injonction, est accompagné par une faculté directe d'adaptation normative, après habilitation législative. Ces mécanismes d'adaptation ouvrent donc, pour la première fois, des possibilités de différenciation juridique au profit des collectivités territoriales métropolitaine. Toutefois, l'application de ce corpus normatif au droit de la langue basque est délicat et très incertain (b).

b) L'extension délicate de l'adaptation normative au droit de la langue basque

Si l'application du principe d'adaptation normative a été étendue de l'outre-mer à la métropole par le biais de l'évolution institutionnelle Corse, une extension à d'autres collectivités territoriales métropolitaines et, ce faisant, une application éventuelle au droit de la langue basque paraît délicate à l'heure actuelle.

En effet, l'extension du principe d'adaptation normative à la Corse est étroitement liée à son évolution institutionnelle. La particularité normative de l'île s'est réalisée dans le cadre de sa particularité institutionnelle parmi les collectivités territoriales. C'est parce que la nécessité d'adapter l'organisation politique et institutionnelle de la Corse est apparue dès 1982 que s'est posée la question de l'adaptation des normes qui y étaient applicables.

Ainsi, à l'image du statut particulier qui est une dérogation du principe de l'uniformité institutionnelle des catégories de collectivités territoriales métropolitaines¹⁹⁹⁰, l'adaptation

¹⁹⁸⁸ Le Conseil constitutionnel a estimé que l'octroi de la faculté à une collectivité territoriale de prendre des normes relevant du domaine de la loi est une compétence prévue par la compétence au titre de l'article 34 de la Constitution. Cons. Const. 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *op. cit.*, Cons. 18 à 21.

¹⁹⁸⁹ Il s'agit des mécanismes d'expérimentation de l'article 37-1 de la Constitution et de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution. Pour plus d'éléments sur ces mécanismes d'expérimentation, voir le premier paragraphe de la section 2 du présent chapitre.

¹⁹⁹⁰ Ce principe d'uniformité des règles institutionnelles et matérielles de chaque catégorie de collectivités territoriales a été dégagé par plusieurs décisions du Conseil constitutionnel.

normative s'inscrit également comme une dérogation au principe d'universalité de la loi. Autrement dit, c'est parce que l'organisation institutionnelle de l'île de beauté a obéi à des règles dérogatoires du droit commun qu'il a été admis que l'application du droit commun puisse y bénéficier d'adaptations et d'aménagements.

En partant de ce constat, il est difficile d'envisager qu'une collectivité territoriale, voire qu'un établissement public de coopération intercommunale, puisse bénéficier du régime normatif dérogatoire induit par l'application du principe d'adaptation normative sans en même temps bénéficier d'une organisation administrative et institutionnelle particulière et dérogatoire du droit commun.

Or, pendant longtemps, le territoire d'expression de la langue basque en France n'a, non seulement pas bénéficié d'un statut institutionnel particulier, mais n'a tout simplement pas eu d'organisation administrative et institutionnelle propre. Intégré au sein du département des Pyrénées-Atlantiques et de la Région de Nouvelle-Aquitaine, le Pays basque de France a bénéficié d'une première reconnaissance administrative par la création en 1997 d'une circonscription administrative appelée « pays basque »¹⁹⁹¹ permettant d'adopter un premier schéma d'aménagement et de développement du territoire. Ce processus d'institutionnalisation, qui a été accompagné par la création d'organisations à statut associatif regroupant les élus du Pays basque¹⁹⁹² et les acteurs du développement économique, social et culturel du territorial¹⁹⁹³, s'est poursuivi par la création le 1^{er} janvier 2017 de la Communauté d'agglomération du Pays basque.

Si la création de cette Communauté d'agglomération permet de donner une assise administrative et institutionnelle au territoire d'expression de la langue basque en France, il ne peut permettre, à notre sens de justifier l'application du principe d'adaptation législative au droit de la langue basque. En effet, ladite Communauté n'est pas une collectivité territoriale mais un groupement des différentes communes du Pays basque de France et son statut juridique est celui de l'établissement public de coopération intercommunale.

Dans ce cadre, s'il est vrai que le législateur a admis l'application du principe d'adaptation normative en métropole, il ne l'a fait que pour une collectivité territoriale, celle de Corse, et non un établissement public de coopération intercommunale. Il est difficile d'imaginer une extension de ce principe d'adaptation à un tel établissement public. La première difficulté est

Cons. Const. 82-138 DC du 25 février 1982, *op. cit.*, Cons. 11. Cons. Const. 82-147 DC du 2 décembre 1982, JORF du 4 décembre 1982, p. 3666. Cons. 4.

¹⁹⁹¹ Arrêté préfectoral du 29 janvier 1997 portant création du pays « Pays basque ».

¹⁹⁹² Le Conseil des élus du Pays basque a été créé en 1994.

¹⁹⁹³ Le Conseil de développement du Pays basque a été créé en 1995.

d'ordre pratique, puisque si la création d'une collectivité territoriale relève du domaine de la loi¹⁹⁹⁴, la création d'un établissement de coopération intercommunale relève du domaine du règlement. Or, le fait d'autoriser un tel établissement public à pouvoir proposer des adaptations normatives relève du domaine de la loi. Le fait d'autoriser la Communauté d'agglomération à appliquer le principe d'adaptation normative nécessite, par conséquent, l'intervention du législateur.

La deuxième raison amenant à rendre très difficilement envisageable l'application du principe d'adaptation normative à la Communauté d'agglomération tient au caractère dérogatoire de ce principe. C'est en raison de ce caractère que l'adaptation normative n'a été appliquée que dans le cadre de l'organisation institutionnelle et administrative particulière de la Corse qui constitue en soi une dérogation au principe d'uniformité institutionnelle des collectivités territoriales. C'est parce que la Corse est une collectivité territoriale à statut dérogatoire que l'application du principe d'adaptation normative y a été admise. Or, la Communauté d'agglomération du Pays basque n'est ni une collectivité territoriale, ni un établissement public de coopération intercommunale bénéficiant d'un statut particulier.

Cette organisation institutionnelle spécifique de la Corse ne signifie pas nécessairement que toutes les autres collectivités territoriales métropolitaines doivent être cantonnées au droit commun relatif à l'organisation institutionnelle des collectivités territoriales. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a, en effet, introduit une nouvelle catégorie de collectivités territoriales à la liste qui était présente à l'article 72 de la Constitution. Désormais, aux côtés de la commune, du département et de la région, apparaît la catégorie de la collectivité territoriale à statut particulier¹⁹⁹⁵.

L'exemple institutionnel corse a, depuis cette révision, imprégné le droit constitutionnel relatif aux collectivités territoriales et désormais le législateur peut décider de créer des collectivités territoriales bénéficiant d'un statut, d'une organisation institutionnelle et de compétences particulières et dérogatoires du droit commun. C'est actuellement le cas de la Collectivité de Corse, de la ville de Paris¹⁹⁹⁶ et de la métropole de Lyon¹⁹⁹⁷ qui sont toutes quatre des

¹⁹⁹⁴ Voir en ce sens : Cons. Const. 82-138 DC du 25 février 1982, *op. cit.*, Cons. 3. « *Considérant, que les dispositions de l'article 72 (...) donnent compétence à la loi pour créer d'autres collectivités territoriales* ».

¹⁹⁹⁵ Art. 72 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier* ».

¹⁹⁹⁶ La ville de Paris était depuis 1979 à la fois une commune et un département. Elle était, en ce sens, une collectivité territoriale sui generis. Elle est devenue une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution depuis le 1^{er} janvier 2019 à la suite de l'adoption de la loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. JORF du 1^{er} mars 2017.

¹⁹⁹⁷ La métropole de Lyon est devenue une collectivité territoriale à statut particulier le 1^{er} janvier 2015 suite à l'adoption de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF du 28 janvier 2014 p. 1562.

collectivités territoriales à statut particulier. Parmi ces quatre collectivités, seule la Collectivité de Corse voit s'appliquer le principe d'adaptation normative.

L'application de ce principe au territoire d'expression de la langue basque en France nécessite donc, en l'état actuel du droit, la conjonction de trois conditions cumulatives. La première est la transformation de la Communauté d'agglomération du Pays basque en collectivité territoriale à statut particulier¹⁹⁹⁸. La deuxième condition est que la loi portant création de cette collectivité prévoit également un mécanisme permettant d'appliquer, dans des termes similaires ou différents à ce qui est appliqué en Corse, le principe d'adaptation normative. La troisième condition est que la collectivité territoriale du Pays basque reprenne en son sein la compétence relative à la définition et à la mise en œuvre d'une politique linguistique globale en faveur de la langue basque qui est actuellement assumée par l'Office public de la langue basque.

Il ressort de cette analyse que l'application du principe d'adaptation normative au droit de la langue basque est délicate et nécessite, *a minima*, une évolution de l'organisation administrative et institutionnelle du Pays basque de France. En l'absence d'une telle évolution, une deuxième piste de réflexion peut être trouvée en vue de pérenniser les dispositions dérogatoires au droit commun des langues régionales qui seraient appliquées à la langue basque. Cette piste est en relation avec le principe d'expérimentation. Ainsi, si l'expérimentation présente l'avantage de mettre en œuvre des dispositions spécifiques à la langue basque qui sont, en principe, temporaires et transitoires, il convient de se demander si des voies permettant d'aboutir à une pérennisation dans le temps de ces expérimentations sont envisageables (B)

B/ La différenciation par la pérennisation des expérimentations

L'analyse de la pérennisation de mesures concernant le droit de la langue basque mises en œuvre par application du principe d'expérimentation peut s'envisager de deux manières. La première possibilité de pérennisation est intrinsèque au mécanisme d'expérimentation et suppose que l'autorité normative de l'État décide de la généralisation des mesures

¹⁹⁹⁸ La création d'une collectivité territoriale à statut particulier avait été envisagée par le Conseil des élus du Pays basque. Son assemblée générale du 22 novembre 2012 avait, à la suite d'un grand débat sur l'évolution de la gouvernance du territoire, voté à une très large majorité en faveur de la création d'une collectivité territoriale à statut particulier. Toutefois, la réponse du Gouvernement à cette demande avait été négative, et c'est après ce premier refus intervenu en 2013, que le Préfet des Pyrénées-Atlantiques proposa une série d'alternatives concernant l'évolution institutionnelle du Pays basque parmi lesquelles figurait la création d'une Communauté d'agglomération. La création de la Communauté d'agglomération du Pays basque est le résultat de cette alternative à la collectivité territoriale à statut particulier.

Pour plus d'éléments sur cette démarche : <http://www.lurraldea.net/fr/animation-territoriale/gouvernance-du-pays-basque/evolution-vers-un-epci-pays-basque.html>

expérimentées (1). Ainsi, le résultat de la généralisation serait de faire entrer dans le droit commun des langues régionales certaines mesures expérimentées de manière dérogatoire pour la seule langue basque. La deuxième possibilité de pérennisation est plus novatrice et suppose de rompre la logique de généralisation induite par l'expérimentation. Les mesures expérimentées ne seraient donc pas généralisées et n'intégrerait pas le droit commun des langues régionales. Elles resteraient spécifiques à la langue basque mais perdraient leur durée limitée. C'est par cette poursuite permanente dans le temps de l'expérimentation qu'un droit spécifique à la langue basque pourrait s'appliquer de manière pérenne (2).

1- La pérennisation par la généralisation des expérimentations

Si la révision de la Constitution du 28 mars 2003 a introduit deux mécanismes constitutionnels d'expérimentation à l'article 37-1 et à l'article 72 alinéa 4, il n'en reste pas moins que ces deux mécanismes présentent un point commun relatif à la nature même du principe d'expérimentation. Le mécanisme d'expérimentation normative de l'article 37-1 et le mécanisme d'expérimentation locale de l'article 72 alinéa 4 doivent comporter une durée limitée, de sorte que les dérogations qu'elles établissent au droit commun revêtent nécessairement un caractère temporaire et ne puissent altérer de manière permanente le principe d'égalité devant la loi. La perspective de pérenniser dans le temps une expérimentation nécessite, par conséquent, une généralisation de celle-ci à l'ensemble du territoire national.

C'est dans ce sens qu'a interprété le Conseil constitutionnel le mécanisme d'expérimentation de l'article 37-1 de la Constitution, en précisant que ces expérimentations sont autorisées par l'autorité normative de l'État « *dans la perspective de leur éventuelle généralisation* »¹⁹⁹⁹. Une solution similaire a été adoptée pour le mécanisme d'expérimentation de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution, puisque le Conseil rappelle que les collectivités territoriales sont autorisées à expérimenter des mesures dérogatoires « *susceptibles d'être ultérieurement généralisées* »²⁰⁰⁰. L'aboutissement logique des mesures expérimentales proposées et qui concernent le droit de la langue basque est, par conséquent, leur généralisation avec une conséquente intégration dans un droit commun nouveau des langues régionales, ou leur abandon pur et simple, nonobstant les possibilités de prolongation qui sont permises par ces deux mécanismes.

¹⁹⁹⁹ Cons. Const., 2004-503 DC du 12 août 2004, *op. cit.*, Cons. 9.

²⁰⁰⁰ Cons. Const., 2003-478 DC du 30 juillet 2003, *op. cit.*, Cons. 3.

Envisager la généralisation des mesures d'expérimentation relatives à la langue basque, outre de s'inscrire dans le processus logique du principe d'expérimentation, présenterait l'avantage d'inscrire le territoire d'expression de la langue basque en France dans un rôle de pionnier, voire de laboratoire du droit des langues régionales.

Cette perspective de généralisation présente également l'avantage de confronter dans un contexte nouveau les éventuelles lois de généralisation des mesures expérimentées au contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel. Il a été évoqué précédemment que l'adoption de l'article 75-1 de la Constitution fondait un objectif de valeur constitutionnelle nouveau de protection et de promotion du pluralisme linguistique interne français. Cet article institue également, selon notre opinion, un mandat constitutionnel imposant aux différents pouvoirs publics de protéger et de promouvoir les langues régionales. La généralisation des mesures d'expérimentation envisagées, permettrait de confronter le Conseil constitutionnel à cette œuvre normative permettant de donner corps au mandat constitutionnel en question. Fort de l'expérience délivrée par le processus d'expérimentation, le Conseil constitutionnel aurait là une occasion nouvelle pour consacrer la conciliation nouvelle plus favorable au pluralisme linguistique évoquée précédemment²⁰⁰¹, sur la base de ces applications pratiques mises en œuvre par la technique de l'expérimentation.

Le Conseil constitutionnel aurait ici l'occasion de prendre acte du changement de circonstances intervenu depuis l'adoption de l'article 75-1 de la Constitution et de consacrer une conciliation plus ouverte au pluralisme linguistique dans la sphère publique, tout en restant fidèle aux grands principes dégagés lors de sa jurisprudence antérieure en ce qui concerne l'absence de droit à l'usage des langues régionales et le caractère facultatif de cet usage en complément au principe général de l'usage obligatoire du français.

Une telle hypothèse serait renforcée de manière indubitable par le processus d'évaluation qui précède toute généralisation d'une expérimentation. Le principe d'évaluation est un des corollaires du principe d'expérimentation depuis que le Conseil constitutionnel avait introduit cette exigence dans sa décision 93-322 DC²⁰⁰². La loi organique du 1^{er} août 2003 a repris cette obligation d'évaluation en ce qui concerne le mécanisme d'expérimentation locale au titre de l'article 72 alinéa 4, puisque l'article LO1113-5 du code général des collectivités territoriales impose au Gouvernement de transmettre au Parlement un rapport aux fins d'évaluation de l'expérimentation qui a été mise en œuvre.

²⁰⁰¹ Voir la section 2 du chapitre I de la troisième partie de la présente thèse.

²⁰⁰² Cons. Const. 93-322 DC du 28 juin 1993, *op. cit.*, Cons. 9.

L'obligation d'évaluation est, toutefois, moins affirmée dans le cas des expérimentations mises en œuvre sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution. En effet, malgré l'exigence d'évaluation que le Conseil constitutionnel avait introduit lors de sa décision 93-322 DC, le constat de la pratique expérimentale a révélé que l'État ne respectait pas toujours cette obligation d'évaluation dans le cadre des expérimentations réalisées au titre de l'article 37-1²⁰⁰³, ni même pour les expérimentations mises en œuvre sur le fondement de l'article 72 alinéa 4²⁰⁰⁴. Le Conseil constitutionnel semble avoir pris conscience de cette pratique et estime, désormais, qu'« aucune exigence constitutionnelle n'impose au législateur de déterminer les modalités de l'évaluation consécutive à une expérimentation »²⁰⁰⁵.

Toutefois, dans le cas concrets de l'expérimentation des dispositions spécifiques à la langue basque, le processus d'évaluation pourrait se révéler fort utile en vue d'une généralisation et, a fortiori, du contrôle de constitutionnalité de cette généralisation, puisqu'elle servirait à définir à la fois l'effet utile des mesures expérimentées ainsi qu'à préciser les conditions dans lesquelles ont été appliquées ces mesures et, en particulier, le contrôle strict du caractère facultatif des mesures, que cela soit pour l'enseignement immersif de la langue basque ou pour l'usage de cette langue devant les services publics locaux et les administrations.

La réalisation de ces évaluations peut également aboutir au constat que, si la poursuite de l'application des mesures expérimentées peut s'avérer utile pour la langue basque, des questions d'opportunité politique, voire sociale, pourraient se poser en ce qui concerne l'extension à d'autres langues régionales des mesures en question. Il n'est donc pas à exclure que, malgré le succès hypothétique des mesures expérimentées dans le cas de la langue basque, une généralisation à tout le territoire national ne soit pas souhaitée. Dans ce cas, il convient donc de s'interroger si la possibilité de perpétuer les expérimentations concernant le droit de la langue basque au seul territoire d'expression de cette langue existerait. Ainsi, la pérennisation de l'application différenciée des normes relatives à la langue basque serait mise en œuvre, non par

²⁰⁰³ Voir en ce sens : F. CROUZATIER-DURAND, « Le droit à l'expérimentation n'est pas très expérimenté par les collectivités », La gazette des communes, 11 janvier 2016.

L'entretien est disponible en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/424826/le-droit-a-lexperimentation-nest-pas-tres-experimente-par-les-collectivites/>

²⁰⁰⁴ L'expérimentation du Revenu social d'activité est, à ce titre, évocatrice. En effet, la loi du 21 août 2007 avait mis en œuvre pour la première fois le mécanisme de l'expérimentation locale, en autorisant 40 départements à expérimenter l'allocation de cette nouvelle aide sociale. L'expérimentation a été généralisée par la loi du 1^{er} décembre 2008, avant le terme fixé par l'expérimentation et sans qu'aucune évaluation de l'expérimentation n'ait été réalisée.

Sur la loi habilitant l'expérimentation locale du RSA : Loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, JORF du 22 août 2007 p. 13945. Art. 18 à 23.

Sur la loi généralisant le RSA : Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, JORF du 3 décembre 2008 p. 18424.

²⁰⁰⁵ Cons. Const. 2016-739 DC du 17 novembre 2016, *op. cit.*, par. 25.

l'appropriation de la norme générale de ces dispositions, mais par la pérennisation dans le temps de ce fait différentiel établi par l'expérimentation (2).

2- La pérennisation par la poursuite permanente des expérimentations

De prime abord, la poursuite perpétuelle d'une expérimentation dans un territoire infranational semble aller à l'encontre de la logique intrinsèque aux deux mécanismes constitutionnels d'expérimentation. En effet, si le pouvoir constituant a entendu déroger au principe constitutionnel d'égalité devant la loi, c'est de manière temporaire et limitée. L'expérimentation, si elle peut être mise en œuvre, doit impérativement avoir un terme défini, afin de faire cesser cette perturbation temporaire de l'unité du droit et rendre à la loi sa généralité universelle²⁰⁰⁶.

Toutefois, même en l'état actuel du droit, il existe des possibilités permettant d'affirmer que doter une expérimentation d'un caractère permanent est envisageable (a). Cette hypothèse, qui avait été évoquée lors des débats parlementaires précédant l'adoption de la loi organique de 2003 relative à l'expérimentation locale au titre de l'article 72 alinéa 4²⁰⁰⁷, est éclairée d'un jour nouveau par le projet de révision de la Constitution présenté par le Gouvernement le xx juin qui a notamment pour objet d'autoriser les collectivités territoriales à entreprendre des expérimentations normatives au titre de l'article 72 alinéa 4 pour une durée permanente (b).

a) La poursuite permanente des expérimentations en l'état actuel du droit

Il est clair que le mécanisme constitutionnel du principe d'expérimentation a été construit et réfléchi afin de permettre une dérogation transitoire à la généralité de la règle. Ainsi, la loi organique du 1^{er} août 2003 mettant en œuvre le mécanisme d'expérimentation locale au titre de l'article 72 alinéa 4 ne prévoit que trois issues à une expérimentation : sa prolongation ou modification pour une durée maximale de trois ans, la généralisation de l'expérimentation et enfin l'abandon de l'expérimentation. C'est dans ce sens également que l'article 37-1 de la Constitution dispose que l'expérimentation normative doit avoir une durée limitée et que le

²⁰⁰⁶ Voir dans ce sens : B. FAURE « Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité », RFDA, 2004, p. 1153.

²⁰⁰⁷ Sur ces débats, voir : G. CHAVRIER, « L'expérimentation locale : vers un État subsidiaire ? », dans *Annuaire des collectivités locales*, Tome 24, 2004, p. 47. A-S. GORGE, *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2011, p. 403-410.

Conseil constitutionnel a admis la mise en œuvre de ce principe d'expérimentation « *dans la perspective de leur éventuelle généralisation* »²⁰⁰⁸.

Toutefois, la pratique du mécanisme d'expérimentation amènera le pouvoir législatif devant des situations qui ne répondent à aucune des trois alternatives retenues ci-dessus. Ainsi, il est tout à fait possible qu'une expérimentation s'avère nécessaire sur une partie du territoire et pas ailleurs. De même, il est également tout à fait envisageable qu'une expérimentation se soit déroulée de manière satisfaisante sur une partie du territoire mais, qu'au terme de celle-ci, si la poursuite de l'expérimentation paraît souhaitable sur cette partie du territoire, la généralisation à l'ensemble du territoire national ne paraisse pas souhaitable. Dans ce cas précis, l'alternative proposée par la législation actuelle est celle de l'abandon de l'expérimentation, faute de généralisation.

Cette situation de succès de l'expérimentation, mais de réserve relative à sa généralisation pourrait tout à fait s'envisager en ce qui concerne les expérimentations relatives à l'usage de la langue basque. C'est en particulier le cas de l'expérimentation de l'enseignement bilingue par immersion en langue basque dans les établissements scolaires publics qui, si elle apparaît comme une demande voire une nécessité au Pays basque de France, ne se présente pas forcément comme une nécessité si importante dans d'autres territoires d'expression des langues régionales. Ainsi, dans l'hypothèse où la mesure ait été expérimentée avec succès mais que le législateur, pour des raisons d'opportunité pratique voire politique, refuse de généraliser cette modalité d'enseignement, la seule alternative possible serait-elle nécessairement l'abandon de la mesure ?

Une réflexion similaire peut être menée en ce qui concerne le financement public des établissements privés immersifs dont l'expérimentation répond à une véritable problématique de sécurité juridique au Pays basque de France, mais dont la généralisation pourrait poser des oppositions politiques importantes.

Ces interrogations amènent nécessairement à s'interroger sur les modalités selon lesquelles il serait possible de rendre permanentes les expérimentations menées, sans nécessairement les étendre à l'ensemble du territoire national. Dans cette optique, les possibilités de poursuite sur une temporalité permanente des expérimentations sont différentes en fonction du mécanisme constitutionnel mobilisé.

Les possibilités de rendre permanentes, sans toutefois les généraliser, les expérimentations normatives mises en œuvre en application de l'article 37-1 de la Constitution sont les plus

²⁰⁰⁸ Cons. Const., 2004-503 DC du 12 août 2004, *op. cit.*, Cons. 9.

évidentes. En effet, contrairement à l'article 72 alinéa 4, l'article 37-1 de la Constitution n'assortit pas de conditions particulières la procédure d'évaluation et d'extinction de l'expérimentation. La seule obligation insérée par le pouvoir constituant est de prévoir une durée limitée à l'expérimentation.

Or, certains auteurs de doctrine ont très justement fait remarquer que par cet inconditionnement de ses modalités l'article 37-1 de la Constitution n'interdit pas de pérenniser des expérimentations mises en œuvre sans les généraliser²⁰⁰⁹. Cette pérennisation s'effectuerait au prix d'un détournement du mécanisme d'expérimentation, mais n'est pas à exclure pour autant. La première possibilité pour pérenniser l'expérimentation dans le temps concerne la notion de durée limitée de celle-ci. En effet, la seule exigence est de définir une durée limitée à l'expérimentation. Aucune autre condition n'étant fixée, il est donc possible que l'autorité normative nationale prévoie une durée suffisamment importante afin d'inscrire, *de facto*, l'expérimentation dans le temps long. La seule réserve qu'il est possible d'émettre à cette faculté est de savoir si le Conseil constitutionnel, dans le cas d'une expérimentation législative, ou le Conseil d'État, dans le cas d'une expérimentation réglementaire, ne serait pas amené à censurer des durées jugées excessives et portant atteinte au caractère limité de la durée d'une expérimentation.

La deuxième possibilité de pérennisation des expérimentations mises en œuvre sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution concerne la faculté pour l'autorité normative nationale de décider de la prolongation de l'expérimentation. Ici aussi, l'inconditionnement du mécanisme constitutionnel laisse une grande liberté à l'autorité normative pour décider d'une, voire de plusieurs prolongations de l'expérimentation. Ainsi, rien n'empêcherait le législateur ou le pouvoir réglementaire d'adopter de manière successive, des normes prolongeant la durée de l'expérimentation, de sorte que par succession de prolongations l'expérimentation s'inscrirait dans une temporalité longue, tout en demeurant transitoire dans son principe.

L'application d'une telle technique n'est absolument pas à exclure, puisque c'est de cette façon que le droit local alsacien-mosellan qui revêt un caractère transitoire dans son principe, s'est inscrit de manière pérenne et permanente dans le droit positif²⁰¹⁰. De même, il n'est pas à exclure que, dans une telle hypothèse, l'autorité normative nationale décide à un moment de prolonger l'expérimentation sans fixer de terme précis. C'est précisément de cette manière que

²⁰⁰⁹ B. FAURE, « Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité », RFDA, 2004, p. 1154. L'auteur cite l'exemple de la pérennisation de certains transferts différenciés de compétences et de services publics aux collectivités territoriales.

²⁰¹⁰ Voir le A du II du présent chapitre.

le législateur avait procédé en décidant d'étendre l'application des dispositions du droit local alsacien-mosellan pour une durée indéterminée en 1951²⁰¹¹.

C'est donc cet inconditionnement institué par l'article 37-1 de la Constitution qui ouvre plusieurs possibilités pour pérenniser dans le temps, sans généraliser dans l'espace, une expérimentation mise en œuvre sur son fondement. Les diverses expérimentations suggérées en matière d'intégration de l'enseignement immersif à l'école publique ou en ce qui concerne l'usage de la langue basque dans divers services publics locaux et administrations pourraient donc, par l'application de ces différentes astuces, bénéficier d'un caractère permanent, sans toutefois être forcément généralisées à l'ensemble du territoire.

Les possibilités de pérenniser les expérimentations mises en œuvre sur le fondement de l'article 72 alinéa 4 sont plus limitées, en raison des conditions qui ont été introduites par la loi organique du 1^{er} août 2003. C'est ainsi que l'article LO1113-1 du code général des collectivités territoriales impose une durée maximale de cinq ans à une expérimentation. De plus, l'article LO1113-6 du même code insère une possibilité de prolongation de l'expérimentation limitée à une durée maximale de 3 ans. La définition de ces limites rend donc impossible de mettre en œuvre des expérimentations pour des durées plus importantes et intervient comme une garantie du caractère transitoire de l'expérimentation.

Malgré ces restrictions, une question peut se poser sur la possibilité reconnue au législateur de procéder à des prolongations successives d'une expérimentation. En effet, l'article LO1113-6 du code général des collectivités se contente de disposer qu' : « *avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation et au vu de son évaluation, la loi détermine selon le cas : les conditions de la prolongation ou de la modification de l'expérimentation pour une durée qui ne peut excéder trois ans* ». Si cette disposition fixe une limite de trois ans à la durée de la prolongation, la loi organique reste silencieuse sur le nombre de fois où le législateur peut procéder à une prolongation d'une expérimentation. Ce dernier pourrait donc procéder à la prolongation d'une expérimentation pour une durée maximale de trois ans, de manière successive.

La mise en œuvre de cette astuce reste, toutefois, soumise au contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel qui pourrait censurer de tels procédés, éclairé par les dispositions de la loi organique, en raison de la violation du caractère limité de la durée de l'expérimentation qui est exigé par l'article 72 de la Constitution.

²⁰¹¹ Loi n°51-677 du 24 mai 1951 portant modification de l'article 14 de la loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, JORF du 1^{er} juin 1951 p. 5791.

Sans évoquer cette hypothèse de prolonger successivement une expérimentation arrivée à son terme, qui revient en réalité à détourner le mécanisme d'expérimentation de sa nature transitoire, la question de la pérennisation d'une expérimentation sans généralisation avait été évoquée lors de l'examen par les parlementaires du projet de loi organique fixant les conditions de l'expérimentation locale²⁰¹². La solution proposée par le Gouvernement, lors de ces débats était de transformer les collectivités territoriales souhaitant poursuivre une expérimentation qui ne serait pas amenée à être généralisée en des collectivités territoriales à statut particulier, tout en reconnaissant le caractère exceptionnel d'une telle solution²⁰¹³.

Enfin, une troisième hypothèse de pérennisation des expérimentations commune aux deux mécanismes constitutionnels d'expérimentation peut être envisagée. Cette hypothèse se fonde sur la notion de généralisation. En effet, cette notion, appliquée à une norme, signifie que ladite norme doit être appliquée de manière générale. Telle est la condition de l'unité normative. Toutefois, le Conseil constitutionnel a admis qu'une norme générale puisse instaurer des traitements différenciés, dès lors que ces différenciations sont en rapport avec l'objet de la loi qui les établit, qu'elles sont établies sur la base de critères objectifs ou sont justifiées par un motif d'intérêt général²⁰¹⁴. En d'autres termes, la généralisation d'une expérimentation limitée à une partie du territoire devrait rentrer dans les souplesses du principe d'égalité devant la loi. À ce titre, si le Conseil constitutionnel a déjà admis que des contraintes géographiques et territoriales pouvaient être admises en tant que critères objectifs et rationnels de différenciation²⁰¹⁵, la question est plus délicate en ce qui concerne les intérêts sociaux voire culturels justifiant les expérimentations linguistiques relatives à la langue basque. Toutefois, le fait qu'une expérimentation ait été mise en œuvre et que son évaluation ait montré le succès de ce dernier, sans toutefois rendre souhaitable sa généralisation, pourrait constituer un élément de poids afin que le Conseil apprécie un motif d'intérêt général à sa généralisation uniquement délimitée aux collectivités locales qui avaient mises en œuvre cette expérimentation. L'intérêt

²⁰¹² Sur cette hypothèse et cet examen, voir : J-M. PONTIER, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », AJDA, 2003, p. 1723. G. CHAVRIER, « L'expérimentation locale : vers un État subsidiaire ? », dans *Annuaire des collectivités locales*, Tome 24, 2004, p. 50. B. FAURE, « Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité », RFDA, 2004, p. 1154.

²⁰¹³ Propos de M. Devedjian, Débat de la 2^{ème} séance du 22 novembre 2002, JORF AN du 23 novembre 2002, p.5620. « *Il a d'abord posé la question de savoir ce qu'il adviendrait quand une expérimentation qui aurait réussi ne serait pas généralisable. Ayant une durée limitée, elle risque en effet d'être interrompue alors qu'elle fonctionnait bien, ce qui serait un peu absurde. Par ailleurs, sa généralisation à d'autres régions ou à d'autres collectivités territoriales n'aurait aucun sens. En fait, la dernière loi sur la Corse a parfaitement traité ce problème, puisqu'elle permet au législateur de passer par le statut particulier. Néanmoins, cette solution devra demeurer l'exception parce qu'il n'est pas question de construire une France disparate* ».

²⁰¹⁴ Cons. Const. 87-232 DC du 7 janvier 1988, *op. cit.*, Cons. 10

²⁰¹⁵ Cons. Const. 94-358 DC du 26 janvier 1995, JORF du 1er février 1995, p. 1706. Cons. 5.

local quant à la poursuite de l'expérimentation pourrait ici se muer en intérêt général justifiant la généralisation de l'expérimentation par une loi qui en limiterait l'application à une certaine partie du territoire.

Si ces différentes pistes de réflexion peuvent ouvrir des possibilités permettant de rendre permanente une expérimentation sans toutefois la généraliser à l'ensemble du territoire, il n'en demeure pas moins qu'elles constituent des atteintes à l'esprit et au mécanisme du principe d'expérimentation tel qu'il est régulé actuellement. Dans ce sens, les différentes initiatives pour réviser la Constitution entreprises en 2018 et reprises en 2019 peuvent éclairer le débat d'un jour nouveau et instaurer la possibilité d'effectuer des différenciations permanentes entre collectivités territoriales (b).

b) La perspective d'une révision de la Constitution

La question de la différenciation entre collectivités territoriales s'est posée de manière accrue dans le cadre du débat relatif à la révision de la Constitution, suite à l'élection de M. Macron Président de la République en 2017. Ce projet de révision de la Constitution contient un champ d'application plus large que la simple question de l'expérimentation locale ou de la différenciation de l'exercice des compétences des collectivités territoriales.

Toutefois, ces deux questions ont fait l'objet d'une attention et d'une étude particulière. L'adoption des réformes envisagées pourrait, par conséquent, contribuer à modifier le cadre actuel de l'expérimentation à deux titres. Leur insertion dans le projet de révision de la Constitution a été précédée par une saisine du Conseil d'État pour avis²⁰¹⁶.

Le premier point envisagé concerne la différenciation à titre permanent de l'attribution et de l'exercice des compétences par des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie. Cette différenciation constitue une dérogation au principe d'unité du statut et du régime juridique d'une catégorie de collectivités territoriales. C'est pour cette raison que divers transferts de compétences limités à certaines collectivités territoriales appartenant à une catégorie ont été entrepris en utilisant le mécanisme de l'expérimentation de l'article 37-1. Ces expérimentations-transferts ne sont actuellement admis qu'à titre transitoire et, à l'issue des expérimentations, l'alternative de la généralisation de ces nouveaux transferts de compétences ou de l'abandon des transferts expérimentés se pose. L'intention du pouvoir constituant est de dépasser cette alternative en permettant une différenciation permanente.

²⁰¹⁶ Cons. État, Avis n°393651 du 7 décembre 2017 *sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences*

L'insertion d'une disposition constitutionnelle en ce sens aurait donc pour effet de modifier l'effet utile du recours à l'expérimentation-transfert de compétence. En effet, le recours au mécanisme de l'article 37-1 pourrait se réduire, le législateur préférant différencier les compétences d'une même catégorie de collectivités territoriales directement en appliquant la nouvelle disposition constitutionnelle. L'autre possibilité serait de recourir quand même à l'expérimentation-transfert afin de tester cette différenciation de compétences. Dans ce cas, la perspective de l'expérimentation en serait modifiée, puisqu'une troisième alternative se présenterait au législateur à l'issue de l'expérimentation. Aux côtés des alternatives classiques d'abandon ou de généralisation de l'expérimentation, une nouvelle possibilité de rendre permanente l'expérimentation apparaîtrait. Le recours à l'expérimentation pourrait donc se développer, cette troisième alternative présentant l'avantage de rompre le dilemme binaire de l'abandon ou de la généralisation de l'expérimentation.

Le deuxième point envisagé dans le cadre de cette révision de la Constitution est celui de donner un caractère permanent aux dérogations mises en œuvre dans le cadre de l'expérimentation locale au titre de l'article 72 alinéa 4. Cette réforme aurait pour conséquence directe de rompre également l'alternative binaire propre au régime d'expérimentation consistant à abandonner ou à généraliser l'expérimentation. Ainsi, une troisième alternative consistant à rendre permanente une expérimentation et, par conséquent, à permettre une différenciation du droit applicable aux collectivités territoriales ferait son apparition. Ici aussi, l'effet utile de l'expérimentation locale en résulterait sensiblement modifiée, puisqu'une telle expérimentation pourrait être mise en œuvre, non seulement dans l'optique d'une généralisation, mais dans l'optique d'une adaptation aux réalités et contraintes particulières de certaines collectivités territoriales.

Saisi pour avis sur ces différentes hypothèses d'évolution constitutionnelle, le Conseil d'État a tenu à introduire plusieurs garanties en vue d'encadrer ces deux possibilités nouvelles. En ce qui concerne la possibilité d'attribuer à des collectivités territoriales d'une même catégorie des compétences différentes, le Conseil a soutenu une position très réservée. En effet, les juges du Palais Royal estiment que cette possibilité « *introduirait une incohérence au sein du titre XII de la Constitution* »²⁰¹⁷, puisque l'application de règles différenciées d'exercice de compétences, selon le Conseil, pour les collectivités territoriales à statut particulier et les collectivités territoriales d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution est justifiée par des raisons particulières. Pour les collectivités territoriales à statut particulier les caractéristiques particulières de ces dernières justifient la différenciation des règles d'exercice

²⁰¹⁷ Cons. État, Avis n°393651 du 7 décembre 2017 *sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences*. Par. 30-31.

des compétences. Pour les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73, ce sont les caractéristiques et contraintes particulières qui justifient une telle différenciation.

Autoriser l'application de règles différentes d'exercice de compétences pour les collectivités territoriales de droit commun sans justification particulière introduirait une situation paradoxale puisque ces collectivités pourraient bénéficier de la différenciation de ces règles dans des conditions plus souples que les deux autres catégories de collectivités territoriales susvisées.

En revanche, les juges du Palais Royal ont validé la perspective de différencier de manière pérenne le régime juridique des collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences qui n'est actuellement autorisé que dans le cadre expérimental de l'article 72 alinéa 4. Dans cette optique, deux alternatives étaient proposées au Conseil. La première était de pérenniser cette différenciation en calquant le régime d'adaptation normative prévu pour les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73. Le Conseil d'État a rendu un avis défavorable à cette possibilité²⁰¹⁸. La deuxième était de s'inspirer du régime dérogatoire établi par le quatrième alinéa de l'article 72 en introduisant la possibilité de rendre pérenne les dérogations permises dans le cadre de l'expérimentation locale. Les conseillers d'État ont validé cette deuxième possibilité, en suggérant de ne permettre une telle possibilité qu'après avoir mis en œuvre le mécanisme d'expérimentation locale de l'article 72 alinéa 4²⁰¹⁹. La dérogation permanente n'interviendrait donc obligatoirement qu'après son expérimentation à titre temporaire.

C'est sur le fondement de cet avis que le Gouvernement a décidé de déposer un projet de loi constitutionnelle mettant en œuvre la révision de la Constitution²⁰²⁰. L'article 15 du projet de loi constitutionnelle introduit les réformes envisagées en ce qui concerne la différenciation entre collectivités territoriales.

Malgré l'avis négatif du Conseil d'État, le projet de loi constitutionnelle introduit la possibilité de différencier les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences des collectivités territoriales, puisque le premier alinéa de l'article 15 propose de compléter le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution et dispose que : « *dans les conditions prévues par la loi organique et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, la loi peut prévoir que certaines*

²⁰¹⁸ Cons. État, Avis n°393651 du 7 décembre 2017 sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences. Par. 33.

²⁰¹⁹ Cons. État, Avis n°393651 du 7 décembre 2017 sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences. Par. 34-41.

²⁰²⁰ Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie constitutionnelle, déposée le 9 mai 2018. Le projet est consultable en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0911.asp>

collectivités territoriales exercent des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie ».

Si la possibilité de différencier les compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie est introduite, cette possibilité reste encadrée par des conditions qui s'inspirent clairement de l'encadrement mis en place pour les expérimentations locales du mécanisme de l'article 72 alinéa 4. Ainsi, la pérennisation de cette différenciation serait soumise à un régime constitutionnel plus strict que son expérimentation au titre de l'article 37-1 de la Constitution qui ne prévoit pas de limite aux expérimentations lorsque les conditions essentielles d'exercice d'un droit constitutionnel ou d'une liberté publique sont en cause.

La possibilité de rendre pérenne les expérimentations locales au titre de l'article 72 alinéa 4 est également introduite par le projet de loi constitutionnelle, puisque le deuxième alinéa de l'article 15 du projet propose de compléter le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution et dispose que : *« dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, pour un objet limité, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, éventuellement après une expérimentation autorisée dans les mêmes conditions ».*

Par cette nouvelle disposition, il est désormais possible de déroger à titre permanent, et dans les mêmes limites prévues pour l'expérimentation locale, à des règles qui régissent l'exercice des compétences des collectivités territoriales. Contrairement aux préconisations du Conseil d'État, la mise en œuvre de ces dérogations permanentes n'est pas obligatoirement conditionnée à l'application préalable d'une expérimentation locale. Cette application ne devient qu'une simple éventualité.

L'adoption de cette révision de la Constitution introduirait donc un véritable fondement constitutionnel à une différenciation du droit applicable à la langue basque. Les expérimentations prévues au titre de l'article 72 alinéa 4 pourraient donc être rendues pérennes. La question continuerait à se poser, toutefois, pour les expérimentations prévues au titre de l'article 37-1 de la Constitution et qui ne se caractériseraient pas par le transfert d'une compétence à une collectivité territoriale²⁰²¹.

Malgré la saisine du Conseil d'État pour avis et le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle, l'adoption de cette révision de la Constitution n'a pas encore été réalisée et reste soumise aux

²⁰²¹ Voir le B du paragraphe 2 de la section 1 du présent chapitre.

contingences politiques. Ainsi, l'examen parlementaire du projet de loi constitutionnelle a été ajourné une première fois, en raison des contestations des députés et des sénateurs sur les mesures d'introduction de l'élection à la proportionnelle des députés, la réduction de leur nombre et la réforme des conditions d'examen parlementaire des projets et propositions de loi et de l'exercice du droit d'amendement. La fronde sociale qui a touché la France suite au mouvement des « gilets jaunes » a également motivé cet ajournement.

Toutefois, la perspective d'une révision de la Constitution n'est pas à exclure à ce stade, dans une version expurgée de certaines dispositions initialement prévues, mais dont le volet sur la différenciation des collectivités territoriales a été maintenu. L'aboutissement de cette nouvelle démarche permettra, le cas échéant, de définir les contours nouveaux de cette différenciation.

Conclusion du chapitre 2

Le pluralisme linguistique français a été abordé par les pouvoirs publics et le droit positif dans le sens d'une nécessaire différenciation. La grande diversité des caractéristiques intrinsèques à ces langues régionales a mis en évidence la nécessité d'aborder de manière différente les mesures à appliquer à celles-ci. Cette différenciation se vérifie notamment dans le domaine de l'enseignement où, si certaines langues régionales, dont la langue basque, bénéficient de la totalité des possibilités d'enseignement, d'autres n'en ont qu'un bénéfice plus limité.

Le droit s'est également saisi de ces particularités, et dans le cadre des différents statuts particuliers accordés à certaines collectivités de métropole et d'outre-mer. Cette différenciation juridique traduit l'évolution du droit positif français d'un traitement généralisé des langues régionales vers un traitement de plus en plus individualisé.

C'est dans ce contexte, et face aux difficultés d'ordre juridique rencontrées dans la mise en place des politiques publiques en faveur de la langue basque que des demandes de traitement juridique spécifique et dérogatoire ont vu le jour. Ces demandes proposent ainsi de construire un droit dérogatoire propre à la langue basque permettant de mettre en œuvre des mesures qui sont d'ores et déjà expérimentées ou appliquées en pratique, en détriment de leur légalité douteuse. C'est en particulier le cas de l'enseignement bilingue par immersion et de l'usage de la langue basque dans la sphère publique.

Si ces demandes de traitement spécifique peuvent se justifier en raison du consensus qui est apparu localement quant à leur application, elles peuvent également être traitées en appliquant les différents outils de différenciation juridique que le droit positif prévoit. Dans ce sens, s'il est vrai que le principe d'adaptation normative a été admis pour la collectivité de Corse et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, son application au droit de la langue basque paraît plus délicate.

En revanche, c'est bien par la mise en œuvre du principe d'expérimentation, par application de l'article 37-1 de la Constitution ou de l'article alinéa 4, que ce traitement juridique spécifique à la langue basque peut s'envisager. Si la mise en œuvre de l'expérimentation revêt nécessairement un caractère transitoire, il est possible d'envisager une pérennisation de ce traitement juridique spécifique, soit par la généralisation à l'ensemble des langues régionales, soit par la poursuite de manière permanente des expérimentations envisagées.

Dans ce sens, la perspective d'une révision de la Constitution qui a pour objet d'autoriser de rendre pérennes les dérogations et différenciation qui n'étaient auparavant permises que de

manière expérimentale offre une perspective prometteuse dans le scénario de construction d'un droit spécifique à la langue basque capable de surmonter les difficultés juridiques qui sont actuellement rencontrées.

Conclusion de la partie 3

L'adoption de l'article 75-1 de la Constitution a constitué un changement majeur dans la prise en compte par le droit constitutionnel français de son pluralisme linguistique. Alors que beaucoup d'auteurs de doctrine ont semblé perplexes face à la portée normative du nouvel article constitutionnel, il faut souligner que son adoption et la patrimonialisation des langues régionales peut offrir un nouveau fondement à une conciliation constitutionnelle plus favorable au pluralisme linguistique dans la sphère publique.

Premièrement, cette constitutionnalisation s'inscrit en cohérence avec la démarche de protection des langues régionales qui avait été mis en œuvre par le Conseil de l'Europe lors de l'adoption de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Alors que, par une interprétation erronée de la Charte, le Conseil constitutionnel s'est opposé à sa ratification sans révision constitutionnel par la France, estimant que cette charte reconnaît un droit à l'usage de leur langue à des minorités linguistiques, la réalité du texte européen est toute autre. Son objectif n'est pas de protéger des minorités linguistiques en leur reconnaissant des droits spécifiques, mais d'axer sa protection sur les langues qui sont envisagées en tant que biens à protéger. Cette protection, justifiée par un motif culturel et la reconnaissance du patrimoine linguistique européen, s'institue par l'imposition d'un mandat conventionnel obligeant les états partie à mettre en œuvre un panel de mesures de protection, sans que ces obligations ne puissent se traduire en un droit subjectif pour les particuliers.

Or c'est précisément l'objet de l'article 75-1 de la Constitution. En effet, la patrimonialisation des langues régionales qu'effectue cet article induit une reconnaissance constitutionnelle de la valeur culturelle et patrimoniale du pluralisme linguistique français. Cette valeur culturelle justifie que la Constitution impose aux pouvoirs publics, et notamment au législateur, un mandat constitutionnel de protection et de promotion de ces langues. Ce mandat revêt la forme d'une exigence constitutionnelle, et plus précisément d'un objectif de valeur constitutionnelle qui est cohérent avec l'objet culturel de l'article 75-1 et avec la force obligatoire de ce dernier. Fort de ce fondement constitutionnel nouveau, le législateur peut donc mettre en œuvre une conciliation nouvelle conciliant l'imposition de l'usage du français et l'interdiction de reconnaître des droits linguistiques, avec la protection du pluralisme linguistique dans la sphère publique. Ainsi, le devoir de protection et de promotion des langues régionales s'impose, comme obligation de moyen, aux pouvoirs publics mais ne peut justifier un droit subjectif à l'emploi d'une langue autre que le français dont les particuliers seraient titulaires.

Sur ce fondement, il est possible d'imaginer une conciliation nouvelle plus permissive face à l'usage des langues régionales dans l'enseignement public et privé, et devant les services publics locaux, dès lors que cet usage demeure facultatif et qu'il ne se traduit pas en un droit à l'usage. Cette conciliation se traduirait également par une obligation d'action en faveur de leur patrimoine linguistique que les pouvoirs publics se verraient imposer, de sorte que des mécanismes d'incitation à l'usage des langues, à la création culturelle en ces langues... devraient être adoptés. Le législateur a, d'ailleurs, d'ores et déjà commencé à développer cette nouvelle approche en définissant une compétence de promotion des langues régionales qui interdit aux collectivités territoriales de rester inactives lorsque des langues régionales sont présentes sur leur territoire, ou en assignant une mission de favorisation de l'enseignement des langues régionales à tous les niveaux.

Cette nouvelle conciliation offre des perspectives intéressantes en vue de mettre en adéquation les mesures en faveur de la langue basque définies dans la politique linguistique des pouvoirs publics du territoire, et le droit applicable aux langues régionales. La souplesse de la notion de patrimoine constitutionnel et de l'obligation constitutionnelle de promotion et de protection des langues régionales induit par l'article 75-1 permet de mettre en œuvre une approche différenciée en fonction des caractéristiques de chaque langue et de l'impact social que chacune a sur son territoire.

Le droit positif a déjà admis une approche différenciée en fonction de la vitalité de chaque langue régionale dans le domaine de l'enseignement, ou des demandes de reconnaissance de certains territoires ultra-marins ou de la Corse. Cette approche différencialiste permettrait d'apporter des solutions juridiques face aux principaux blocages de la politique linguistique en faveur de la langue basque qui ont trait à l'enseignement bilingue par immersion en langue basque, et à la mise en place du bilinguisme français-basque dans plusieurs services publics locaux et administrations.

Cette approche doit être mise en œuvre par application des mécanismes constitutionnels d'expérimentation qui permettent de procéder à des expérimentations de différente nature sur le fondement de l'article 37-1 et de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution. Si ces mécanismes permettent une différenciation normative qui est nécessairement transitoire, il est possible d'envisager de rendre pérennes dans le temps les expérimentations envisagées, soit par leur généralisation à l'ensemble du droit des langues régionales, soit par le maintien de manière permanente des expérimentations relatives à la langue basque.

Dans cette optique, la perspective d'une révision de la Constitution ayant pour objet d'autoriser les différenciations permanente dans l'exercice des compétences des collectivités territoriales

relevant d'une même catégorie, d'une part, et de rendre permanentes les dérogations mises en œuvre en application des expérimentations locales de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution peut offrir des potentialités intéressantes permettant de donner corps à la nouvelle conciliation constitutionnelle induite de l'adoption de l'article 75-1 de la Constitution, ainsi que de construire un droit de la langue basque permettant de concilier les objectifs de la politique publique en faveur de la langue basque et les grands principes issus des article 1^{er} et 2 de la Constitution.

Conclusion générale

Si le droit est le terrain d'expression des confrontations et des contradictions diverses, il ne saurait être le lieu des impasses infranchissables et des conflits insolubles. Par le truchement du principe de conciliation, l'une des fonctions essentielles du droit positif est bien de proposer des compromis et des synthèses permettant de dépasser les situations inextricables et les oppositions exacerbées.

C'est cette fonction d'apaisement social et de construction du vivre-ensemble sur la base du compromis qui doit, à notre sens, être mobilisé dans la régulation relative à la langue basque. Forte d'un consensus renouvelé sur des fondements pluralistes à la suite de la chute du régime franquiste, le droit constitutionnel espagnol a offert un fondement solide aux politiques publiques entreprises afin de stopper le déclin social et linguistique de la langue basque et donner lieu à une volonté de récupération et de normalisation linguistique.

Confrontés à la même réalité de déclin accentué et général de la langue basque en France, les pouvoirs publics locaux et la société civile ont d'ores et déjà fait le choix de s'inscrire dans un mouvement de récupération de la langue basque. Ils mobilisent pour cela des mécanismes et des plans d'actions directement inspirés de l'exemple basque espagnol.

Or, si dans les Communautés autonomes basque et navarroise, le droit constitutionnel offre des outils juridiques adéquats pour mener à bien cette politique de normalisation linguistique, tel n'est pas le cas du droit positif français qui a marqué historiquement le souci de proclamer et de protéger le monopole du français dans la sphère publique. Faute de pouvoir mobiliser le principe d'officialité linguistique afin de doter la langue basque d'un tel statut, de pouvoir reconnaître un droit à l'apprentissage et à l'usage de la langue basque aux locuteurs bascophones de France, ni de pouvoir définir des politiques d'égalité réelle sur le fondement du critère linguistique, une entreprise ayant pour objet de stopper le déclin de la langue basque et d'entamer son redressement semble voué à l'échec et à l'illégalité manifeste.

Or, des voies de conciliation existent, et les contradictions entre la volonté locale de récupération linguistique et les impératifs nationaux de monolinguisme francophone ne sont pas condamnées à rester dans le blocage et l'impasse permanents.

Les acteurs locaux et l'État ont déjà pris acte de ce besoin de conciliation et ont déjà dessiné les contours d'un nouveau principe de pluralisme linguistique dans la pratique. Ce principe se

manifeste par l'adoption unanime d'une politique publique ayant pour objet de redresser le nombre de locuteurs bascophones et d'offrir des espaces d'usage de cette langue dans la vie publique et sociale. Il se caractérise également par la reconnaissance de structures d'enseignement immersif en langue basque dont le travail a été accueilli avec hostilité par la jurisprudence, mais qui bénéficient de contrats d'association avec l'État, de subventions déguisées pour financer leurs dépenses d'investissement et de conventions de partenariat avec le Ministère de l'Éducation nationale.

Le pouvoir constituant et le législateur semblent également conscients de la nécessité de faire évoluer le modèle linguistique français et d'offrir des espaces d'expression nouveaux aux langues régionales. Désormais, l'article 75-1 de la Constitution offre un fondement constitutionnel nouveau qu'il appartient de développer normativement. Le choix du législateur pour le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales constitue la prémice d'un mouvement de décentralisation linguistique à imaginer et à développer.

C'est le principe de responsabilité qui commande de découvrir un objectif constitutionnel nouveau, issu de l'article 75-1 de la Constitution, et qui a pour objet de protéger et de promouvoir le pluralisme linguistique français. Élément du patrimoine constitutionnel de la France, ce pluralisme nécessite des mesures de développement et de promotion de la part des pouvoirs publics afin de doter de réalité pratique et normative l'émergence du modèle français de pluralisme linguistique.

Cette émergence peut constituer un fondement constitutionnel nouveau à la politique publique en faveur de la langue basque en France. En laissant de côté la reconnaissance des droits linguistiques des locuteurs bascophones et la mise en œuvre de politiques d'égalité réelle fondées sur le critère linguistique, elle présente l'avantage de ne pas entrer en contradiction avec les principes fondamentaux du pacte républicain consacrés à l'article premier de la Constitution.

Par contre, en consacrant un devoir de promotion des langues régionales et en étendant les permissions juridiques d'usage des langues régionales à la sphère publique, elle permet de fonder une conciliation nouvelle entre le principe de monolinguisme francophone et le pluralisme linguistique plus favorable à l'usage des langues régionales.

Une telle hypothèse entre, au jour d'aujourd'hui, dans le domaine de la fiction juridique et n'a pas encore pris toute sa réalité. Elle n'en reste pas moins envisageable d'un point de vue constitutionnel et théorique.

Sa mise en œuvre peut représenter une occasion unique pour le droit de la langue basque de mettre en conformité, les principes juridiques issus du droit positif français avec les actions et

politiques appliquées territorialement. Par la mobilisation des mécanismes constitutionnels d'expérimentation, voire de différenciation, elle peut également constituer le précurseur d'une décentralisation linguistique menée sur le territoire métropolitain le plus dynamique en ce qui concerne les mesures de promotion et de protection de sa langue régionale.

La mobilisation du principe d'expérimentation constitue donc une belle occasion de contribuer à la définition des contours d'une nouvelle conciliation plus favorable à l'usage et à l'apprentissage des langues régionales en France, et à construire le modèle français de décentralisation linguistique. Elle offre également un intérêt du point de vue de la sécurité juridique, et permet de valider le travail entrepris par les pouvoirs publics durant ces vingt dernières années pour s'inscrire dans une démarche de récupération et de normalisation de la langue basque en France.

Les chemins de la conciliation et du compromis semblent donc tout trouvés, et personne n'aurait à se résoudre à perpétuer le caractère insoluble et infranchissable du conflit normatif opposant actuellement le droit constitutionnel de la langue française à l'expression des langues régionales.

BIBLIOGRAPHIE

Sommaire de la bibliographie

Bibliographie générale

Manuels et ouvrages

Thèses

Articles

Bibliographie par pays

France

Ouvrages généraux

Thèses

Articles

Rapports et études

Espagne

Ouvrages généraux

Thèses

Articles

Liste des décisions de justice

Juridictions internationales et européennes

Juridictions françaises

Conseil constitutionnel

Conseil d'État

Cour de cassation

Juridictions administratives inférieures

Juridictions judiciaires inférieures

Juridictions espagnoles

Tribunal constitutionnel

Tribunal suprême

Tribunaux supérieurs de justice

Bibliographie générale

Manuels et ouvrages

- F. ABAD NEVOT et alii (Dir.), *Introducción a la lingüística*, Alhambra, Madrid, 1983.
- D. ALLAND, S. RIALS (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 4^{ème} éd., Paris, 2012.
- O. ÁLVAREZ, X. IRUJO, J.P. MASSIAS, I. URRUTIA (Dir.), *Droits culturels et démocratisation*, LGDJ, coll. Kultura, Paris, 2015.
- J. ANDRIANTSIMBAZOVINA et alii, *Dictionnaire des droits de l'Homme*, 2^{ème} éd., PUF, Paris, 2012.
- I.O. BOKATOLA, *L'organisation des Nations unies et la protection des minorités*, Bruylant, Bruxelles, 1992.
- H. BOYER, *Éléments de sociolinguistique*, Dunod, Paris, 1991.
- H.L. BRUHL, *Sociologie du droit*, PUF, coll. Que sais-je ?, 4^{ème} éd., Paris, 1974.
- G.H. BRUDTLAND, *Our common future*, Oxford University Press, Oxford, 1987.
- L.J. CALVET, *La guerre des langues et les politiques linguistiques*, Payot, Paris, 1987.
- L.J. CALVET, *Les politiques linguistiques*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 1996.
- L.J. CALVET, *Pour une écologie des langues du monde*, Plon, Paris, 1999.
- L.J. CALVET, *La sociolinguistique*, PUF, coll. Que sais-je ?, 8^{ème} éd., Paris, 2013.
- M.A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2013.
- A. COMTE, *Cours de philosophie positive*, Nathan, coll. Les intégrales de Philo, Paris, 1989.
- V. CONSTANTINESCO, S. PIERRÉ-CAPS, *Droit constitutionnel*, PUF, 7^{ème} éd., Paris, 2016.
- R. COOPER, *Language planning and social change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 12^{ème} éd., PUF, Paris, 2018.
- M. DEBONO, *Langue et droit, une approche sociolinguistique, historique et épistémologique*, EME, coll. Proximités, Bruxelles, 2013.
- J.A.N.C DE CONDORCET, *Œuvres complètes*, T. VIII, Ulan Press, Paris, 2012.
- F. DE SAUSSURE, *Cours de linguistique générale*, Payot, Paris, 1916.
- A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, T. II, Gallimard, Paris, 1986.
- F. DE VARENNES, *Language, minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, 1996.
- M. DOUCET (Dir.), *Le pluralisme linguistique. L'aménagement de la coexistence des langues*, Yvon Blais, Cowansville, 2013.
- P.M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, 11^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2012.
- X. ERIZE, M. ZALBIDE, *Hizkuntza gutxituen berreskurapenerako hainbat hurbilpen teoriko*, Hiznet, 2007.
- L. FAVOREU et alii, *Droit constitutionnel*, 16^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2014.
- L. FAVOREU et alii, *Droit des libertés fondamentales*, 7^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2015.
- J. FISHMAN, *Language problems on developing nations*, Wiley, New York, 1968.
- J. FISHMAN, *Reversing language shift : Theoretical and empirical foundations of assistance to threatened languages*, Multilingual matters, Bristol, 1991.
- F. GAUTHIER, J. LECLERC, J. MAURAI (Dir.), *Langues et constitutions. Recueil des clauses linguistiques des constitutions du monde*, Les publications du Québec, Québec, 1993.

- H. GIORDAN (Dir.), *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'Homme*, Kimé, Paris, 1992.
- C. GREWE, H. RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, PUF, Paris, 1995.
- F. GRIN, *Language policy and the European charter for regional and minority languages*, Palgrave MacMillan, New York, 2003.
- H. GUILLOREL, G. KOUBI (Dir.), *Langue et droits, langues du droit, droit des langues*, Bruylant, Bruxelles, 1999.
- S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER, *Lexique des termes juridiques*, 26^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2018.
- F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 34^{ème} éd., LGDJ, Paris, 2013.
- E. HAUGEN, *The ecology of language*, Stanford University Press, San Francisco, 1972.
- R. HERNU, *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, Paris, 2013.
- L. HJEMSLEV, *Prolégomènes à une théorie du langage*, Éd. de Minuit, Paris, 1968.
- H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, LGDJ, 3^{ème} éd., Paris, 1999.
- H. KELSEN et alii (Dir), *Le droit naturel, annales de philosophie politique*, Vol. II, PUF, Paris, 1959.
- H. KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État*, Bruylant, Bruxelles, 1997.
- T. JUDT, D. LACORNE, *Language, Nation and State. Identity politics in a multinational age*, Palgrave MacMillan, New York, 2004.
- W. KYMLICKA, A. PATTEN, *Language rights and political theory*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- W. KYMLICKA, *La citoyenneté multiculturelle*, Boréal, Montréal, 2001.
- W. LABOV, *Sociolinguistique*, Éd. de Minuit, Paris, 1976.
- D. LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, PUF, Paris, 1988.
- LASAGABASTER, *Derecho público en Euskal Herria*, IVAP/Lete, Bilbao, 2017.
- C. LECLERC, *Libertés publiques*, Litec, Paris, 1997.
- A.M. LE POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, PUAM-Economica, Paris, 2004.
- N. LERNER, *Group rights and discrimination in international law*, Dordrecht, Boston 1991.
- K. MARX, *La question juive*, La Fabrique, Paris, 2006.
- W. MCKEAN, *Equality and discrimination in international law*, Clarendon press, Oxford, 1983.
- MEILLET, *Linguistique historique et linguistique générale*, Champion, Paris, 1965.
- MILIAN i MASSANA, *Drets lingüístics per a tothom, estudis de dret lingüístic*, Leonard Muntaner, Palma, 2010.
- A.MILIAN i MASSANA, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado Italia, Bélgica, Suiza, Canada y España*, Civitas-Generalitat de Catalunya, Madrid, 1994.
- MILIAN i MASSANA, *Globalización y requisitos lingüísticos : una perspectiva jurídica*, Atelier Barcelone, 2008.
- J.C. MORENO CABRERA, *La dignidad e igualdad de las lenguas : crítica de la discriminación lingüística*, Alianza editorial, Madrid, 2000.
- NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA (Dir.), *Shaping language rights. Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluations*, Éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012.
- R. PHILIPSON, T. SKUTNABB-KANGAS (Dir.), *Linguistic Human Rights : Overcoming Linguistic Discrimination*, Walter de Gruyter, Berlin, 1994.
- A. PIZZORUSSO (Dir.), *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Turin, 1993.

- J. PUPIER, J.M. WOEHLING, (Dir.), *Langue et droit. Actes du premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé*, Wilson et Lafleur, Montréal, 1998.
- T. RICENTO, *An introduction to Language policy : Theory and Method*, Blackwell, Oxford, 2006.
- D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, 11^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 2016.
- J.J. ROUSSEAU, *Essai sur l'origine des langues*, GF Flammarion, Paris, 1993.
- J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Librio, Paris, 2017.
- F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'Homme*, PUF, 14^{ème} éd., 2019.
- C. WILLIAMS, *Minority language promotion, protection and regulation*, Palgrave Mc Millan, New York, 2013.
- J.M. WOEHLING, *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, un commentaire analytique*, Éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012.

Thèses

- L. AMADO-BORTHAYRE, *La construction collective de l'action publique en faveur de la langue dans un cadre transfrontalier au Pays Basque et en Catalogne*, non publiée, 2012.
- J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales, étude comparée Belgique, Espagne, Italie, Suisse*, Mare et Martin, Paris, 2014.
- V. BERTILE, *Langues régionales ou minoritaires et Constitution, France, Espagne, Italie*, Bruylant, Bruxelles, 2008.
- G. CALVES, *L'affirmative action dans la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis, le problème de la discrimination « positive »*, LGDJ, Paris, 1998.
- E. KOLO FAVOREU, *La nation à l'épreuve de la diversité ethnoculturelle, étude comparative France/États-Unis*, non publiée, 2012.

Articles

- G. ANDRÁSSY, « Article 1c. Non-territorial languages », dans A. NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA, *Shaping language rights - Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluation*, Éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012., p. 79-120.
- X. ARZOZ, « The nature of language rights », *Journal on ethnopolitics and minority issues in Europe*, n°6, 2007.
- X. ARZOZ, « Language rights as legal norms », *European public law*, vol. 14, n°5, 2009, p. 541-575.
- X. ARZOZ, « Accommodating linguistic difference : five normative models of language rights », *European Constitutional Law Review*, n°6, 2010, p. 12-22.
- F. BENOIT-ROHMER, « La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales », *European journal on international law*, vol. 6, n°4, 1995, p. 573-597.
- P. BLAIR, « The protection of regional ou minority languages in Europe », *Eurorégions*, vol. 5, cahier I, 1994, p. 54 et s.

- O. BUI-XIAN, « La destinée universaliste des droits culturels : les articles 22 et 27 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme », Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux, n°7, 2009, p. 134-141.
- G. CALVES, « Non-discrimination et égalité : de la fusion à la séparation ? », dans F. FINES, C. GAUTHIER, M. GAUTIER (Dir.), *La non-discrimination entre les européens*, Pedone, Paris, 2012, p. 9.
- J. CLÉMENT, « L'emploi des langues en matière administrative, les facilités et la résolution Nabholz du Conseil de l'Europe », Administration publique, n°3-4, 2003, p. 190-207.
- C. DANNEQUIN, « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », Mots, vol. 52, n°1, 1997, p. 152-157.
- F. DELPÉRÉ, « Territorialité ou personnalité linguistique ? », dans A.M. LE POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, PUAM-Economica, Paris, 2004, p. 103-113.
- F. DE VARENNES, « Language rights as an integral part of Human Rights », International journal on multicultural societies, n°3, 2001, p. 15-25.
- F. DE VARENNES, « Le rôle du droit international en matière d'aménagement linguistique : la fin de l'époque de la souveraineté nationale ? », Télescope, vol. 16, n°3, 2010, p. 39-54.
- B. DE WITTE, « Droits fondamentaux et protection de la diversité linguistique », dans J. PUIPIER, J.M. WOEHLING, (Dir.), *Langue et droit. Actes du premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé*, Wilson et Lafleur, Montréal, 1998, p. 85-101.
- B. DE WITTE, « Linguistic equality. A study in comparative law », RLD, n°6, 1985, p. 43-126.
- M. DOUCET, « Concluding report », dans O. ÁLVAREZ, X. IRUJO, J.P. MASSIAS, I. URRUTIA (Dir.), *Droits culturels et démocratisation*, LGDJ, coll. Kultura, Paris, 2015, p. 247-254.
- M. DOUCET, « Les droits linguistiques au Nouveau-Brunswick : pour une égalité réelle entre les langues officielles et les communautés de langues officielles », RLD, n°53, 2010, p. 81-110.
- R. DUNBAR, « Article 7. Objectives and principles », dans A. NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA, *Shaping language rights - Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluation*, Éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012, p. 185-247.
- FENET, « Droits culturels et communauté mondiale », dans J. FIALAIRE, É. MONDIELLI (Dir.), *L'homme, ses territoires, ses cultures. Mélanges offerts à André-Hubert Mesnard*, LGDJ, Paris, 2006.
- C. FERGUSON, « Diglossia », Word, n°15, 1959, p. 325-340.
- J. FISHMAN, « Bilingualism with and without diglossia, Diglossia with and without bilingualism », Journal of social issues, vol. 23-2, 1967, p. 29-38.
- J. FISHMAN, « Language maintenance and language shift as a field of inquiry. A definition of the field and suggestions for its further development », Linguistics, vol. 2, n°9, 1964, p. 32-70.
- F. GRIN, « L'aménagement linguistique en Suisse », Télescope, vol. 16, n°3, 2010, p. 55-74.
- R.E. HAMEL, « Introduction : Linguistic Human Rights in a Sociolinguistics Perspective », International journal of the sociology of language, n°127, 1997, p. 1-24.

- H. HARTING, « Les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine des minorités », dans P. GRIGOURION, *Questions de minorités en Europe*, Presses interuniversitaires européennes, Bruxelles, 1994, p. 28-44.
- F. HOFMANN, J. RIENGELHEIM, « Par-delà l'universalisme et le relativisme : la Cour européenne des droits de l'Homme et les dilemmes de la diversité culturelle », RIEJ, n°52, 2004, p. 109-142.
- P. KOVACS, « Le statut des langues minoritaires dans neuf pays de l'Europe centrale et orientale », dans A.M. LE POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, PUAM-Economica, Paris, 2004, p. 169-187.
- P. KOVACS, « La protection des langues des minorités ou la nouvelle approche de la protection des minorités ? », *Revue générale du droit international public*, T. 97, n°2, 1993, p. 411-418.
- P.A. KRAUS, « Between minority protection and linguistic sovereignty », RLD, n°69, 2018, p. 6-17.
- LASAGABASTER, « Article 15 to 17. Application of the Charter », dans A. NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA, *Shaping language rights - Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluation*, Éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012, p. 517-535.
- D. LOCHAK, « Le droit, discours de pouvoir » dans VARIA, *Itinéraires, études en l'hommage de Léo Hamon*, Economica, Paris, 1982, p. 429-444.
- F. MARCOS MARÍN, « La planificación lingüística », dans F. ABAD NEVOT et alii (Dir.), *Introducción a la lingüística*, Alhambra, Madrid, 1983, p. 315-344.
- J. MARKO, « Equality and difference : political and legal aspects of ethnic group relations », dans F. MATSCHER (Dir.), *Vienna international encounter on some current issues regarding the situation of national minorities*, Diplomatic Academy, Vienne, vol. 7, 1997, p. 67-97.
- PINE, M. TURIN, « Language revitalization », dans *Oxford Research Encyclopedia, Linguistics*, Oxford University Press, 2017.
- G. PLASTRE, « Écologie du bilinguisme en milieu administratif : quelques leçons à tirer de l'expérience canadienne », dans VARIA, *Planificación lingüística en la administración pública*, IVAP, Oñati, 1988.
- E. PONS PARERA, « Los derechos lingüísticos en el marco internacional y comunitario europeo », dans J.M. PÉREZ FERNANDEZ (Coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelone, 2006, p. 65-104.
- J.M. PONTIER, « Entre le local, le national et le supranational : les droits culturels », AJDA, 2000, p. 50-57.
- L.M. PUIG, « El Consell d'Europa ; la Carta europea de les llengües », dans *Drets linguistics i drets culturals a les regions d'Europa, actes del Simposi Internacional, Girona, 23-25 d'abril de 1992*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 1995, p. 91.
- E. RUIZ-VIEYTEZ, « Lenguas y constitución. Una visión del derecho lingüístico comparado en Europa », RVAP, n°72, 2005, p. 236.
- E. RUIZ-VIEYTEZ, « Article 1. Definitions », dans A. NOGUEIRA, E. RUIZ-VIEYTEZ, I. URRUTIA, *Shaping language rights - Commentary on the European charter for regional or minority languages in light of the Committee of experts' evaluation*, Éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012, p. 35-79.
- E. RUIZ-VIEYTEZ, « La carta europea de lenguas regionales o minoritarias en su veinte aniversario : balance y retos de futuro », RLD, n°69, 2018, p. 18-27.

- S. PIERRÉ-CAPS, « Le statut constitutionnel de la langue nationale et/ou officielle. Étude de droit comparé », dans A.M. LE POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, PUAM-Economica, Paris, 2004, p. 93-103.
- T. SKUTNABB-KANGAS, « Language policy and Linguistic Human Rights », dans T. RICENTO, *An introduction to Language policy : Theory and Method*, Blackwell, Oxford, 2006, p. 273-291.
- P. THORNBERRY, « La Charte, le rôle et la responsabilité de l'État », dans VARIA, *De la théorie à la pratique : la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, actes de la Conférence de Noordwijkerhout*, 30 novembre-1^{er} décembre 2001, Éd. du Conseil de l'Europe, 2002, Strasbourg, p. 29 et s.
- J. TURI, « Introduction au droit linguistique », dans J. PUPIER, J.M. WOEHLING, (Dir.), *Langue et droit. Actes du premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé*, Wilson et Lafleur, Montréal, 1998, p. 55-84.
- J. TURI, « Le droit linguistique et les droits linguistiques », *Les cahiers de droit*, vol. 31, n°2, 1990, p. 641-650.
- URRUTIA, « Approach of the European Court of justice on the accomodation of the European language diversity in the internal market : overcoming language barriers of fostering linguistic diversity ? », *The Columbia journal of european law*, Vol. 18, n°2, 2012.
- J. WOEHLING, « Politiques et législations linguistiques au Canada : divergences et convergences entre le Québec, les provinces anglophones et les autorités fédérales », dans A.M. LE POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, PUAM-Economica, Paris, 2004, p. 113-131.

Bibliographie par pays

FRANCE

Ouvrages généraux

- H. ABALAIN, *Le français et les langues historiques de France*, Gisserot, Paris, 2007.
- AHEDO, E. URTEAGA, *La nouvelle gouvernance en Pays basque*, L'Harmattan, Paris, 2004.
- A.L. ALONSO, G. COSTENLA BERGUEIRO, *Linguas sen Estado e planificación lingüística (I) : Italia e Francia*, Univesidad de Vigo – servicio de publicaciones, Vigo, 2003.
- R. BALIBAR, *L'institution du français. Essai sur le colinguisme des Carolingiens à la République*, PUF, Paris, 1985.
- F. BENOIT-ROHMER (Dir.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la France, quelle(s) langue(s) pour la République ? Le dilemme « diversité/unicité »*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003,
- BLANC, *La langue de la République est le français. Essai sur l'instrumentalisation juridique de la langue par l'État (1789-2013)*, L'Harmattan, Paris, 2013.
- J. BODIN, *Les six livres de la République*, réédité par : G. MAIRET, Libraire générale de France, Paris, 1993.

- J. BORTAYROU et alii, *Le mouvement culturel basque*, T.I et II, Elkar, Saint-Sébastien, 2005.
- G. CARACASSONNE, *La Constiution*, 2^{ème} éd., Points, Paris, 2011.
- D. COSTAOUEC, J-B. COYOS (Dir.), *Langues et cultures régionales de France. État des lieux, enseignement, politiques*, L'Harmattan, Paris, 1999.
- M. DE CERTEAU, J. REVEL, D. JULIA, *Une politique de la langue : la Révolution française et les patois, l'enquête Grégoire*, Gallimard, 2^{ème} éd., Paris, 2002.
- M. ELFORT, J-Y. FABERON, V. GOESEL-LE BIHAN (Dir.), *La loi d'orientation pour l'outre-mer. Quelles singularités dans la France et l'Europe ?*, PUAM, Aix-en-Provence, 2001.
- L. FAVOREU et alii, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 19^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2018.
- H. GIORDAN, T. LOUARN (Dir.), *Les langues régionales ou minoritaires dans la République*, IEO éditions, Toulouse, 2003.
- C. HAGÈGE, *Le français, histoire d'un combat*, Le livre de poche, Paris, 1998.
- JUNG, J.J. URVOAS, *Langues et cultures régionales, en finir avec l'exception française*, Fondation Jean Jaurès, Paris, 2012.
- G. KREMnitz (Dir.), *Histoire sociale des langues de France*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2013.
- D. LATOURNERIE, *Le droit de la langue française*, EDCE, Paris, 1984-1985.
- P. LORAIN, *Tableau de l'instruction primaire en France : d'après les documents authentiques, et notamment d'après les rapports adressés au Ministère de l'instruction publique par les 490 inspecteurs chargés de visiter toutes les écoles de France à la fin 1833*, Hachette, Paris, 1837.
- G. PELLISSIER, *Le principe d'égalité en droit public*, LGDJ, Paris, 1996.
- H. PEYRE, *La Royauté et les langues provinciales*, Les presses modernes, Paris, 1993.
- J.M. PONTIER, *Droit de la langue française*, Dalloz, coll. Connaissance du droit, Paris, 1997.
- J. SIBILLE, *Les langues régionales*, Flammarion, Paris, 2000.
- E.J. SIEYES, *Qu'est-ce que le Tiers-État ?*, PUF, Paris, 2001.
- E. URTEAGA, *La politique linguistique au Pays basque*, L'Harmattan, Paris, 2004.
- E. URTEAGA, *La langue basque dans tous ses états : sociolinguistique du Pays basque*, L'Harmattan, Paris, 2006.
- E. URTEAGA, *La Communauté Pays Basque : l'institutionnalisation du territoire*, L'Harmattan, Paris, 2017.

Thèses

- A. BLANC, *La langue du Roi est le français. Essai sur la construction juridique d'un principe d'unicité de langue de l'État Royal (842-1789)*, L'Harmattan, Paris, 2010.
- P. DE MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Dalloz, Paris, 2006
- A.S. GORGE, *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2011.
- F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica, Paris, 1997.
- H. MOUTOUH, *Recherche sur un 'droit des groupes' en droit public français*, thèse non publiée, 1997.
- NANCHI, *Vers un statut des minorités en droit constitutionnel français*, thèse non publiée, 2003.
- R. ROUQUETTE, *Le régime juridique des langues en France*, thèse non publiée, 1987.

Articles

- A. ADOT, « El Consejo y Cancillería Real de Navarra (baja Navarra) y el euskera (1523-1614) », dans J. MADARIAGA, A. ADOT (Coord.), *El euskera en las altas esferas de gobierno a través de la historia*, Pamiela, Pampelune, 2014.
- G. ALLÈGRE, « L'expérimentation du RSA et ses ambiguïtés », *Informations sociales*, 2012/6, p. 51.
- S. ARGENTIN, « Les langues polynésiennes et la décision Birk-Lévy contre France : un malentendu linguistique, entre non-dit et trop dit », *Droit et langues dans le Pacifique sud : essais comparatistes*, HS vol. XIII, Victoria University Wellington, Wellington, 2011.
- J. ARLETTAZ, « L'appréhension juridique du territoire linguistique par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », *Lengas, Revue de sociolinguistique*, n°59, 2006, p. 21-36.
- J. ARLETTAZ, « L'inégalité conciliée aux libertés : le compromis critiquable de la décision QPC sur le droit local d'Alsace-Moselle », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2011, chronique n°1.
- J. ARLETTAZ, « De quoi la langue est-elle le droit ? » *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2012, chronique n°29.
- J. ARLETTAZ, « Penser l'État dans sa (ses) langue(s) », *RDP*, n°3, 2014, p. 705.
- J.B. AUBY, « Le recours aux objectifs des textes dans leur application en droit public », *RDP*, 1991, p. 331-332.
- J.B. AUBY, « La Corse et le pouvoir normatif local », *Droit administratif*, n°2, 2002, p.3
- E. BACHOC, « L'enseignement de la langue basque », dans D. COSTAOUEC, J-B. COYOS (Dir.), *Langues et cultures régionales de France. État des lieux, enseignement, politiques*, L'Harmattan, Paris, 1999, p. 229-237.
- F. BENOIT-ROHMER, « Les langues officielles de la France », *RFDC*, n°45, 2001, p. 3-29.
- V. BERTILE, « Les langues régionales entrent dans la Constitution », *BFDC [blog]*, 27 août 2008.
- B. BONNET, « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, une menace pour le pacte social français ? », *AJDA*, 2015, p. 2246.
- J. BOULOUIS, « Note sur l'utilisation de la "méthode expérimentale" en matière de réformes », dans VARIA, *Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Trotabas*, LGDJ, Paris, 1970, p. 29.
- P. BOUTON, « Langue nationale et langues régionales à l'école : le débat politique de 1925 », *Mots*, n°61, 1999, p. 29-48.
- D. BREILLAT, « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : le cas français », *Revue juridique Thémis*, n°35, 2001, p. 537-555.
- G. BURDEAU, « Une survivance : la notion de Constitution », dans *L'évolution du droit public – Mélanges A. Mestre*, LGDJ, T. II, Paris, 1980, p. 57.
- J. CAILLOSSE, « L'ordre de la langue », *Pouvoirs locaux*, 2000, p. 100-108.
- J.P. CAMBY, « Le Conseil constitutionnel et la langue française », *RDP*, 1994, p. 1663-1672.
- G. CARCASSONNE, « L'applicabilité de la Charte au contexte français », dans F. BENOIT-ROHMER (Dir.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la France, quelle(s) langue(s) pour la République ? Le dilemme « diversité/unicité »*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003, p. 46-49.
- G. CARCASSONNE, « Les interdits et la liberté d'expression », *NCCC*, n°36, p. 55.

- D. CHAGNOLLAUD, « Le conseil constitutionnel et la Corse. La question du "pouvoir législatif délégué" : un arbre qui cache la forêt », *Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation*, 2002, p. 123-127.
- D. CHAGNOLLAUD, « Charte européenne des langues régionales et minoritaires : une révision de la Constitution ? », *Rec. Dalloz*, 2015, p. 2064.
- G. CHAVRIER, « L'expérimentation locale : vers un État subsidiaire ? », dans *Annuaire des collectivités locales*, Tome 24, 2004, p. 47.
- J. CHEVALLIER, « L'obligation en droit public », *Archives de la philosophie du droit*, Dalloz, 2000, p. 179-194.
- P.Y. CHICOT, « Le juge administratif, la langue française et les langues régionales (Cons. d'État, ord. De référé, 15 juillet 2002) », *LPA*, n°217, 2002, p. 17.
- P.Y. CHICOT, « L'article 75-1 de la Constitution et la notion de patrimoine linguistique », *JCP- La Semaine juridique- administration et collectivités territoriales*, 2011, p. 2082.
- Y. CLAISSE, « Le droit et la langue française », *LPA*, n°48, 1994, p. 19-25.
- M. CLAPIÉ, « Le Conseil constitutionnel, le libéralisme et la liberté d'expression », *Revue administrative*, 1994, p. 472-478.
- M.A. COHENDET, « Synthèse et conclusion », dans VARIA, *Droit et pluralisme*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 371-395.
- M.A. COHENDET, « La Charte de l'environnement », dans D. BOURG, A. PAPAUX (Dir.), *Dictionnaire de la pensée sociologique*, PUF, Paris, 2015.
- M.A. COHENDET, « QPC et droit public de l'environnement », dans M. MEKKI, É. NAIM-GESBERT (Dir.), *Droit public et droit privé de l'environnement, unité dans la diversité ?*, LGDJ, Paris, 2016, p. 147-169.
- P.A. COLLOT, « La décentralisation culturelle », *RDP*, 2008, p. 335.
- F. CROUZATIER-DURAND, « Le droit à l'expérimentation n'est pas très expérimenté par les collectivités », *La gazette des communes*, 11 janvier 2016.
- R.DEBBASCH, « La reconnaissance constitutionnelle de la langue française », *RFDC*, 1992, p. 457-468.
- R. DEBBASCH, « La Constitution, la langue française et la liberté d'expression », *JCP- La Semaine juridique*, n°1, 1995, p. 6-10.
- R. DEBBASCH, « Les obstacles constitutionnels à la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », *JCP- La Semaine juridique*, 1999, p. 2039-2044.
- R. DEBBASCH, « La République indivisible, la langue française et la nation », dans A.M. LE POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, PUAM-Economica, Paris, 2004, p. 35-74.
- J. DE LA FONTINELLE, « Accords et discordances : le cas des langues de Nouvelle-Calédonie », D. COSTAOUEC, J-B. COYOS (Dir.), *Langues et cultures régionales de France. État des lieux, enseignement, politiques*, L'Harmattan, Paris, 1999, p. 161-167.
- P. DE MONTALIVET, « La Constitution et l'audiovisuel », *NCCC*, 2012, n° 36, p. 5-17.
- P. DE MONTALIVET, « Les objectifs de valeur constitutionnelle », *CCC*, 2006, n°20, p. 169-175.
- P. DE MONTE, « Illégalité de la pose de panneaux d'entrée d'agglomération en langue régionale (Concl. Aff. Villeneuve les Maguelone, TA de Montpellier, 2010) », *AJDA*, 2011, p. 329.
- P. ENCREVÉ, « La langue de la République », *Pouvoirs*, n°100, 2002, p. 123-136.
- R. ETIEN, « Le pluralisme : un objectif de valeur constitutionnelle », *RA*, 1986, p. 458-462.
- P. FABEIRO FIDALGO, « Estado, nación y lengua en Francia », *RLD*, n°42, 2004, p. 203-230.
- J.Y. FABERON, « La protection juridique de la langue française », *RDP*, 1997, p. 323-341.

- J.Y. FABERON, « Indivisibilité de la République et diversité linguistique du peuple français : la place des langues polynésiennes dans le nouveau statut de la Polynésie française », RFDC, 1996, p. 610.
- J-Y. FABERON, « La France et son outre-mer : un même droit ou un droit différent ? », Pouvoirs, n°113, 2005, p. 5-19.
- B. FAURE, « La décentralisation normative à l'épreuve du Conseil constitutionnel », RFDA, 2002, p. 469-473.
- B. FAURE, « Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité », RFDA, 2004, p.1150.
- L. FAVOREU, « La position du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel », dans F. BENOIT-ROHMER (Dir.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la France, quelle(s) langue(s) pour la République ? Le dilemme « diversité/unicité »*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003, p. 49-56.
- L. FAVOREU, M. VERPEAUX, « Le respect de la répartition des compétences normatives établie par la Constitution », RFDC, n°50, 2002, p. 410-422.
- J. FERRERO, « L'avis du Conseil d'État sur le projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 30 juillet 2015 : la persistance de la méfiance française à l'égard des langues régionales et minoritaires », RDP, 2016, p. 1523
- P. FRAISSEIX, « La France, les langues régionales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », RFDA, 2001, p. 74.
- M. FRANGI, « Les collectivités locales face aux langues régionales », AJDA, 2000, p. 300-306.
- M. FRANGI, « État, langue et droit en France », RDP, 2003, p. 1607-1632.
- M. FRANGI, « Les langues régionales, enjeu constitutionnel ? », dans *Renouveau du droit constitutionnel : Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, 2007, p. 673-688.
- B. GENEVOIS, « Le principe d'égalité et la libre administration des collectivités territoriales », RFDA, 1994, p. 209.
- J.É. GICQUEL, « Le Conseil constitutionnel et les langues régionales », LPA, n°175, 2011, p. 15.
- J.É. GICQUEL, « Les langues régionales et la signalétique bilingue », LPA, n°232, 2012, p. 7.
- H. GIORDAN, « Les langues régionales dans la Constitution : un pas en avant très ambigu », *Diasporiques*, n°3, 2008, p. 29.
- M. GIRAUD, « Revendication identitaire et 'cadre national' », Pouvoirs, n°113, 2005, p. 89-100.
- G. GONZALEZ, « Décision antinomique du Conseil constitutionnel sur le droit local alsacien-mosellan des cultes », RFDC, n°95, 2013, p. 707.
- R. GRAU, « Le statut juridique des droits linguistiques en France », dans H. GIORDAN (Dir.), *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et Droits de l'Homme*, Kimé, Paris, 1992, p. 93-112.
- C. GREWE, « L'unité de l'État : entre indivisibilité et pluralisme », RDP, 1998, n°5/6, p. 1354.
- C. GUEYDAN, « Dispositions particulières en Alsace-Moselle : un nouveau principe fondamental reconnu par les lois de la République à portée limitée », RFDC, n°89, 2012, p. 158.
- G. HÉRAUD, « La situation juridique de l'euskara en Pays Basque français », dans E. COBREROS (Dir.), *Jornadas sobre el régimen jurídico del euskera*, IVAP, Bilbao, 1990, p. 165-173.

- A. JENNEQUIN, « Le contrôle du droit local alsacien-mosellan au regard des droits et libertés constitutionnellement garantis », *AJDA*, 2012, p. 331.
- J. KISSANGOULA, « De l'inconstitutionnalité de l'usage exclusif de la langue tahitienne », *AJDA*, 2008, p. 1047.
- G. KOUBI, H. GUGLIEMI, « La langue de l'enseignement public est le français », *Dalloz*, 2002, p. 601-604.
- G. KOUBI, « Droit à la différence, droit à l'indifférence en France », *RTDH*, 1993, p. 243-262.
- G. KOUBI, « Droit à la différence, droit à l'indifférence ? », *Revue de la recherche juridique*, 1993, p. 451-463.
- J.M. LARRALDE, « La France et les langues régionales ou minoritaires : sept ans de réflexion... pour rien », *Dalloz*, 1999, p. 598-603.
- J.M. LARRALDE, « La France et les langues régionales ou minoritaires », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, p. 307-323.
- L. LAVENTURE, « Réseau France outre-mer sur les trois océans : la place des langues régionales », dans C. CLAIRIS, D. COSTAQUEC, J-B. COYOS, *Langues et cultures régionales de France. État des lieux, enseignement, politiques*, l'Harmattan, 1999, Paris, p. 206.
- C. LAVIALLE, « Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 », *RFDA*, 2008, p. 1111.
- G. LEBRETON, « Langue française et accès au droit », *Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, 2003, p. 1655-1666.
- C.LE BRIS, « Les langues régionales dans la Constitution », *RDP*, n°3, 2009, p. 806-810.
- O. LECUCQ, « El régimen jurídico de las lenguas regionales en Francia y el problema de la ratificación de la Carta europea de lenguas regionales y minoritarias : ¿Es necesario revisar la Constitución ? », *RCDP*, n°51, 2015, p. 142-154.
- A. LEGRAND, « Il n'y a pas de droit constitutionnel à l'enseignement des langues régionales », *JCP- La Semaine juridique- Administration et collectivités territoriales*, 2011, p. 2246.
- A.M. LE POURHIET, « De l'incohérence constitutionnelle... (À propos du projet de loi tendant à autoriser la ratification de la charte européenne des langues régionales ou minoritaires) », *LPA*, 15 janvier 2016, p. 9.
- A. LEVADE, « Discrimination positive et principe d'égalité en droit français », *Pouvoirs*, n°111, 2004, p. 55-71.
- A. LEVADE, « Les objectifs de valeur constitutionnelle », dans J. ANDRIANTSIMBAZOVINA et alii, *Dictionnaire des droits de l'Homme*, 2^{ème} éd., 2012, Puf, Paris, p. 710-713.
- A. LEVADE, « L'objectif de valeur constitutionnelle vingt ans après. Réflexions sur une catégorie juridique introuvable », dans VARIA, *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, 2003, Dalloz, Paris, p. 687-702
- D. LOCHAK, « Réflexions sur la notion de discrimination », *Droit social*, 1987, p. 778-790.
- F. LUCHAIRE, « Un janus constitutionnel : l'égalité », *RDP*, 1986, p. 1242.
- F. LUCHAIRE, « L'abrogation de la loi Falloux devant le juge constitutionnel », *RDP*, 1994, p. 609.
- F. LUCHAIRE, « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle », *RFDC*, 2005, n°64, p. 678.
- X. MAGNON, « Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. Nouveau bilan après la décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 2002 sur le statut de la Corse », *Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, 2003, p. 2757-2822.

- L. MALO, « Les langues régionales dans la Constitution : à nouvelle donne, nouvelles réponses ? », RFDC, n°85, p. 69-98.
- F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « Le statut des langues régionales ou minoritaires : la 'tolérance constitutionnelle' française », dans A.M. LE POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, PUAM-Economica, Paris, 2004, p. 225-239.
- F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « La République contre Babel », RDP, 1999, p. 985-1003.
- H. MOUTOUH, « Vers un statut des langues régionales en droit français ? », dans H. GUILLOREL, G. KOUBI (Dir.), *Langues et droits, langues du droit et droit des langues*, Bruylant, Bruxelles, 1999.
- H. MOUTOUH, « Les langues régionales en droit français », *Regards sur l'actualité*, La documentation française, n°250, 1999, p. 33-41.
- H. MOUTOUH, « La différence dans l'égalité. Chronique nécrologique de l'universalisme juridique français », dans G. LEBRETON (Dir.), *L'évolution des droits fondamentaux de la personne humaine en 1997 et 1998*, L'Harmattan, Paris, 2000, p. 109-117.
- H. MOUTOUH, « La Corse, une chance pour la France ? Libres propos sur l'archaïsme de l'administration territoriale française », Dalloz, n°20, 2001, p. 1559-1567.
- H. MOUTOUH, « L'interprétation des principes constitutionnels – table ronde », dans F. BENOIT-ROHMER (Dir.), *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la France, quelle(s) langue(s) pour la République ? Le dilemme « diversité/unicité »*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003, p. 56-68.
- C. OLIVESI, « Indivisibilité de la République versus langues régionales », Pouvoirs, n°93, 2000, p. 209-221.
- B. OYHARCABAL, « Droits linguistiques et langue basque : diversité des approches », dans *Langues et cultures régionales de France. État des lieux, enseignement, politiques*, L'Harmattan, Paris, 1999, p. 53-68.
- M.L. PAVIA, « L'existence du pluralisme, fondement de la démocratie », RA, n°256, 1990, p. 320.
- B. POIGNANT, « Les perspectives de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la France », dans *Mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Conférence d'Innsbruck du 14-15 décembre 1998*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999.
- B. POIGNANT, « Les langues régionales ne sont pas une menace », Pouvoirs locaux, n°45, 2000, p. 11-12.
- J.F. POLI, « À travers les nouvelles compétences culturelles de la Collectivité territoriale de Corse, réflexions sur l'action culturelle », RFDA, 2002, p. 696-701.
- J.M. PONTIER, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », AJDA, 2003, p. 1723.
- J.M. PONTIER, « La décentralisation culturelle et la loi du 3 août 2004 », RFDA, 2004 p. 697.
- J.M. PONTIER, « Langues régionales : la porte ouverte ? », AJDA, 2008, p. 2193.
- D. RIBES, « Enseignement des langues régionales : le cas Diwan », Dalloz, 2002, p. 1955.
- A. ROBLOT-TROIZIER, « L'impact de la révision constitutionnelle sur les droits et libertés », AJDA, 2008, p. 1870.
- A. ROBLOT-TROIZIER, « Question prioritaire de constitutionnalité et principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ou la constitutionnalisation d'un particularisme local transitoire », RFDA, 2011, p. 1209.
- A. ROBLOT-TROIZIER, « Le principe constitutionnel de laïcité et la prétendue volonté du pouvoir constituant », RFDA, 2013, p. 663.
- A. ROBLOT-TROIZIER, « L'interprétation du principe constitutionnel de laïcité à la lumière des travaux préparatoires de la Constitution », NCCC, n°40, 2013.

- N. ROULAND, « La tradition juridique française et la diversité culturelle », *Droit et société*, 1994, p. 381-419.
- N. ROULAND, « Les politiques juridiques de la France dans le domaine linguistique », *RFDC*, 1998, p. 517-562.
- F. SALVAGE, « Les limites à l'utilisation des langues régionales », *AJDA*, 2012, p. 1856.
- J.É. SCHOETL, « Langue française », *AJDA*, 1999, p. 573-579.
- J.É. SCHOETL, « L'enseignement par 'immersion linguistique', le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État », *LPA*, n°153, 2002, p.28-29.
- J-É SCHOETL, « *La loi relative aux libertés et responsabilités locales devant le Conseil constitutionnel* », *LPA*, 2004, p. 7.
- M. VERPEAUX, « La décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, loi relative à la Corse : une décision inattendue ? », *RFDA*, 2002, p. 465.
- M. VERPEAUX, « La loi du 3 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation », *AJDA*, 2004, p. 1964.
- M. VERPEAUX, « La reconnaissance constitutionnelle des langues régionales », *LPA*, n°254, 2008, p. 123-127.
- M. VERPEAUX, « Langues régionales et QPC : l'impossible dialogue », *AJDA*, 2011, p. 1965.
- M. VERPEAUX, « Constitution et langues : à propos du projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », *JCP*, 2015, p. 2283
- J. VIGUIER, « La primauté juridique de la langue nationale française sur les langues régionales secondes », *RDP*, 2009, p. 1635.
- A. VIOLA, « Le français doit rester la langue de l'enseignement public », *AJDA*, 2002, p. 1512.
- A. VIOLA, « Le Conseil constitutionnel et la langue corse », *RFDA*, 2002, p. 474-478.
- A. VIOLA, « Écoles Diwan : l'impossible intégration ? », *RDP*, 2002, p. 1351-1362.
- P. WASCHMANN, « Inconstitutionnalité partielle de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française », *AJDA* 1994, p. 734-737.
- M. WAUTHION, « Perspectives sur l'éducation plurilingue dans l'espace océanien », dans M. DOUCET (dir.), *Le pluralisme linguistique. L'aménagement de la coexistence des langues*, Yvon Blais, Cowansville, 2013, p. 283-305.
- J.M. WOEHLING, « Perspectives du droit local », *Jurisclasseur Alsace-Moselle*, n°30.
- J.M. WOEHLING, « Droit alsacien-mosellan. Principes généraux », *Jurisclasseur Alsace-Moselle*, n°100.
- J.M. WOEHLING, « La France va-t-elle se réconcilier avec ses langues régionales ? », *Pouvoirs locaux*, 1999, n°51, p. 6-7.
- J.M. WOEHLING, « Le droit constitutionnel français à l'épreuve des langues régionales », *RLD*, n°35, 2001, p. 79-87.
- J-M. WOEHLING, « La décision du Conseil constitutionnel sur le droit local alsacien mosellan : consécration ou restriction ? », *RFDA*, 2012, p. 131.

Rapports et études

- G. CARCASSONNE, « Étude sur la compatibilité entre la Charte européenne des langues régionales et la Constitution. Rapport au Premier ministre », *La documentation française*, 1998.

- R. CARON (Prés.), « Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne », rapport présenté à la ministre de la Culture et de la Communication, La documentation française, Paris, 2013.
- B. CERQUIGLINI, « Les langues de France. Rapport au Ministre de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie et à la Ministre de la culture et de la communication », La documentation française, Paris, 1999.
- N. HADDOUCHE, F. SCARBONCHI, J.S. DUPUIT, E. ROSER, E. LAPORTE, « Rapport d'évaluation de l'Office public de la langue basque », La documentation française, Paris, 2016.
- B. POIGNANT, « Langues et cultures régionales : rapport au Premier ministre », La documentation française, Paris, 1998.
- J. RIVERO, « Rapport sur les notions d'égalité et de discrimination en droit public français », dans *Travaux de l'association Henri Capitant, T. XIV, 1961-1962*, Dalloz, Paris, 1965.
- J.J URVOAS, « Rapport d'information sur les implications constitutionnelles d'une ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », Assemblée nationale, Paris, 2012.

ESPAGNE

Ouvrages généraux

- I. AGIRREAZKUENAGA, *Diversidad y convivencia lingüística*, Députation forale de Gipuzkoa, Saint-Sébastien, 2003.
- M. ALCARAZ RAMOS, *El pluralismo lingüístico en la Constitución española*, Congreso de los diputados, Madrid, 2000.
- J.C. ALLÍ, J. GORTARI, *La transición política en Navarra, 1979-1982 : del asunto Fasa al Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pampelune, 2011.
- L.V ARACIL, *Papers de sociolingüística*, La Magrana, Barcelone, 1982.
- A. BASTARDAS, A.M. BOIX (Dir.), *¿Un Estado una lengua ? La organización política de la diversidad lingüística*, Congreso de los diputados, Madrid, 1994.
- P. BON, F. MODERNE, Y. RODRIGUEZ, *La justice constitutionnelle en Espagne*, Economica, Paris, 1984.
- E. COBREROS, *El euskara en el estatuto vasco*, IVAP, 1989, Oñati.
- E. COBREROS (Dir.), *Euskararen lege-araubideari buruzko jardunaldiak*, IVAP, Oñati, 1990.
- A. GALLEGO ANABITARTE, *Derechos fundamentales y garantías institucionales : análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación, autonomía local, opinión pública)*, Civitas, Madrid, 1994.
- X. ERIZE, M. ZALBIDE, *Hizkuntza gutxituen berreskurapenerako hainbat hurbilpen teoriko*, Hiznet, 2007.
- E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales de régimen local*, Instituto García Oviedo, Séville, 1986.
- A. GUAITA MARTORELL, *Lenguas de España y artículo 3º de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1989.
- J-M. JIMENO, *Navarra, historia del euskera*, Txalaparta, Tafalla, 1997.

- I. IGARTUA, X. ZABALTZA, *Euskararen historia laburra, breve historia de la lengua vasca, a brief history of the basque language*, Etxepare euskal institutua, instituto vasco Etxepare, Saint-Sébastien., 2012.
- X. IRUJO, I. URRUTIA, *A legal history of the basque language (1789-2009)*, Eusko Ikaskuntza, Saint-Sébastien, 2009.
- X. IRUJO, I. URRUTIA, *The legal status of the basque language today : one language, three administrations, seven different geographies*, Eusko Ikaskuntza, Saint-Sébastien, 20011.
- M.J. IZU BELLOSO, *El régimen lingüístico de la Comunidad foral de Navarra*, FEDHAV, Saint-Sébastien, 2013.
- J. MADARIAGA, A. ADOT (Coord.), *El euskera en las altas instituciones de gobierno a través de la historia*, Pamiela, Pampelune, 2013.
- R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Autonómico*, 1984, Madrid.
- A. MILIAN i MASSANA, *Público y privado en la normalización lingüística. Cuatro estudios sobre derechos lingüísticos*, Atelier/Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000.
- F.MODERNE, P. BON, *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, Economica, Paris, 1981.
- P.J. MONTEANO, *La lengua invisible. El euskera en la corte y en la Ribera de Navarra en el siglo XV*, Mintzoa, Pampeltune, 2019.
- R.L. NINYOLES, *Conflicte lingüístic valencià : substitució lingüística i ideologies diglòssiques*, Tres i Quatre, Valence, 1969.
- R.L. NINYOLES, *Idioma y poder social*, Tecnos, Madrid, 1972.
- J.M PEREZ FERNANDEZ (Coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelone, 2006.
- J. PRIETO DE PEDRO, *Lenguas, lenguaje y derecho*, Civitas, Madrid, 1991.
- J.M. PUIG SALELLAS, *Doble oficialidad y lengua propia : dos lenguas y un territorio*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos históricos y Régimen foral de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pampelune, 1989.
- J.M. SÁNCHEZ CARRIÓN, *La nueva sociolingüística y la ecología de las lenguas*, Eusko Ikaskuntza, Saint-Sébastien, 1985.
- L. TOLIVAR ALAS, *Las libertades lingüísticas. La cooficialidad en el acceso a la Función Pública y en el Estatuto de los funcionarios*, INAP, Madrid, 1987.
- J-M. TORREALDAI, *El libro negro del euskera*, Ttartalo, Donostia, 1998.
- M. UGALDE (Dir.), *Euskararen liburu zuria*, Elkar, Bilbao, 1977.
- I. URRUTIA, *Derechos lingüísticos y euskera en el sistema educativo*, Lete/Pamiela, Pampelune, 2005.
- J. VERNET i LLOBET, *Normalizació lingüística i accés a la funció pública*, Fundació, Jaume Callis, Barcelona, 1992.
- J. VERNET i LLOBET (Coord.), *Dret lingüístic*, Cossetània, Barcelone, 2003.
- J. VERNET i LLOBET, R. PUNSET, *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid, 2007.

Thèses

- X. ERIZE, *Soziolinguistika historikoa eta hizkuntza gutxituen bizitza: nafarroako euskararen historia soziolinguistikoa (1863-1936)*, Hezkuntza eta kultura departamentua, Pampelune, 1997.

- P. FABEIRO FIDALGO, *El deber de conocer y el derecho de usar las lenguas en la constitución de 1978*, thèse non publiée, 2012.
- C. GONZÁLEZ ABELAIRA, *Planificación lingüística de la lengua de signos en el ámbito educativo de la Comunidad autónoma de Galicia : perspectiva histórica*, Universidad Santiago de Compostela, 2018.
- I. URRUTIA, *El régimen jurídico del euskera en el sistema educativo*, 2004.

Articles

- I. AGIRREAZKUENAGA, « El euskera discrimina al castellano a juicio del Tribunal supremo. La igualdad lingüística efectiva a debate », RVAP n°9-I, 1984, p. 241-261.
- I. AGIRREAZKUENAGA, « La estructura normativa del euskara en la Comunidad autónoma del País vasco », RVAP, n°14, 1986, p. 169-192.
- I. AGIRREAZKUENAGA, « Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas », dans S. MARTIN-REBORTILLO (Dir.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, T. II. Civitas, Madrid, 1991, p. 678 -696.
- I. AGIRREAZKUENAGA, J.M. CASTELLS, « La cooficialidad lingüística en la jurisprudencia constitucional », RVAP, 1991, n°31, p. 215-234.
- I. AGIRREAZKUENAGA, « Nafarroako administrazio publikoetan euskararen erabilera arautzen duen abenduaren 11ko 372/2000 foru dekretuaren legaltasunari buruzko irizpena », Eleria, n°8, 2001, p. 65-91.
- E. ARGULLOL i MURGADAS, « La competencia legislativa de la Generalitat de Cataluña para establecer normativas lingüísticas y ‘normalizar’ el catalán », dans I. AGIRREAZKUENAGA (Dir.), *Estudios jurídicos sobre la ley de política lingüística*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 25-44.
- E. ALBERTÍ ROVIRA, « El régimen de doble oficialidad y los derechos y deberes lingüísticos », dans I. AGIRREAZKUENAGA (Dir.), *Estudios jurídicos sobre la ley de política lingüística*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 77-106.
- H. ALCARAZ, O. LECUCQ, « L'État des autonomies après l'arrêt du Tribunal constitutionnel espagnol sur le nouveau Statut de la Catalogne », RFDA, 2011, p. 403.
- J.C. ALLÍ, « Perfiles institucionales de la lengua vasca en la Comunidad foral de Navarra », Euskera, 2001-2, p. 971-1077.
- A.L. ALONSO de ANTONIO, « La cuestión lingüística en la sentencia del Tribunal constitucional sobre el estatuto de autonomía de Cataluña », Teoría y realidad constitucional, n°27, 2011, p. 449-460.
- C.A. AMOEDO-SOUTO, « Las cláusulas lingüísticas en la contratación pública », RVAP, 2018, n°111, p. 19-57.
- G. ARANA AREXOLALEIBA, A. ZELAIA ETXEBERRIA, « Tolosaldeko lurraldearen planaren eragin linguistikoaren ebaluazioa : kasu praktiko bat », Bat : soziolinguistika aldizkaria, n°95, 2015, p. 199-224.
- J. ARIZTONDO, « La política lingüística en la Comunidad autónoma vasca », dans J.M. SAUCA (Dir.), *Lenguas, política, derechos*, Universidad Carlos III- Boletín oficial del Estado, Madrid, 2000, p. 105-114.
- J. ARREGI, « Langue, territoire et État-nation dans le cas du Pays basque », Hérodote, n°105, 2002, p. 129-134.

- ARTETA, « *In principio era verbatim* (sobre la política lingüística vasca) », dans J.M. SAUCA (Dir.), *Lenguas, política, derechos*, Universidad Carlos III- Boletín oficial del Estado, Madrid, 2000, p. 115-135.
- X. ARZOZ, « Políticas lingüísticas actuales en las tierras del euskera », RLD n°49, 2008, p. 45-67.
- X. ARZOZ, « La convivencia lingüística en Navarra », RVAP, n°69-II, 2004, p. 35-101.
- J.M. BAÑO LEÓN, « El ejercicio del pluralismo lingüístico en la Administración pública », REDA, n°54, 1987, p. 225-242.
- BARRÈRE UNZUETA, « Sobre la oficialidad lingüística (Observaciones iusfilosóficas a una reciente contribución doctrinal) », dans E. COBREROS, *Euskararen lege-araubideari buruzko jardunaldiak*, IVAP, Oñati, 1990, p. 277-293.
- BASTARDAS i BOADA, « De la normalizació a la diversitat lingüística : cap a un enfocament global del contacte de llengües », RLD, n°34, 2000, p. 151-168.
- P. BAZTARRIKA, « Una mirada a la CELROM desde el euskera y desde el País Vasco », RLD, n° 69, 2018, p. 52-77.
- J.M. BIDADOR, « El euskera en los medios de comunicación navarros durante el siglo XX: incidencia de la Ley del Vasce en la información », RIEV, n°46-2, 2001, p. 647-659.
- M.T. CALBRÉ, « Terminología y normalización lingüística », dans X. AIERDI, P. SALABURU, *Espezialitate hizkerak eta terminologia jardunaldiak*, Presses EHU-UPV, 2003, Bilbao, p. 21.
- J. M. CASTELLS, « Efectos jurídicos de la ratificación por España de la Corte Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias », RVAP n°69 (II), p. 223-239.
- E. COBREROS, « Cooficialidad lingüística y discriminación por razón de la lengua », REDA, n°42, 1984, p. 461-476.
- E. COBREROS, « La jurisprudencia del Tribunal supremo relativa al conocimiento del euskera », RVAP, n°22, 1988, p. 171-178.
- E. COBREROS, « La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en materia lingüística », RCDP, n°12, 1990, p. 213-225.
- M. CORRETJA TORRENS, « De nou sobre els tribunals i l'ús de les llengües vehiculars a l'escola », RLD, 2013, n° 25, p. 75-91.
- J.M. DESANTES GUANTER, « El derecho a la información en diversas lenguas españolas », dans *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la Constitución*, Vol. II, Ministerio de Justicia, 1988, Madrid, p. 1117.
- J.L. DIEGO, « Comentario a la sentencia del Tribunal constitucional sobre la ley básica de normalización lingüística », RVAP n°16, 1986, p. 116.
- J-R. ELORZ DOMEZAIN, « Sobre la normalización lingüística en las Administraciones Públicas de Navarra », dans VARIA *Iruña eta euskara ihardunaldiak*, Gobierno de Navarra, Pampelune, 1996, p. 423-436.
- R. ENTRENA, « Artículo 3 », dans F. GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, *op. cit.*, p. 73.
- X. ERIZE, « El discurso contrario a la 'normalización' de la lengua vasca en Navarra (1997-2002) », *Revista internacional de estudios vascos*, n°46 :2, 2001, p. 661-682.
- X. ERIZE, « Nuevos consensos sociales plurales para el fomento de la lengua vasca en Navarra », *Príncipe de Viana*, n°271, 2019, p. 741-777.
- J. ERKOREKA, « Euskararen erabilera administrazio publikoaren barne harremanetan », *Eleria*, n° 5, 2000, p. 97-112.

- E. ESPÍN, « La cuestión lingüística en la jurisprudencia del Tribunal constitucional », dans V. MORENO CATENA, *Constitución y derecho público*, Tirant Lo Blanch, 1995, Valence, p. 79-98.
- M. ETXEBARRIA AROSTEGI, « Planificación lingüística, política y educación bilingüe en Euskadi », dans VARIA, *Actes del 2n Congrés europeu sobre planificació lingüística: Andorra la Vella, 14, 15 y 16 de novembre de 2001*, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2003, p. 245-261.
- M. ETXEBARRIA AROSTEGI, « La situación sociolingüística de la lengua vasca hoy: País Vasco y Navarra », *Confluence : rivista di Studi Iberoamericani*, vol. 7.2, 2015, p. 545-592.
- Z. ETXEBURUA, M. BELASTEGI GURIDI, « ELE, eragin linguistikoaren ebaluazioa », *Bat : soziolinguistika aldizkaria*, n°95, 2015, p. 119-166.
- F. ETXEBERRIA, « Cuarenta años de educación bilingüe en el país del euskera », *Revista de Educación*, 2004, n°334, p. 281-314.
- P. FABEIRO FIDALGO, « El peso de las lenguas cooficiales en el acceso a la función pública: la evolución de la jurisprudencia hasta la STC 253/2005, de 15 de Noviembre », *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 2007, n° 304, p. 213-233.
- E. FOSSAS ESPADALER, « Artículo 3 », dans M.E. CASAS BAAMONDE (Dir.) *Comentarios a la Constitución española – XXX aniversario*, Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p.74-85.
- E. FOSSAS ESPADALER, « Aportaciones y límites de la jurisprudencia constitucional en el desarrollo del plurilingüismo en España », *RVAP* n°69 (II), p. 239-265.
- M-C. GARMENDIA, « Ikastola » dans B. ESTORNES (Ed.), *Enciclopedia general ilustrada del País Vasco*, Tome XIX., Auñamendi, Saint-Sébastien, 1972.
- F. GARRIDO FALLA, « Título preliminar », dans F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 3^{ème} éd., 2001, p. 21.
- R. GÓMEZ GUILLAMÓN, « Las lenguas oficiales en el ordenamiento constitucional español » dans MONTORO PUERTO (Dir.), *Temas constitucionales de actualidad – Libertad, Justicia, Pluralismo*, Iruñea-Pamplona, Ed. Univesidad de Navarra SA, 1993, p. 202
- R. GÓMEZ FERRER, « La doble oficialidad lingüística y su interpretación por el Tribunal constitucional », dans E. COBREROS, *Euskararen lege-araubideari buruzko jardunaldiak*, IVAP, Oñati, 1990, p. 67-83.
- R. JIMÉNEZ ASENSIO, « El sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico », *RVAP*, n°47-2, 1997, p. 127-172.
- J. JIMÉNEZ CAMPO, « La igualdad jurídica como límite frente al legislador », *REDC*, n°9, 1983, p. 71-114.
- I. LASAGABASTER HERRARTE, « El euskera y los medios de comunicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco », dans E. COBREROS, *Euskararen lege-araubideari buruzko jardunaldiak*, IVAP, Oñati, 1990, p. 209-235.
- I. LASAGABASTER HERRARTE, « Planificación específica en el sector docente: enseñanza universitaria e infrauniversitaria », *RVAP*, n°44 (II), 1996, p. 153-177.
- I. LASAGABASTER HERRARTE, « El euskera en los documentos notariados », *RVAP*, 2009, n°89, p. 135-166.
- A. LÓPEZ BASAGUREN, « El pluralismo lingüístico en el Estado autonómico », *RCDP*, 1988, n°9, p.47-84.
- A. LÓPEZ BASAGUREN, « Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades autónomas : Desarrollo o transformación del modelo constitucional ? », *REDC*, n°79, 2007, p. 83-112.

- A. MILIAN i MASSANA, « La regulación constitucional del multilingüismo », REDC, n°10, 1984, p. 123-154.
- A. MILIAN i MASSANA, « Derechos lingüísticos y derechos fundamentales en España », RVAP, n°30, 1991, p. 69-104.
- A. MILIAN MASSANA, «Droits linguistiques et droits fondamentaux en Espagne», dans H. GIORDAN (dir.), *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'homme*, Kimé, 1992, Paris, 251-268.
- A. MILIAN i MASSANA, « Planificación en las Administraciones de las Comunidades Autónomas con doble oficialidad lingüística », RVAP, 1996, n°44 (II), p. 101-126.
- A. MILIAN i MASSANA, « La convivencia lingüística en Cataluña : reflexiones en torno a la regulación del catalán y del castellano e, las administraciones públicas catalanas, a partir de la ley del Parlamento de Cataluña 1/1998 de 7 de enero, de política lingüística », RVAP, 2004, n°69 (II), p. 151-184.
- A. MILIAN i MASSANA, X. MURO BAS, A-M. PLA BOIX, E. PONS PARERA, « La llengua », RCDP especial sentencia 31/2010 del Tribunal constitucional sobre l'Estatut de Autonomia de Catalunya de 2006, 2010, p. 131-152.
- A. MILIAN i MASSANA, « Contingut i conseqüències jurídiques de la sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials », Revista jurídica de les Illes Balears, n° 9, 2011, p. 39-67.
- G. MONREAL ZIA, « La oficialidad del euskera en Navarra », dans E. COBREROS, *Euskararen lege-araubideari buruzko jardunaldiak*, IVAP, Oñati, 1990, p. 115-165.
- G. MONREAL ZIA, « Origen de la ley del vascuence de Navarra », RIEV, n°46-2, 2001, p. 517-543.
- R.L. NINYOLES, « La política lingüística : modelos y ámbitos » dans *Las lenguas nacionales en la Administración*, Diputación provincial de Valencia, 1981, Valencia, p.20.
- R. L. NINYOLES, « Aspectos de la normalización lingüística en la administración pública », RVAP, n°9, 1984, p. 199-211.
- A. NOGUEIRA, « La diversidad lingüística en la educación : ¿ ring o riqueza ? », disponible en ligne : <http://agendapublica.elperiodico.com/la-diversidad-linguistica-la-educacion-ring-riqueza>.
- A. NOGUEIRA, « La regulación del pluralismo lingüístico. Otra lectura del marco constitucional de los derechos y deberes lingüísticos », RVAP, n°58, 2000, p. 279-298.
- S. PÉREZ, « Política, planificación y minorías lingüísticas en Europa : ¿qué porvenir para el próximo siglo ? », Revista de educación comparada, 1998, n°4, p. 191-208.
- A. PÉREZ CALVO, « Le concept de Nation dans la Constitution espagnole de 1978 », RFDC, n°41, 2000, p. 3-25.
- A. PÉREZ CALVO, « Le modèle linguistique en Espagne », dans A.M. LE POURHIET (Dir.), *Langue(s) et Constitution(s)*, PUAM-Economica, Paris, 2004, p. 145-149.
- J.L PÉREZ FRANCESCH, « El marco constitucional del pluralismo. Especial consideración del plurilingüismo », Cuadernos constitucionales, 1993, n°3, p.29-35.
- A. PIZZORUSSO, « Libertad de lengua y derechos lingüísticos : un estudio comparado », RVAP, 16, 1986, p. 13-28.
- E. PONS, « Transition politique et pluralisme linguistique en Espagne » dans O. ALVAREZ, X. IRUJO, JP MASSIAS, I. URRUTIA (Dir.), *Droits culturels et démocratisation*, LGDJ coll. Kultura, Paris, 2015, p. 21-46.
- E. PONS, « Los efectos de la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el régimen lingüístico del Estatuto de Autonomía de Cataluña », Revista d'estudis autonòmics i federals, n° 12, 2011, p. 120-152.

- J. PRIETO de PEDRO, « Artículo 3º, Las lenguas de España », dans O. ALZAGA (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tome I, Cortes generales editoriales de derecho reunidas, 1996, p. 250.
- J. PRIETO DE PEDRO, « El conocimiento de las lenguas propias de las Comunidades autónomas y extranjeras como requisito de capacidad de los funcionarios de la Administración del Estado », RLD, 1989, n°12, p. 135-156.
- J.L. REGUEIRA FERNÁNDEZ, « Autenticidade e calidade da lingua : purismo e planificación lingüística no galego actual », *Estudios de lingüística galega*, 2012, n°4, p. 187-201.
- J. RIDAO MARTÍN, « La LOMCE o la construcció d'un dret educatiu inexistent : el de triar el castellà com a llengua vehicular », RLD, 2015, n°63, p. 77-91.
- J.M. RODRIGUEZ OCHOA, « Aplicación y desarrollo normativo de la ley foral del vascuence en el ámbito de la administración », RIEV, n°46, 2001, p. 559-568.
- E. RUIZ-VIEYTEZ, « Lenguas y constitución. Una visión del derecho lingüístico comparado en Europa », RVAP, n°72, 2005, p.231-276.
- L.J. SEGURA GINARD, « Comentario sobre el régimen jurídico lingüístico del Estado de autonomía de las Islas Baleares », RVAP n° 8, 1984, p. 235-251.
- L.J. SEGURA GINARD, « Les llengües oficials en la doctrina recent del Tribunal constitucional », RLD n° 56, 2011, p. 83-113.
- J.J. SOLOZABAL, « El régimen constitucional del bilingüismo. La cooficialidad como garantía institucional », REDC, n°55, 1999, p. 11-41.
- J. TORNOS MAS, « La función pública en las Comunidades Autónomas », RVAP, n°7, 1983, p. 117-147.
- A. URIBE OTALORA, « La protección de la lengua castellana en el marco del multiparlamentarismo autonómico : el acceso a la información pública en español en la web oficial de los parlamentos autonómicos », *Revista de derecho político*, UNED, n°102, 2018, p. 157-1999.
- I. URRUTIA, « UEMA legezkontrakotzat jotzen duen epaiari buruzko iruzkinak », *Eleria*, n° 6, 2000, p. 31-40.
- I. URRUTIA, « Crónica legislativa del País vasco », RLD, n°68, 2017, p. 221-236.
- I. URRUTIA, « El nuevo régimen jurídico de las lenguas oficiales en la Ley de instituciones locales de Euskadi », RVAP, n° 107, 2017, p. 129-172.
- I. URRUTIA, « Crónica legislativa del País vasco », RLD, 2018, n°71, p. 168-178.
- J. M. VAAMONDE FERNÁNDEZ, « Cooficialidad lingüística, un reto posible », RLD, n°39, 2003, p. 54-99.
- J. VERNET i LLOBET, « La regulació del plurilingüisme a l'Administració espanyola (1977-1990) », RLD, 1992, n°18, p. 155-179.

Liste des décisions de justice

Juridictions internationales et européennes

Cour européenne des droits de l'Homme

- Cour EDH, 14 novembre 1960, *Lawless c. Irlande*
- Cour EDH, 23 juillet 1968, *Belgique c. Belgique*
- Com. EDH, 16 décembre 1968, *Habitants de Leeuw-St. Pierre contre Belgique*
- Com. EDH, 17 mai 1985, *Georges Cleyrfat contre Belgique*
- Com. EDH, 12 décembre 1985, *Fryske nationale partij contre Pays-bas*
- Cour EDH du 8 juillet 1986 *Lithgow*
- Cour EDH, 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*
- Com. EDH, 6 octobre 1986, *Bideault contre France*
- Cour EDH du 28 octobre 1987, *Inze c. Autriche*
- Cour EDH, 22 février 1994, *Burgharts contre Suisse*
- Com. EDH, 29 juin 1994, *Samo Pahor contre Italie*
- Cour EDH, 25 novembre 1994, *Stjerna contre Finlande*
- Cour EDH, 6 avril 2000, *Thlimmenos c. Grèce*
- Cour EDH, 28 septembre 2008, *Baylac-Ferrer et Suarez contre France*,
- Cour EDH, 21 septembre 2010, *Birk-Lévy contre France*

Cour de justice de l'Union européenne

- CJCE 106/83 du 13 décembre 1984, *Sermide*
- CJCE C-379/87 du 28 novembre 1989, *Groener*
- CJCE, C-368/95 du 26 juin 1997, *Vereinigste familiapress*
- CJCE C-281/98 du 6 juin 2000, *Angonese*
- CJUE C-317/14 du 5 février 2015, *Commission c. Belgique*

Comité des droits de l'Homme de l'ONU

- Comité des droits de l'Homme, 31 mars 1993, *Mc Intyre et al. Contre Canada*, comm. n°385/1989.
- Comité des droits de l'Homme, 31 octobre 1994, *Coeriel et Aurik contre Pays-Bas*, comm. n°453/1991.

Cour permanente de justice internationale/ Cour internationale de justice

- CPJI du 3 mars 1928, *Compétences des tribunaux de Dantzig*
- CIJ du 27 août 1952, *Interprétation de l'Acte d'Algésiras*, Rec., 1952, p. 196.
- CIJ du 21 décembre 1962, *Affaire du Sud-Ouest africain*, Rec. 1962, p. 330.

Juridictions françaises

Conseil constitutionnel

- Cons. Const., 71-44 DC du 16 juillet 1971, JORF du 18 juillet 1971, p. 7114.
- Cons. Const. 73-51 DC du 27 décembre 1973, JORF du 28 décembre 1973, p. 14004.
- Cons. Const. 77-83 du 20 juillet 1977, JORF du 22 juillet 1977, p. 3885.
- Cons. Const. 77-87 DC du 23 novembre 1977, JORF du 25 novembre 1977, p. 5530.
- Cons. Const. 76-107 DC du 12 juillet 1979, JORF du 13 juillet 1979, p. 31.
- Cons. Const. 81-129 DC des 30 et 31 octobre 1981, JORF du 1^{er} novembre 1981, p. 2997.
- Cons. Const. 82-138 DC du 25 février 1982, JORF du 27 février 1982, p. 697.
- Cons. Const. 82-141 DC du 27 juillet 1982, JORF du 27 juillet 1982, p. 2422.
- Cons. Const. 82-146 DC du 18 novembre 1982, JORF du 19 novembre 1982, p. 3475.
- Cons. Const. 82-147 DC du 2 décembre 1982, JORF du 4 décembre 1982, p. 3666.
- Cons. Const. 82-153 DC du 14 janvier 1983, JORF du du 15 janvier 1983, p. 354.
- Cons. Const. 84-177 DC du 30 août 1984, JORF du 4 septembre 1984, p. 2803.
- Cons. Const. 84-181 DC du 11 octobre 1984, JORF du 13 octobre 1984, p. 3200.
- Cons. Const. 84-184 DC du 29 décembre 1984, JORF du 30 décembre 1984, p. 4171.
- Cons. Const. 84-185 DC du 18 janvier 1985, JORF du 20 janvier 1985, p. 821.
- Cons. Const. 85-196 DC du 8 août 1985, JORF du 8 août 1985, p. 9125.
- Cons. Const. 85-203 DC du 28 décembre 1985, JORF du 18 janvier 1986, p. 923.
- Cons. Const. 86-207 DC du 26 juin 1986, JORF du 27 juin 1986, p. 7978.
- Cons. Const. 86-210 DC du 29 juillet 1986, JORF du 30 juillet 1986, p. 9393.

- Cons. Const. 86-217 du 18 septembre 1986, JORF du 19 septembre 1986, p. 11294.
- Cons. Const. 87-232 DC du 7 janvier 1988, JORF du 10 janvier 1988, p. 482.
- Cons. Const. 89-271 DC du 11 janvier 1990, JORF du 13 janvier 1990, p. 573, Cons. 12.
- Cons. Const., 91-290 DC du 9 mai 1991, JORF du 14 mai 1991, p. 6350.
- Cons. Const. 92-308 DC du 9 avril 1992, JORF du 11 avril 1992, p. 5 354.
- Cons. Const. 93-329 DC du 13 janvier 1994, JORF du 15 janvier 1994, p. 829.
- Cons. Const. 94-345 DC du 29 juillet 1994, JORF du 2 août 1994, p.11 240.
- Cons. Const. 94-358 DC du 26 janvier 1995, JORF du 1er février 1995, p. 1706.
- Cons. Const., 96-373 DC du 9 avril 1996, JORF du 13 avril 1996 p. 5724.
- Cons. Const. 97-394 DC du 31 décembre 1997, JORF du 3 janvier 1998, p. 165.
- Cons. Const. 98-408 DC du 22 janvier 1999, JORF du 24 janvier 1999, p. 1317.
- Cons. Const. 99-410 DC du 15 mars 1999, JORF du 21 mars 1999, p. 4234.
- Cons. Const. 99-412 DC du 15 juin 1999, JORF du 8 juin 1999, p. 8964.
- Cons. Const. 2000-428 DC du 4 mai 2000, JORF du 10 mai 2000, p. 6976.
- Cons. Const. 200-23 REF du 23 août 2000, JORF du 26 août 2000, p. 13166.
- Cons. Const., 2001-445 DC du 19 juin 2001, JORF du 26 juin 2001, p. 10525.
- Cons. Const. 2001-452 DC du 6 décembre 2001, JORF du 12 décembre 2001, p.19712.
- Cons. Const., 2001-455 DC du 12 janvier 2002, JORF du 18 janvier 2002, p. 1053.
- Cons. 92. Cons. Const. 2001-454 DC du 17 janvier 2002, JORF du 23 janvier 2002, p. 1526.
- Cons. Const. 2003-468 DC du 3 avril 2003, JORF du 12 avril 2003, p. 6493.
- Cons. Const. 2003-478 DC du 30 juillet 2003, JORF du 2 août 2003, p. 13302.
- Cons. Const. 2003-489 DC du 29 décembre 2003, JORF du 31 décembre 2003, p. 22636.
- Cons. 22. Cons. Const. 2004-490 du 12 février 2004, JORF du 2 mars 2004, p. 4220.
- Cons. Const. 2004-497 DC du 1^{er} juillet 2004, JORF du 10 juillet 2004, p. 12506.
- Cons. Const. 2004-503 DC du 12 août 2004. JORF du 17 août 2004, p. 14648.
- Cons. Const. 2004-405 DC du 19 novembre 2004, JORF du 24 novembre 2004, p.19885.
- Cons. Const. 2005-512 DC du 21 avril 2005, JORF du 24 avril 2005, p. 7173.
- Cons. Const. 2005-524/525 DC du 13 octobre 2005, JORF du 20 octobre 2005, p. 16609.

- Cons. Const. 2006-540 DC du 27 juillet 2006, JORF du 3 août 2006, p. 11541.
- Cons. Const. 2006-541 DC du 28 septembre 2006, JORF du 3 octobre 2006, p. 14365.
- Cons. Const. 2007-550 DC du 27 février 2007, JORF du 7 mars 2007, p. 4368.
- Cons. Const. 2007-560 DC du 20 décembre 2007, JORF du 29 décembre 2007, p. 21 183.
- Cons. Const. 2008-564 DC du 19 juin 2008, JORF du 22 juin 2008, p. 10228.
- Cons. Const. 2009-577 DC du 3 mars 2009, JORF du 7 mars 2009, p. 4336.
- Cons. Const. 2009-580 DC du 10 juin 2009, JORF du 13 juin 2009, p. 9675.
- Cons. Const. 2009-584 DC du 16 juillet 2009, JORF du 22 juillet 2009, p. 12244.
- Cons. Const. 2009-591 DC du 22 octobre 2009, JORF du 29 octobre 2009, p. 18307.
- Cons. Const. 2010-605 DC du 12 mai 2010, JORF du 13 mai 2010, p. 8897.
- Cons. Const. 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, JORF du 23 juillet 2010, p. 13615.
- Cons. Const. 2010-77 QPC du 10 décembre 2010, JORF du 11 décembre 2010, p. 21711.
- Cons. Const. 2011-130 QPC du 20 mai 2011, JORF du 20 mai 2011, p. 8889.
- Cons. Const. 2011-157 QPC du 5 août 2011, JORF du 6 août 2011, p. 13476.
- Cons. Const. 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, JORF du 24 novembre 2012, p. 18547.
- Cons. Const. 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, JORF du 1^{er} décembre 2012, p. 18908.
- Cons. Const. 2012-297 QPC du 21 février 2013, JORF du 23 février 2013 p. 3110.
- Cons. Const. 2014-394 QPC du 7 mai 2014, JORF du 10 mai 2014, p. 7873.
- Cons. Const. 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, JORF du 19 octobre 2014, p. 14454.
- Cons. Const. 2014-434 QPC du 5 décembre 2014, JORF du 7 décembre 2014, p. 20465.
- Cons. Const. 2015-459 QPC du 26 mars 2015, JORF du 29 mars 2015, p. 5774.
- Cons. Const. 2016-739 DC du 17 novembre 2016, JORF du 19 novembre 2016.

Conseil d'État

- Cons. État, 7 juillet 1950 *Œuvre de Saint-Nicolas*.
- Cons. État, 13 octobre 1967, *Peny*.
- Cons. État, 21 février 1968, *Ordre des avocats de la cour d'appel de Paris*.

- Cons. État, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*.
- Cons. État, 1^{er} juin 1979, *Association défense et promotion des langues de France*.
- Cons. État, 20 février 1981, *Ministère de l'éducaion c/ Association défense et promotion des langues de France*.
- Cons. État, 22 novembre 1985 *Quillevère*,
- Cons. État, 19 mars 1986 *Département Loire-Atlantique*.
- Cons. État, 1^{er} avril 1986, *Le Borgne et autres*.
- Cons. État, 6 avril 1990, *Département d'Ille-et-Vilaine*.
- Cons. État, 10 juin 1991, *Kerrain*.
- Cons. État 25 octobre 1991, *Syndicat national de l'enseignement chrétien et autres*.
- Cons. État, 15 avril 1992, *Le Duigou*.
- Cons. État, avis n°353605 du 24 juin 1993 *Modulation des tarifs*.
- Cons. État, 10 novembre 1993, *Préfet de la région Ile-de-France*.
- Cons. État, 22 février 1995, *Tiberti et Bérenger*.
- Cons. État, 15 avril 1996, *Association des parents d'élèves pour l'enseignement du breton*.
- Cons. État, 10 juillet 1996, *Association des parents d'élèves pour l'enseignement du breton*.
- Cons. État, avis n°359461 du 24 septembre 1996, *Compatibilité entre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Constitution*.
- Cons. État, 28 mars 1997, *Société Baxter*.
- Cons. État, 30 juillet 1997, *Association culture et bilinguisme d'Alsace et de Moselle et autres*.
- Cons. État, 20 décembre 2000, *Géniteau*.
- Cons. État, ord. réf. 30 octobre 2001, *SNES et autres*.
- Cons. État, ord. réf. 15 juillet 2002, *UNSA et autres*.
- Cons. État, 29 novembre 2002, *SNES et autres*.
- Cons. État, 29 novembre 2002, *UNSA et autres*.
- Cons. État, 18 décembre 2002, *Conseil national des professeurs de l'automobile, Société SNCECAM*.
- Cons. État, 10 janvier 2005, *M. Hardy et Le Cornec*.
- Cons. État, 29 mars 2006, *Haut commissaire de la République en Polynésie française*.
- Cons. État, 22 février 2007, *SCI Caroline*.

- Cons. État, 22 février 2007, *Fritch*.
- Cons. État, avis du 7 mars 2013, *Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*.
- Cons. État, 13 juin 2013 *Mme C. et autres*.
- Cons. État, avis n° 390268 du 30 juillet 2015, *Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*.
- Cons. État, du 30 décembre 2016, *Association Euskal konfederazioa*.
- Cons. État, avis n°393651 du 7 décembre 2017 *sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences*.

Cour de Cassation

- C.Cass. 4 août 1859, *Giorgi Massapino*.
- C.Cass. 15 janvier 1875 *Renucci*.
- C.Cass. 5 mars 1924 *Affaires des bouchers de Bordeaux*.
- C. Cass. 15 décembre 1993, *Bidart*.
- C. Cass. 8 novembre 1995, *Hirigoyen*.
- C. Cass. 2 mars 2004, *Baylac*.

Juridictions administratives inférieures

- TA de Rennes, 21 novembre 1984, *Quillevère*.
- TA de Montpellier, 12 octobre 2010, *Commune de Villeneuve les Maguelone*.
- CAA de Marseille, 13 octobre 2011, *Commune de Galeria*.
- CAA de Marseille, 28 juin 2012, *Commune de Villeneuve les Maguelone*.
- TA de Pau, ord. réf. 6 août 2014, *Commune d'Ustaritz*.
- TA de Pau, 27 janvier 2015, *Commune d'Ustaritz*.

Juridictions judiciaires inférieures

- CA de Montpellier, 26 novembre 2001, *Baylac*.
- TGI Perpignan, 13 janvier 2004, *Mas*.
- TGI Perpignan, 13 janvier 2004 *Lluís*.
- TGI Perpignan, 16 février 2006

Juridictions espagnoles

Tribunal constitutionnel

- STC 8/1981 du 30 mars 1981, BOE n°89 du 14 avril 1981.
- STC 34/1981 du 10 novembre 1981, BOE n°277 du 19 novembre 1981.
- STC 8/1982 du 4 mars 1982, BOE n°69 du 22 mars 1982.
- STC 75/1983 du 3 août 1983, BOE n°197 du 18 août 1983.
- STC 76/1983 du 5 août 1983, BOE n°197 du 18 août 1983.
- STC 87/1983 du 27 octobre 1983, BOE n°288 du 2 décembre 1983.
- STC 14/1983 du 6 décembre 1983, BOE n°9 du 11 janvier 1984.
- STC 93/184 du 16 octobre 1984, BOE n°261 du 31 octobre 1984.
- STC 125/1984 du 20 décembre 1984, BOE n°10 du 11 janvier 1985.
- STC 82/1986 du 26 juin 1986, BOE n°159 du 4 juillet 1986.
- STC 84/1986 du 26 juin 1986, BOE n°159 du 4 juillet 1986.
- STC 2/1987 du 21 janvier 1987, BOE n°35 du 10 février 1987.
- STC 74/1987 du 25 mai 1987, BOE n°137 du 9 juin 1987.
- STC 69/1988 du 19 avril 1988, BOE n°108 du 5 mai 1988.
- STC 123/1988 du 23 juin 1988, BOE n°166 du 12 juillet 1988.
- STC 74/1989 du 21 avril 1989, BOE n°121 du 22 mai 1989.
- STC 195/1989 du 27 novembre 1989, BOE n°5 du 5 janvier 1990.
- STC 56/1990 du 13 mai 1990, BOE n°141 du 13 juin 1990.

- STC 19/1990 du 12 février 1990, BOE n°52 du 1^{er} mars 1990.
- STC 56/1990 du 29 mars 1990, BOE n°107 du 4 mai 1990.
- STC 46/1991 du 28 février 1991, BOE n°74 du 27 mars 1991.
- ATC 311/1993 du 25 octobre 1993.
- STC 337/1994 du 23 décembre 1994, BOE n°15 du 23 janvier 1995.
- STC 67/1996 du 18 avril 1996, BOE n°123 du 21 mai 1996.
- STC 87/1997 du 24 avril 1997, BOE n°121 du 21 mai 1997.
- STC 201/1997 du 25 novembre 1997, BOE 312 du 30 décembre 1997.
- STC 105/2000 du 13 avril 2000, BOE n°119 du 18 mai 2000.
- STC 31/2010 du 28 juin 2010, BOE n° 172 du 16 juillet 2010.
- STC 165/2013 du 26 septembre 2013, BOE n° 254 du 23 octobre 2013.
- STC 11/2018 du 8 février 2018, BOE n° 59 du 8 mars 2018.
- STC 51/2019 du 11 avril 2019, BOE n°116 du 15 mai 2019.

Tribunal suprême

- STS du 21 avril 1980.
- TS du 25 janvier 1984, Rec. Aranzadi n°206.
- STS du 3 mars 1984.
- STS du 13 avril 1984.
- STS du 16 avril 1984.
- STS du 27 juillet 1984.
- STS du 28 mars 1985.
- STS du 1^{er} mars 1986.
- STS du 11 juillet 1986.
- STS du 12 juin 1987.
- STS 1571/1999 du 8 mars 1999.
- STS 970/2000 et 971/2000 du 10 février 2000.
- STS 6723/2000 du 25 septembre 2000.
- STS 7793/2000 du 27 octobre 2000.

- STS 5909/2001 du 9 juillet 2001.
- STS 3398/2006 du 6 juin 2006.
- STS 4961/2008 du 24 septembre 2008.
- STS 668/2010 du 9 décembre 2010.
- STS 6632/2010 du 16 décembre 2010.
- STS 2773/2011 du 19 mai 2011.
- STS 547/2013 du 19 février 2013.
- STS 1670/2015 du 28 avril 2015.
- STS 512/2017 du 14 février 2017.

Tribunaux supérieurs de justice

- STSJPV du 30 décembre 1995.
- STSJN 620/2002 du 26 juin 2002 du 26 juin 2002.
- STSJN 621/2002 du 26 juin 2002.
- STSJN 587/2004 du 20 mai 2004.
- STSJPV 6459/2015 du 6 octobre 2015.
- STSJPV 774/2016 du 30 mars 2016.
- STSJN 207/2016 du 25 mai 2016.
- STSJPV 220/2016 du 29 juillet 2016.
- STSJPV 2876/2016 du 28 septembre 2016.
- STSJPV 3278/2016 du 14 octobre 2016.
- STSJPV 3681/2016 du 18 novembre 2016.
- STSJPV 238/2017 du 29 mai 2017.
- STSJPV 1590/2017 du 29 mai 2017.
- STSJPV 1329/2017 du 27 juillet 2017.
- ATSJN 497/2017 du 10 janvier 2018.
- STSJPV 932/2018 du 28 février 2018.
- STSJPV 2546/2018 du 18 juillet 2018.

Index thématique

A

adaptation normative
624, 625, 626, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 648, 651, 45

article 75-1 de la Constitution
9, 36, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 291, 299, 300, 301, 423, 436, 437, 438, 439, 440, 441,
489, 490, 494, 496, 497, 504, 505, 507, 508, 509, 511, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521,
522, 523, 524, 525, 527, 528, 530, 531, 533, 534, 535, 536, 537, 540, 543, 548, 549, 550,
551, 610, 614, 623, 639, 651, 652, 653, 10, 12, 40, 43

C

Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
13, 36, 63, 121, 126, 163, 169, 170, 176, 195, 403, 425, 436, 437, 442, 445, 446, 449, 450,
451, 454, 455, 456, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 471, 473, 474, 476,
477, 478, 480, 481, 484, 487, 488, 490, 491, 492, 494, 495, 496, 509, 510, 521, 540, 544,
545, 549, 651, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 26, 27, 42, 43

Communauté autonome basque
13, 17, 4, 8, 12, 13, 14, 17, 27, 28, 29, 34, 37, 38, 40, 43, 46, 47, 57, 79, 80, 100, 101, 103,
105, 106, 107, 111, 128, 147, 155, 158, 162, 171, 194, 200, 204, 206, 210, 211, 212, 213,
214, 215, 216, 221, 222, 223, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 233, 234, 235, 236, 237,
238, 240, 244, 251, 252, 259, 260, 261, 262, 263, 268, 275, 277, 278, 283, 298, 305, 309,
314, 315, 316, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 327, 328, 330, 331, 332, 334, 344, 345, 347,
352, 353, 354, 359, 363, 364, 365, 369, 370, 371, 378, 379, 418, 419, 420, 431, 433, 434,
472, 474, 35, 36, 40

Communauté d'agglomération du Pays basque
13, 4, 10, 13, 14, 27, 30, 31, 32, 34, 39, 287, 288, 292, 297, 305, 307, 364, 375, 382, 383,
384, 390, 399, 420, 579, 581, 582, 584, 635, 636, 637

Communauté forale de Navarre
13, 4, 8, 12, 13, 14, 15, 17, 27, 29, 30, 34, 37, 38, 40, 43, 46, 47, 57, 79, 80, 100, 101, 105,
111, 128, 147, 155, 158, 162, 171, 194, 204, 207, 210, 211, 212, 213, 222, 225, 227, 228,
230, 231, 233, 234, 236, 237, 239, 240, 244, 251, 259, 261, 263, 265, 268, 275, 277, 278,
280, 283, 309, 311, 314, 315, 317, 318, 319, 321, 322, 323, 324, 327, 329, 330, 334, 335,

336, 340, 344, 345, 347, 352, 353, 354, 355, 360, 363, 364, 365, 369, 370, 371, 378, 379, 419, 420, 469, 470, 472, 475, 476, 477, 35, 37, 40

compétence linguistique
19, 10, 209, 211, 213, 214, 217, 218, 220, 222, 224, 225, 240, 248, 258, 259, 263, 265, 266, 296, 307, 368, 389, 399, 401, 420, 421, 569, 38, 39

Corse
166, 195, 281, 282, 283, 288, 289, 290, 292, 385, 394, 409, 512, 542, 543, 555, 556, 557, 558, 559, 563, 568, 580, 618, 623, 626, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 645, 651, 653, 9, 10, 12, 13, 14, 39, 45

D

différenciation.....
11, 49, 179, 184, 189, 198, 423, 427, 470, 541, 542, 559, 561, 567, 587, 588, 623, 624, 628, 629, 630, 634, 637, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 653, 27, 45, 46

droits linguistiques.....
13, 19, 3, 11, 26, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 55, 56, 72, 78, 79, 102, 104, 107, 109, 125, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 145, 146, 147, 148, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 162, 163, 165, 171, 172, 204, 205, 206, 207, 230, 252, 263, 282, 283, 286, 288, 312, 314, 318, 324, 339, 347, 350, 358, 359, 418, 443, 444, 446, 449, 450, 470, 476, 477, 485, 486, 652, 5, 7, 11, 34, 36, 37

E

enquête sociolinguistique..... 8, 12, 13, 14, 315, 320, 365, 369, 370, 474, 40, 41

enseignement bilingue
21, 92, 126, 278, 279, 282, 288, 302, 377, 397, 398, 399, 403, 404, 405, 406, 408, 420, 537, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 578, 580, 581, 583, 585, 589, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 615, 617, 642, 650, 653, 44, 45

enseignement immersif
278, 279, 280, 294, 295, 376, 378, 396, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 533, 534, 538, 539, 570, 571, 572, 604, 606, 608, 614, 640, 644, 45

exigences linguistiques.....
336, 346, 352, 358, 359, 361, 392, 393, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 513, 615, 619, 622, 41, 45

expérimentation
13, 281, 378, 410, 411, 412, 542, 572, 577, 580, 581, 584, 585, 588, 589, 590, 591, 592, 593,
594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 609, 610, 611, 612,
613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 634, 637, 638, 639, 640, 641, 642,
643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 651, 653, 9, 10, 11, 13, 45

I

identité législative.....561, 588, 623, 624

indivisibilité de la République48, 163, 164, 440, 480, 628

L

liberté de communication.....
37, 150, 151, 167, 168, 273, 291, 388, 424, 497, 498, 502, 503, 510, 511, 515, 524, 525, 535,
536, 616, 37

liberté linguistique.....
4, 44, 48, 63, 76, 78, 133, 135, 143, 144, 145, 146, 147, 167, 168, 169, 171, 359, 388, 389,
390, 505, 514, 524, 532, 537, 564, 616, 617

N

normalisation linguistique
13, 19, 8, 11, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 51, 52, 87, 89, 102, 103, 104, 105, 151, 155, 156,
200, 201, 203, 210, 215, 222, 230, 234, 260, 261, 262, 264, 281, 282, 309, 310, 311, 312,
313, 314, 315, 317, 318, 320, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 332, 333, 337, 339, 345,
346, 347, 350, 355, 356, 357, 358, 360, 363, 364, 365, 368, 372, 383, 384, 418, 419, 420,
423, 426, 428, 430, 431, 435, 551, 40, 41

O

objectif de valeur constitutionnelle.....
496, 497, 498, 499, 500, 502, 503, 505, 507, 508, 509, 510, 511, 514, 515, 517, 524, 528,
540, 639, 652, 10, 12, 43

Office public de la langue basque.....
13, 10, 12, 13, 30, 31, 302, 306, 307, 323, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 371, 372, 375, 376,
377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 388, 389, 390, 391, 392, 395, 399, 401, 410, 411,
412, 413, 419, 421, 422, 514, 569, 572, 573, 574, 575, 577, 580, 582, 616, 637, 15

officialité de la langue basque.....
19, 29, 37, 38, 40, 42, 43, 46, 47, 49, 55, 57, 79, 80, 84, 100, 102, 106, 107, 108, 109, 111,

122, 124, 125, 126, 128, 147, 156, 159, 160, 204, 206, 207, 212, 214, 216, 227, 230, 233, 244, 246, 259, 286, 287, 330, 346, 382, 419, 475, 477, 580, 34, 35, 36, 38

officialité linguistique.....
33, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 51, 55, 57, 58, 60, 62, 63, 64, 70, 72, 73, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 87, 93, 94, 95, 96, 97, 114, 119, 122, 126, 127, 128, 129, 130, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 160, 162, 204, 205, 207, 212, 214, 216, 217, 220, 239, 241, 248, 249, 258, 259, 260, 263, 266, 283, 285, 286, 287, 288, 292, 311, 314, 347, 356, 359, 426, 427, 428, 430, 453, 456, 476, 36, 39

P

patrimoine constitutionnel.....
19, 122, 124, 298, 301, 424, 425, 426, 431, 436, 438, 442, 468, 495, 496, 518, 528, 534, 549, 551, 652, 36, 42

patrimoine linguistique.....
127, 300, 302, 425, 426, 428, 429, 436, 440, 446, 454, 516, 518, 521, 543, 544, 545, 548, 551, 560, 652, 10, 42

planification linguistique.....
11, 104, 161, 240, 258, 263, 264, 266, 282, 283, 314, 321, 324, 325, 327, 328, 329, 330, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 340, 342, 344, 345, 346, 363, 365, 372, 373, 374, 384, 401, 419, 420, 421, 422, 432, 434, 39, 40, 41

pluralisme des courants d'expression socioculturels..... 498, 499, 500, 505, 507, 43

pluralisme des courants de pensées et d'opinions..... 500, 504, 507

pluralisme linguistique.....
46, 51, 52, 55, 57, 58, 68, 69, 70, 71, 72, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 85, 87, 88, 94, 114, 125, 128, 130, 131, 140, 141, 173, 206, 207, 266, 363, 395, 420, 422, 423, 424, 425, 426, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 438, 439, 441, 442, 444, 450, 477, 495, 496, 497, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 524, 528, 530, 534, 535, 536, 537, 540, 542, 543, 548, 549, 555, 567, 582, 585, 639, 650, 651, 652, 2, 14, 20, 34, 35, 42, 43

principe d'égalité devant la loi.....
48, 56, 129, 166, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 181, 183, 187, 188, 191, 198, 203, 205, 207, 348, 393, 510, 587, 589, 590, 591, 595, 596, 597, 613, 614, 621, 622, 638, 645, 37

principe d'égalité réelle..... 178, 179, 181, 183, 37

principe de non-discrimination.....
..... 13, 129, 130, 173, 180, 183, 184, 189, 190, 191, 192, 194, 195, 197, 198, 199, 204, 3, 37

principe de proportionnalité 200, 201, 349, 351, 359, 361, 38, 40, 41

S

Seaska 278, 280, 403, 408, 410, 413, 416, 573, 574, 575, 581, 612

séparation linguistique
227, 233, 234, 235, 240, 252, 256, 268, 275, 277, 280, 282, 283, 316, 325, 327, 333, 344,
379, 380, 403, 420, 39

T

tolérance constitutionnelle 167, 170, 277, 389, 13, 37

U

unicité du peuple français 48, 163, 164, 440, 480, 510, 557

Table des matières

Introduction générale	1
Section 1- Les éléments sociolinguistiques, historiques et politiques communs à la langue basque en France et en Espagne	11
1- La langue basque, une langue minoritaire en France et en Espagne	12
2- La langue basque, une langue minorisée en France et en Espagne	16
3- La langue basque, une langue objet d'une politique de récupération et de revitalisation linguistique en France et en Espagne.....	25
Section 2- Les oppositions des régulations juridiques française et espagnole relative à la langue basque	33
1- La multiplicité des autorités normatives et l'organisation territoriale de la langue basque.....	34
a) <i>L'identification des autorités normatives nationales</i>	35
b) <i>L'identification des autorités normatives locales</i>	37
2- Des choix opposés sur le contenu de la régulation de la langue basque ..	40
a) <i>Des choix opposés en ce qui concerne le principe d'officialité de la langue basque..</i>	41
b) <i>Des choix opposés en ce qui concerne les droits linguistiques des locuteurs bascophones</i>	44
Section 3- Problématique et enjeu de l'étude.....	51
PARTIE 1 : Une divergence concernant les principes juridiques appliqués à la langue basque	56
CHAPITRE I- Une divergence sur l'officialité de la langue basque	58
Section 1- Le principe d'officialité et la régulation juridique du pluralisme linguistique	59

I- L'officialité : un principe objectif relatif au statut juridique des langues	60
A/ Un statut juridique officiel	61
B/ Un statut juridique contraignant	65
II- La co-officialité : un principe subjectif d'aménagement du pluralisme linguistique	69
A/ Les principes de territorialité et de personnalité	70
1- Le principe de territorialité linguistique.....	70
2- Le principe de personnalité linguistique	73
B/ Les solutions mixtes	76
Section 2- L'application du principe de co-officialité à la langue basque	81
I- Une langue co-officielle dans la Communauté autonome basque (CAB) et dans la Communauté forale de Navarre (CFN).....	81
A/ Les sources constitutionnelles de la co-officialité.....	81
1- Une co-officialité constitutionnelle.....	82
a) <i>La notion constitutionnelle d'officialité et le modèle de pluralisme linguistique</i>	83
b) <i>Le devoir de connaissance du castillan</i>	90
2- Une co-officialité par renvoi statutaire	94
a) <i>Une territorialisation du droit de la co-officialité</i>	95
b) <i>Une co-officialité modulable</i>	98
B/ Les sources statutaires de la co-officialité de la langue basque	101
1- La co-officialité complète de la Communauté autonome basque	101
a) <i>Le Statut d'autonomie de Gernika</i>	101
b) <i>La loi de normalisation de l'usage de l'euskera</i>	104
2- La co-officialité restreinte de la Communauté forale de Navarre.....	106
a) <i>Les dispositions de la Loi organique d'amélioration du for de Navarre</i> 106	
b) <i>La loi forale sur l'euskera et les décrets d'application</i>	108
II- Une langue constitutionnelle en France.....	112
A/ Le français, langue officielle de la République	113
1- L'officialité implicite de la langue française	113
a) <i>Les prémices de l'officialité : le français attribut de la souveraineté royale</i>	113
b) <i>La construction de l'unité linguistique : le français langue nationale..</i>	115

c) <i>L'officialité du français, norme constitutionnelle coutumière</i>	116
2- La constitutionnalisation explicite de la langue française	119
a) <i>La confirmation du modèle : le français vecteur d'unité linguistique et de souveraineté étatique</i>	119
b) <i>La portée normative de l'article 2 : le français langue officielle de la République</i>	120
B/ La langue basque, patrimoine constitutionnel de la France.....	123
1- La constitutionnalisation des langues régionales	123
2- L'absence de co-officialité de la langue basque	126

CHAPITRE II- Une divergence sur les droits linguistiques des bascophones et l'égalité linguistique

131

Section 1- La divergence en termes de droits linguistiques.....

132

I- La notion de droits linguistiques	132
A/ Les sources internationales des droits linguistiques.....	132
1- Droits linguistiques et droits fondamentaux	133
a) <i>Le mouvement doctrinal des « linguistic human rights »</i>	133
b) <i>Les droits linguistiques et le droit international des droits de l'Homme</i>	135
2- Droits linguistiques et droits des minorités.....	138
B/ Les sources constitutionnelles des droits linguistiques	141
1- Droits linguistiques et principe d'officialité	141
2- Libertés linguistiques et principe de conciliation	145
II- Les droits linguistiques des locuteurs bascophones	148
A/ La reconnaissance de droits linguistiques des locuteurs bascophones en Espagne	148
1- La source constitutionnelle des droits linguistiques	148
a) <i>Les droits linguistiques des bascophones et les droits fondamentaux...</i>	149
b) <i>Les droits linguistiques issus du principe d'officialité linguistique</i>	153
2- Le développement statutaire des droits linguistiques	156
a) <i>La reconnaissance des droits linguistiques dans la Communauté autonome basque</i>	156

b) <i>La reconnaissance des droits linguistiques dans la Communauté forale de Navarre</i>	159
B/ La négation des droits linguistiques des locuteurs bascophones en France ..	164
1- La négation constitutionnelle des droits linguistiques	164
a) <i>La négation des droits des communautés linguistiques</i>	164
b) <i>La négation des droits linguistiques des individus</i>	166
2- La reconnaissance prétorienne des libertés linguistiques	168
a) <i>La conciliation avec le principe de liberté de communication</i>	168
b) <i>La tolérance constitutionnelle à l'égard des langues régionales</i>	171
Section 2- La divergence en termes d'égalité linguistique	174
I- Le principe d'égalité formelle et réelle.....	174
A/ La vision formelle de l'égalité : le principe d'égalité devant la loi.....	174
1- L'apparition du principe d'égalité devant la loi.....	175
a) <i>L'égalité devant la loi et la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen</i>	175
b) <i>La réception du principe d'égalité devant la loi en France et en Espagne</i> 177	
2- Le principe d'égalité devant la loi et le traitement des différences	177
B/ La vision matérielle de l'égalité : le principe d'égalité réelle	179
1- Le principe d'égalité réelle et les traitements différenciés	180
a) <i>Le principe d'égalité réelle et le droit à la différence</i>	180
b) <i>Le principe d'égalité réelle et la prise en compte de la différence</i>	183
2- Le principe d'égalité réelle et le principe de non-discrimination	185
a) <i>La justification du traitement différencié et la prévention de la discrimination</i>	185
b) <i>Les critères interdisant toute distinction</i>	188
II- Le principe de non-discrimination en raison de la langue.....	191
A/ La langue critère interdisant la discrimination	191
1- Les sources du principe de non-discrimination en raison de la langue.....	191
a) <i>L'interdiction explicite des discriminations fondées sur la langue</i>	191
b) <i>L'interdiction implicite des discriminations fondées sur la langue</i>	193
2- La portée du principe de non-discrimination en raison de la langue	198
B/ La langue, critère autorisant la discrimination	200
1- Les différences de traitement à visée corrective	201

2- Le principe de proportionnalité.....	202
---	-----

PARTIE 2- Une convergence concernant les pratiques mises en œuvre en faveur de la langue basque 211

Chapitre I- Une convergence sur le caractère partagé de la compétence linguistique	213
--	-----

Section 1- Le pluralisme espagnol et l'autonomie linguistique des Communautés autonomes..... 214

I- L'étendue de la compétence linguistique des Communautés autonomes.....	215
A/ La régulation du principe d'officialité de la langue basque	216
1- L'affirmation du principe de compétence des Communautés autonomes	217
2- Les difficultés de conciliation.....	221
a) <i>La concurrence entre compétence linguistique de la Communauté autonome et compétences exclusives de l'État</i>	222
b) <i>L'immixtion de l'État dans l'exercice de la compétence de régulation linguistique de la Communauté autonome</i>	225
B/ La régulation de l'enseignement de la langue basque	227
1- Les fondements de la régulation	229
a) <i>La reconnaissance du droit à recevoir un enseignement en langue basque</i>	229
b) <i>La modulation du droit à recevoir un enseignement en langue basque</i>	231
2- La mise en œuvre du droit d'option linguistique dans l'éducation.....	235
a) <i>La définition des modèles d'enseignement</i>	236
b) <i>La modulation territoriale des modèles d'enseignement</i>	239
II- Le partage avec l'État de la compétence linguistique	242
A/ Les modalités du partage de la compétence de régulation linguistique	242
1- Le partage relatif en ce qui concerne le principe d'officialité	243
a) <i>Le partage de la compétence de régulation linguistique inhérente au principe d'officialité</i>	243

b) <i>Le partage entre régulation linguistique et compétences étatiques exclusives (justice, défense, administration déconcentrée, registres civils et commerciaux)</i>	246
2- Le partage affirmé en ce qui concerne l'enseignement.....	251
a) <i>Le socle commun sur l'enseignement du castillan</i>	251
b) <i>Le castillan comme langue véhiculaire</i>	253
B/ Les modalités du partage de la compétence de planification linguistique	260
1- La compétence linguistique locale et la régulation de l'officialité linguistique	261
2- La compétence linguistique locale et la coopération intercommunale	265

Section 2- L'unité linguistique française et la décentralisation linguistique des collectivités territoriales 269

I- Le monopole de la régulation linguistique en France.....	269
A/ L'affirmation du monopole normatif de l'État.....	269
1- Monopole normatif et principe d'officialité	270
a) <i>La régulation de l'officialité du français.....</i>	270
b) <i>La régulation de l'emploi de la langue basque</i>	274
2- Monopole normatif et enseignement de la langue basque	277
a) <i>Les dispositions générales</i>	277
b) <i>La mise en place d'un régime de séparation linguistique</i>	279
B/ La contestation du monopole normatif de l'État	282
1- La contestation de la compétence de régulation linguistique	283
a) <i>La régulation de la Corse, de la Bretagne et des Pyrénées orientales .</i>	283
b) <i>La régulation en ce qui concerne la langue basque.....</i>	287
2- L'applicabilité des régulations des collectivités territoriales.....	289
a) <i>L'applicabilité des délibérations reconnaissant le principe d'officialité linguistique</i>	290
b) <i>L'applicabilité des délibérations reconnaissant officiellement leurs langues propres</i>	293
II- Le principe de responsabilité partagée et la décentralisation linguistique ...	295
A/ L'affirmation d'une compétence territoriale de promotion des langues régionales	295
1- Les fondements de la compétence : la clause de compétence générale et la décentralisation culturelle.....	295
2- L'affirmation législative de la compétence.....	297

B/ L'affirmation d'un principe de responsabilité partagée avec l'État	299
1- Le fondement constitutionnel du principe : l'article 75-1 de la Constitution	300
2- L'application du principe	303
a) <i>L'enseignement et la culture</i>	303
b) <i>La politique linguistique en faveur de la langue basque</i>	306

Chapitre II- Une convergence sur la politique de normalisation linguistique de la langue basque..... 310

Section 1- La normalisation linguistique affirmée en Espagne 312

I- Une politique de récupération linguistique.....	314
A/ L'affirmation de l'objectif récupération linguistique de la langue basque ...	315
1- L'affirmation législative du principe	316
a) <i>L'affirmation claire de la normalisation linguistique dans la Communauté autonome basque</i>	316
b) <i>L'affirmation discrète de la normalisation linguistique dans la Communauté forale de Navarre</i>	318
2- L'évaluation sociolinguistique de la normalisation linguistique	321
a) <i>L'enquête sociolinguistique</i>	321
b) <i>Le système d'indicateurs de la langue basque</i>	324
B/ La mise en œuvre de la normalisation par la planification linguistique	325
1- La planification linguistique générale.....	326
a) <i>La planification linguistique générale de la Communauté autonome basque</i>	326
b) <i>La planification linguistique générale de la Communauté forale de Navarre</i>	328
2- La planification linguistique sectorielle.....	331
a) <i>La planification sectorielle de la Communauté autonome basque</i>	331
b) <i>La planification sectorielle de la Communauté forale de Navarre</i>	336
II- Une politique d'équité linguistique	347
A/ Normalisation linguistique et accès à l'emploi public	347
1- Les profils linguistiques et l'égalité d'accès à l'emploi public.....	348
2- Le respect du principe de proportionnalité	352

B/ Normalisation linguistique et traitement favorable à langue basque.....	356
1- Le traitement préférentiel et l'usage de la langue basque	357
<i>a) Traitement préférentiel et usage de la langue basque dans l'administration</i>	<i>358</i>
<i>b) Traitement préférentiel, gestion indirecte des services publics et subventions publiques.....</i>	<i>359</i>
2- La conciliation avec le principe de proportionnalité.....	362
Section 2- La normalisation linguistique déguisée en France.....	366
I- Un même objectif de récupération linguistique.....	366
A/ L'affirmation de l'objectif de récupération linguistique	367
1- L'affirmation politique du principe	367
<i>a) La formulation ambitieuse du principe</i>	<i>368</i>
<i>b) La compatibilité du projet avec le droit français applicable aux langues.....</i>	<i>370</i>
2- Le suivi sociolinguistique de la récupération linguistique.....	371
<i>a) La réalisation de l'enquête sociolinguistique</i>	<i>372</i>
<i>b) Le système d'indicateurs de la langue basque</i>	<i>373</i>
B/ La mise en œuvre planifiée de la récupération linguistique	374
1- La planification générale et sectorielle	374
<i>a) La planification générale de la politique linguistique</i>	<i>374</i>
<i>b) L'application sectorielle de la planification linguistique</i>	<i>376</i>
2- La légalité de la planification mise en œuvre	386
<i>a) La légalité de la planification dans l'enseignement.....</i>	<i>386</i>
<i>b) La légalité de la planification dans l'administration et les services publics</i>	<i>390</i>
II- Une même démarche d'équité linguistique	393
A/ Les exigences linguistiques et l'accès à l'emploi public.....	394
1- L'interdiction de principe des exigences linguistiques	395
2- Le contournement pratique de l'interdiction.....	397
<i>a) Le contournement affirmé dans l'enseignement.....</i>	<i>397</i>
<i>b) Le contournement discret dans d'autres domaines.....</i>	<i>401</i>
B/ L'usage immersif de langue basque dans la sphère publique.....	404
1- La reconnaissance administrative d'un usage immersif de la langue basque	404
<i>a) Le veto juridique à l'usage immersif de la langue basque.....</i>	<i>405</i>

<i>b) La permission administrative de l'usage immersif de la langue basque .</i>	410
2- Le soutien financier à l'usage immersif de la langue basque	415
<i>L'interdiction juridique au financement des dépenses d'investissements des établissements privés immersifs.....</i>	416
<i>Le contournement pratique de l'interdiction.....</i>	418

PARTIE 3- Une conciliation constitutionnelle nouvelle nécessaire en France
..... 426

Chapitre I- Une conciliation nouvelle fondée sur le patrimoine
constitutionnel linguistique 427

Section 1- Le patrimoine, source juridique commune aux territoires de la langue
basque 428

I- La langue basque, un patrimoine constitutionnel espagnol et français	428
A/ Le patrimoine linguistique et la Constitution espagnole	428
1- Le pluralisme linguistique, patrimoine constitutionnel espagnol	429
<i>a) Une acception large du patrimoine linguistique constitutionnel</i>	429
<i>b) Une reconnaissance pluraliste du patrimoine linguistique.....</i>	431
2- Le pluralisme linguistique, patrimoine objet de protection législative.....	434
<i>a) Le pluralisme linguistique en tant que patrimoine et l'écologie linguistique</i>	434
<i>b) L'étude de l'impact sociolinguistique des mesures d'aménagement du territoire.....</i>	436
B/ Le patrimoine linguistique et la Constitution française.....	439
1- Les langues régionales, patrimoine constitutionnel explicite	439
2- Le pluralisme linguistique, patrimoine constitutionnel implicite	441
II- La langue basque, un patrimoine conventionnel.....	445
A/ L'adoption de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.....	445
1- La genèse consensuelle de la Charte.....	446
2- L'architecture originale de la Charte	452
<i>a) La protection directe des langues et la démarche culturelle de la Charte..</i>	453

b) <i>La souplesse des engagements des États partie et le mécanisme de suivi ..</i>	460
B/ La réception en France et en Espagne de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires	471
1- La ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par l'Espagne et la langue basque	471
a) <i>Le mécanisme de protection institué par l'Espagne lors de la ratification de la Charte</i>	472
b) <i>Les difficultés dans la mise en œuvre de la Charte en Espagne.....</i>	474
2- La non-ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la langue basque	480
a) <i>Une ratification de la Charte bloquée.....</i>	481
b) <i>Une révision de la Constitution avortée.....</i>	491
Section 2- Le patrimoine, fondement d'une nouvelle conciliation constitutionnelle en France.....	499
I- Le fondement de la conciliation : un objectif de valeur constitutionnelle.....	499
A/ L'apparition d'un objectif de pluralisme linguistique français	500
1- Le pluralisme, un objectif de valeur constitutionnelle existant	500
a) <i>La découverte du principe de pluralisme par le Conseil constitutionnel</i> 500	
b) <i>L'adjonction du principe de pluralisme à la démocratie</i>	505
2- Le pluralisme linguistique, un objectif de valeur constitutionnelle nouveau	508
a) <i>Le pluralisme linguistique, corollaire de l'objectif de pluralisme des courants d'expression socioculturels</i>	508
b) <i>Le pluralisme linguistique, objectif de valeur constitutionnelle nouveau et autonome</i>	510
B/ La mobilisation de l'objectif de pluralisme linguistique pour une conciliation nouvelle	512
1- Une conciliation délicate avec l'article 1 ^{er} de la Constitution	513
2- Une conciliation possible avec l'article 2 de la Constitution.....	517
II- Le contenu de la conciliation : une obligation de protection et de promotion ..	521
A/ Une obligation constitutionnelle non créatrice de droit	521
1- L'existence d'une obligation à la charge des pouvoirs publics	522
a) <i>La force obligatoire de l'article 75-1 de la Constitution</i>	522

b) <i>Les destinataires de l'obligation constitutionnelle</i>	525
2- L'absence d'un droit subjectif des particuliers	528
B/ Une obligation constitutionnelle à développer par le législateur	533
1- Les prémices de la conciliation législative	533
a) <i>La définition d'une compétence territoriale de promotion des langues régionales</i>	533
b) <i>La définition d'un devoir de favorisation de l'enseignement des langues régionales</i>	535
2- Les potentialités de la conciliation législative	537
a) <i>La garantie minimale et le cliquet anti-retour</i>	538
b) <i>La garantie potentielle</i>	540

Chapitre II- Une conciliation nouvelle appliquée de manière territorialisée 546

Section 1- La justification d'un statut territorial différencié..... 547

I- La diversité des réalités linguistiques françaises	547
A/ La diversité sociolinguistique.....	547
1- La catégorisation de la diversité linguistique française du rapport Cerquiglini.....	548
2- La nécessité de recatégorisation exprimée par le rapport Caron	552
B/ La diversité juridique.....	555
1- Les dispositions particulières à la langue corse	559
2- Les dispositions particulières aux langues d'outre-mer	563
a) <i>Les créoles et les langues mahoraises</i>	563
b) <i>Le tahitien et les langues de Nouvelle-Calédonie</i>	565
II- La nécessité d'un statut territorial de la langue basque.....	572
A/ Les limites juridiques de la politique en faveur de la langue basque	573
1- L'enseignement bilingue immersif	573
a) <i>L'enseignement bilingue immersif à l'école publique</i>	573
b) <i>L'enseignement bilingue immersif à l'école privée</i>	577
2- L'usage de la langue basque dans la sphère publique.....	580
B/ Les demandes de traitement spécifique	582

1- Les demandes civiles de traitement spécifique.....	582
2- Les demandes institutionnelles de traitement spécifique.....	586

Section 2- Les outils d'un statut territorial différencié 591

I- Le principe d'expérimentation.....	593
A/ Les conditions du principe d'expérimentation	593
1- Les conditions de l'expérimentation au titre de l'article 37-1	596
2- Les conditions de l'expérimentation au titre de l'article 72 alinéa 4	601
a) <i>L'encadrement du dispositif par l'article 72 alinéa 4.....</i>	<i>602</i>
b) <i>L'encadrement du dispositif par la loi organique du 1^{er} août 2003.....</i>	<i>604</i>
B/ L'application du principe d'expérimentation	607
1- Le principe d'expérimentation et l'enseignement immersif	608
a) <i>L'expérimentation normative de l'enseignement bilingue immersif dans l'école publique</i>	<i>608</i>
b) <i>L'expérimentation locale du financement public des dépenses d'investissement des établissements privés immersifs.....</i>	<i>615</i>
2- Le principe d'expérimentation et l'usage public de la langue basque	619
a) <i>L'expérimentation normative de l'usage de la langue basque dans les services publics.....</i>	<i>620</i>
b) <i>L'expérimentation des exigences linguistiques pour l'accès à un emploi public</i>	<i>623</i>
II- Le principe de différenciation entre collectivités territoriales.....	627
A/ La différenciation par le principe d'adaptation normative.....	628
1- Adaptation normative et reconquêtes territoriales : le droit local alsacien-mosellan	630
2- Adaptation normative et statut particulier : la collectivité de Corse.....	634
a) <i>L'extension de l'adaptation normative à la Corse</i>	<i>635</i>
b) <i>L'extension délicate de l'adaptation normative au droit de la langue basque</i>	<i>638</i>

B/ La différenciation par la pérennisation des expérimentations	641
1- La pérennisation par la généralisation des expérimentations.....	642
2- La pérennisation par la poursuite permanente des expérimentations	645
a) <i>La poursuite permanent des expérimentations en l'état actuel du droit</i>	<i>645</i>
b) <i>La perspective d'une révision de la Constitution</i>	<i>650</i>

Conclusion générale.....	659
---------------------------------	------------

