

## L'AMBIVALENCE DE L'ÉTAT FRANÇAIS À L'ÉGARD DE LA DIVERSITÉ LINGUISTIQUE – À PROPOS DES DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS RELATIFS À LA PROTECTION DES LANGUES RÉGIONALES

Victor Guset\*

### Résumé

L'adoption de la loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion par le Parlement français ainsi que la décision du Conseil constitutionnel portant sur cette loi révèlent que la protection de la diversité linguistique continue de susciter des débats en France. Ces développements récents illustrent l'ambivalence de l'État à l'égard de cette diversité, la tension durable entre l'affirmation de l'unité linguistique et du monolinguisme officiel et la volonté de protéger les langues régionales. A travers une motivation laconique, source de critiques et d'incertitudes, le Conseil a déclaré l'inconstitutionnalité de l'enseignement immersif et de l'utilisation des signes diacritiques des langues régionales dans les actes d'état civil sur le fondement de l'article 2 de la Constitution. Cette disposition qui proclame que « La langue de la République est le français » conditionne ainsi l'étendue possible de la protection des langues régionales. Il ressort de cette décision et de la loi finalement promulguée que les frontières de cette protection demeurent tenaces et que son contenu ne peut que demeurer limité.

**Mots-clés :** Constitution ; monolinguisme officiel ; diversité linguistique ; immersion linguistique ; marques diacritiques ; France.

### THE FRENCH STATE'S AMBIVALENCE REGARDING LANGUAGE DIVERSITY – CONCERNING RECENT DEVELOPMENTS IN THE PROTECTION OF REGIONAL LANGUAGES

#### Abstract

*Approval by the French Parliament of the law on the protection of regional languages as heritage and the decision by the Constitutional Council concerning this law reveal that the protection of language diversity continues to be a matter of debate in France. These recent developments illustrate the State's ambivalence regarding this diversity and the enduring tension between the affirmation of linguistic unity and official monolingualism and the intention to protect regional languages. In a laconic statement of reasons, which has become a source of criticism and uncertainty, the Council declared immersive teaching and the use of the regional languages' diacritic signs in civil status documents to be unconstitutional on the basis of Article 2 of the Constitution. This provision, which proclaims that "The language of the Republic is French" constrains the possible scope of protection of regional languages. It is clear from this decision and from the law that was eventually enacted that the boundaries of this protection remain unmoved and its content is inevitably limited.*

*Keywords:* Constitution; official monolingualism; language diversity; language immersion; diacritic marks; France.

---

\* Victor Guset, maître de conférences en Droit public (Associate Professor in Public Law), Centre Universitaire rouennais d'Études Juridiques (CUREJ), Université de Rouen Normandie (France). [victor.guset@univ-rouen.fr](mailto:victor.guset@univ-rouen.fr).

Article reçu le 09.10.2022. Évaluations en aveugle : 09.02.2023 et 16.02.2023. Date d'acceptation de la version finale : 24.03.2023.

**Citation recommandée :** Guset, Victor. (2023). L'ambivalence de l'État français à l'égard de la diversité linguistique – À propos des développements récents relatifs à la protection des langues régionales. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 79, 193-209. <https://doi.org/10.58992/rld.i79.2023.3886>

## Contents

### 1 Introduction

### 2 Les frontières tenaces de la protection des langues régionales

#### 2.1 L'inconstitutionnalité de l'enseignement immersif

##### 2.1.1 Les indices antérieurs relatifs à l'inconstitutionnalité de l'enseignement immersif

##### 2.1.2 L'inconstitutionnalité affirmée de l'enseignement immersif

#### 2.2 L'inconstitutionnalité des signes diacritiques des langues régionales dans les actes d'état civil

### 3 Le contenu mesuré de la protection des langues régionales

#### 3.1 Les interventions possibles dans le domaine de l'enseignement

##### 3.1.1 La mise en place du « forfait scolaire »

##### 3.1.2 La généralisation de l'enseignement des langues régionales

#### 3.2 Les interventions possibles dans le domaine patrimonial et des services publics

##### 3.2.1 Le renforcement de la reconnaissance patrimoniale des langues régionales

##### 3.2.2 L'utilisation d'une signalétique plurilingue par les services publics

### 4 Conclusion

### Références

## 1 Introduction

Le vote de la Loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion le 8 avril 2021 a pu être qualifié d'« historique » (Bertile, 2022, p. 153). Après de multiples tentatives (Blanchet, 2022, p. 25), un texte législatif portant sur la protection et la promotion de la diversité linguistique présente sur le territoire français voyait enfin le jour. L'existence de cette diversité est évidente. Selon le rapport Cerquiglini (Cerquiglini, 1999), il y aurait 75 langues régionales utilisées sur le territoire de l'État français, que ce soit sur le territoire métropolitain ou dans les territoires d'outre-mer. L'adoption d'une loi visant à protéger ces différentes langues est ainsi une avancée considérable. Cette avancée est d'autant plus considérable compte tenu de la manière dont l'État français s'était précédemment saisi de la diversité linguistique. Historiquement, loin d'avoir favorisé les langues régionales, l'État a déployé une politique qui visait à asseoir le monolinguisme et la domination de la langue majoritaire, à savoir le français.<sup>1</sup>

Le début de cette politique ne peut pas être identifié avec certitude. Sous l'Ancien Régime, certains auteurs continuent à considérer que l'Ordonnance royale de Villers-Cotterêts du 10 août 1539 révèle une politique linguistique défavorable aux langues régionales (Malaurie, 1965 ; Foyer, 1996). Or, cette interprétation de l'Ordonnance ne saurait être retenue. En effet, ce texte entendait lutter contre l'utilisation du latin dans le domaine judiciaire et point contre l'utilisation des langues régionales (Blanc, 2010). Toujours est-il qu'à partir du XVII<sup>e</sup> siècle, la conquête de nouveaux territoires avait conduit le Royaume à imposer l'utilisation du français au détriment des langues régionales. Il s'agissait ainsi d'une volonté d'affirmer la souveraineté du Roi sur ces nouveaux territoires, la langue étant ainsi promue en tant que « marque de souveraineté » selon l'expression de Jean Bodin (Bodin, 1577, p. 182).

La logique qui sous-tend la politique de l'État à l'égard des langues régionales a changé au moment de la Révolution française. Au nom des idées de la pensée moderne, une politique linguistique qui visait à combattre l'utilisation des langues régionales a vu le jour. Il s'agissait, d'une manière générale, d'un changement de la manière dont l'État appréhendait les différences culturelles, et par conséquent linguistiques,<sup>2</sup> des individus. Contrairement à la société d'Ancien Régime, dans laquelle « la naissance détermine à la fois le rang social de l'individu, la manière dont celui-ci doit se comporter ainsi qu'un ensemble de droits et de devoirs qui lui incombent » (May, 2016, p. 17), la Modernité entend « démystifier les liens sociaux traditionnels au profit des liens fondés sur la raison partagée par tous les individus » (Bennett, 2008, p. 214). Les différences culturelles des individus doivent dès lors être ignorées et combattues. La Raison, inhérente à l'ensemble des individus, vient conditionner à la fois la liberté et l'égalité de chacun. Les possibilités d'action des individus ne doivent plus être dictées par des superstitions, des traditions et par leur ancrage dans telle ou telle communauté. La Modernité reflète ainsi un projet d'émancipation des individus qui traduit « un esprit d'affranchissement, de libération, d'autonomisation » (Citot, 2005, p. 36).

Sur le fondement de ces idées, l'action de l'État français consistera à lutter contre les différences linguistiques des individus et par conséquent, contre les langues régionales. La langue française, langue de l'État, est érigée en *langue de la Raison*. Son utilisation est une condition de la liberté et de l'égalité des citoyens. Certes, dans un premier temps, les révolutionnaires avaient manifesté une attitude favorable à l'égard des langues régionales au nom de la diffusion des idéaux révolutionnaires. L'adoption du Décret du 14 janvier 1790 prévoyant la traduction des décrets de l'Assemblée nationale dans tous les idiomes de la France l'illustre. L'hostilité de l'État à l'égard de la diversité linguistique se généralisera cependant à partir de la Terreur.<sup>3</sup> En effet, les rapports établis par Bertrand Barère de Vieuzac (Rapport du Comité de salut public du 8 pluviôse an II sur les idiomes) et par l'abbé Grégoire (Rapport du Comité d'instruction publique du 16 prairial an II sur la nécessité et les moyens d'anéantir le patois, d'universaliser l'usage de la langue française) témoignent de cette nouvelle approche. Les langues régionales sont considérées comme les mediums du fanatisme, de la superstition et des préjugés. Pour l'abbé Grégoire, l'utilisation de ces langues « c'est laisser le torrent

---

1 Voir d'une manière générale Blanc, 2010 et Blanc, 2013.

2 La diversité culturelle a vocation à englober plusieurs éléments comme la diversité ethnique, la diversité religieuse et la diversité linguistique même si certains textes établissent une différence entre ce qui relève de la « culture » et ce qui relève de la « religion » et de la « langue », comme par exemple l'article 22 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit que « l'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique ».

3 Voir notamment Woehrling (2013), Urrutikoetxea (2018).

des lumières empoisonné ou obstrué dans son cours » (Grégoire, 1794). Dès lors, puisque « [c]'est surtout l'ignorance de l'idiome national qui tient tant d'individus à une grande distance de la vérité » (Grégoire, 1794), l'État français doit imposer l'unité linguistique.

Or, cette unité linguistique devait être construite par l'État car au moment de la Révolution française, la très grande majorité de la population ne parlait pas la langue française. La langue de l'État s'est finalement imposée dans les faits par la voie de l'enseignement, notamment sous la III<sup>ème</sup> République.<sup>4</sup> C'est ainsi qu'à la veille de la Seconde Guerre Mondiale, « le français est [devenu] la langue de la majorité de la population » (Bertile, 2008, §145).

La période plus récente est davantage caractérisée par une ambivalence de l'action de l'État français dans le domaine linguistique. L'unité linguistique est toujours affirmée comme en témoigne la révision constitutionnelle de 1992 qui a introduit le premier alinéa de l'article 2 dans la Constitution selon lequel « La langue de la République est le français ». Le Conseil constitutionnel a mobilisé cette disposition ainsi que les principes d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi, d'unicité du peuple français lorsqu'il a estimé que plusieurs dispositions de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires faisaient obstacle à la ratification de ce traité par l'État français.<sup>5</sup> Il apparaît ainsi que cette unité linguistique de l'État français « exclut [...] l'appréhension d'autres langues comme étant susceptibles de fonder des droits linguistiques dans l'espace public » (Blanc, 2013, p. 309).

Or, cette période révèle également qu'une action étatique davantage favorable aux langues régionales a pu être déployée. Celle-ci a vu le jour après le Second Conflit Mondial, lorsque les langues régionales ne constituaient plus une menace pour l'unité linguistique recherchée et construite depuis la Révolution. C'est ainsi que plusieurs textes relatifs à l'enseignement facultatifs *des* ou *dans* les langues régionales ont été adoptés.<sup>6</sup> De même, les langues régionales ont été constitutionnalisées lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 à travers l'introduction de l'article 75-1 qui dispose que « Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France ».

La Loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion est révélatrice d'une telle approche favorable à la diversité linguistique. Initiée par le député du Morbihan Paul Molac, la proposition de loi a fait l'objet d'un parcours parlementaire relativement complexe compte tenu de l'opposition du Ministre de l'Éducation nationale, Jean-Michel Blanquer, et du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale, La République en Marche.<sup>7</sup> Toujours est-il que la proposition de loi a finalement été adoptée le 8 avril 2021.

Le texte était divisé en trois titres. Le premier, intitulé « Protection patrimoniale des langues régionales », contenait plusieurs mesures comme l'inscription des langues régionales dans la notion de « patrimoine » (art. 1) ou la qualification des biens ayant un intérêt pour le patrimoine national du point de vue de la connaissance des langues régionales en tant que « trésors nationaux » (art. 2). Ce titre consacrait également l'enseignement immersif dans ces langues (art. 4) ainsi que la mise en place du « forfait scolaire », à savoir la participation financière d'une commune à la scolarisation d'un enfant dans un établissement privé de premier degré sous contrat d'association dispensant un enseignement de langue régionale sur le territoire d'une autre commune

4 La loi du 8 mars 1882, qui rend l'enseignement primaire obligatoire à la suite de la loi du 16 juin 1881 établissant la gratuité absolue de l'enseignement primaire, dispose dans son article 1er que « l'enseignement primaire comprend : [...] La langue et les éléments de la littérature française ». Le décret du 18 janvier 1887 prévoit dans son article 27 que « l'instruction primaire élémentaire comprend [...] la langue française ». Voir Bertile, 2008, §§ 138 ff.

5 Cons. constit., 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, 99-412 DC.

6 Voir notamment la Loi « Deixonne » (loi n° 51-46 du 11 janvier 1951 relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux).

7 Sur ces aspects, voir Urteaga, 2022.

(art. 6).<sup>8</sup> Le second titre, libellé « Enseignement des langues régionales »,<sup>9</sup> prévoyait l'enseignement des langues régionales dans le cadre des horaires normaux des écoles, collèges et lycées (art. 7). Enfin, le troisième titre relatif au domaine des services publics autorisait l'utilisation d'une signalétique plurilingue (art. 8) et des signes diacritiques des langues régionales dans les actes d'état civil (art. 9).

Si ce texte renforçait indéniablement la protection des langues régionales et s'inscrivait ainsi dans ce mouvement davantage favorable à la diversité linguistique, l'« enthousiasme » (Urteaga, 2022, p. 38) provoqué par son adoption fut de courte durée. En effet, 61 députés ont saisi le Conseil constitutionnel pour que ce dernier exerce un contrôle de constitutionnalité *a priori* du texte.<sup>10</sup>

La saisine des députés portait uniquement sur l'article 6 de la proposition de loi qui prévoyait la mise en place du « forfait scolaire ». Dans sa décision rendue le 21 mai 2021,<sup>11</sup> le Conseil s'est prononcé sur la constitutionnalité de cet article mais il a également examiné d'office les dispositions relatives à l'enseignement immersif dans les langues régionales et à l'utilisation des signes diacritiques de ces langues dans les actes d'état civil. Sur le fondement de l'article 2 de la Constitution, il a considéré que le « forfait scolaire » était conforme à la Constitution contrairement aux deux autres dispositions qui ont été jugées inconstitutionnelles. Le Conseil n'a pas examiné les autres articles de la proposition de loi, ce qui n'implique pas qu'ils soient constitutionnels (Marguet, 2021, §16). Par conséquent, à l'exception des dispositions déclarées inconstitutionnelles, la loi « Molac » a été promulguée le 21 mai 2021.

Cette loi et la décision du Conseil constitutionnel reflètent l'ambivalence persistante de la politique linguistique de l'État français. L'unité linguistique, le monolinguisme officiel continuent de conditionner l'intervention de l'État en faveur des langues régionales. Dans la décision du Conseil, l'exercice de conciliation entre la logique d'officialité et la logique de patrimonialité (Arlettaz, 2021) vient consacrer l'« ascendant » (Bertile, 2022, p. 158) de l'article 2 sur l'article 75-1 de la Constitution. La protection des langues régionales est subordonnée au respect des exigences qui découlent de l'officialité de la langue majoritaire. Dès lors, les frontières de la protection des langues régionales, à la fois réaffirmées et renforcées par cette décision, demeurent tenaces (2). Conditionné par ces frontières, le contenu de la protection des langues régionales ne peut être que mesuré (3).

## 2 Les frontières tenaces de la protection des langues régionales

Dans sa décision relative à la loi « Molac », le Conseil constitutionnel identifie les exigences qui découlent du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution. La première exigence, qui a une dimension davantage objective ou institutionnelle (Bertile, 2008, §59 ; Pons Parera, 2017, p.3), impose 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. Quant

8 Le système éducatif français est organisé en plusieurs degrés d'enseignement, à savoir l'enseignement du premier degré et du second degré. Ces enseignements sont dispensés dans plusieurs types d'établissements qui peuvent être publics ou privés. Le Code de l'éducation mentionne les écoles, les collèges et les lycées. En ce qui concerne les établissements d'enseignement privés, une distinction doit être opérée selon les types de rapports qu'ils entretiennent avec l'État. Il peut s'agir d'établissements « hors contrat » ou d'établissement « sous contrat ». Les établissements « hors contrat » bénéficient d'une latitude considérable pour ce qui est de l'enseignement dispensé à la condition que celui-ci respecte l'objet de l'instruction publique, c'est-à-dire l'acquisition progressive du socle commun des connaissances défini par le Code de l'éducation (Art. L.442-2 du Code de l'éducation). Les établissements « sous contrats » peuvent être soit des établissements qui ont conclu des « contrats simples » ou des « contrats d'association » avec l'État. Si les différences sont multiples entre ces deux dernières catégories d'établissements, les établissements sous contrat simple organisent l'enseignement par référence aux programmes de l'enseignement public alors que les établissements sous contrat d'association dispensent les enseignements selon le programme de l'enseignement public (Art. L.442-5). En ce qui concerne ces derniers établissements, les avantages liés à la signature d'un contrat d'association sont multiples. Il s'agit notamment de la rémunération du personnel enseignant par l'État et du financement public des classes.

9 Cela ne manque pas de mettre en lumière un problème de légistique car les mesures relatives à l'enseignement présentes dans le premier titre relèvent davantage du second (Arlettaz, 2021).

10 Du point de vue procédural, il s'agit d'une saisine faite « dans la précipitation et la confusion » (Bertile, 2022, p. 155). En effet, 4 députés ont souhaité se désister et être retirés de la liste des signataires. Certains estimaient avoir subi des pressions alors qu'un autre député indiquait avoir séjourné à l'étranger (Bertile, 2022). Le désistement de ces députés pouvait éventuellement faire obstacle au contrôle du Conseil constitutionnel car le nombre minimum de députés conditionnant sa saisine ne serait pas atteint. Le Conseil exclut cette possibilité en estimant qu'une fois saisi, les membres du Parlement ne peuvent pas le dessaisir et s'opposer « à la mise en œuvre du contrôle de constitutionnalité engagé » (Cons. 3). Les exceptions visant les hypothèses d'erreur matérielle, de fraude ou de vice du consentement n'étant pas remplies en l'espèce, le Conseil procédera au contrôle de la constitutionnalité de la proposition de loi.

11 Cons. constit., 21 mai 2021, *Loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion*, 2021-818 DC.

à la seconde obligation, davantage subjective ou substantielle (Bertile, 2008, §59 ; Pons Parera, 2017, p.3), interdit la reconnaissance d'un droit au profit des particuliers d'utiliser une langue autre que le français dans leurs relations avec les administrations et les services publics ; de même, et inversement, les particuliers ne peuvent pas être contraints d'utiliser une telle langue. Ces exigences, déjà identifiées dans sa jurisprudence antérieure,<sup>12</sup> permettent ainsi au Conseil d'établir les frontières de la protection des langues régionales car toute intervention de l'État qui ne les respecterait pas serait inconstitutionnelle. Sur ces fondements, le juge a prononcé l'inconstitutionnalité des dispositions de la loi « Molac » qui prévoyaient la possibilité d'un enseignement immersif dans les langues régionales (2.1) et l'utilisation des signes diacritiques de ces langues dans les actes d'état civil (2.2).

## 2.1 L'inconstitutionnalité de l'enseignement immersif

La question de la conformité constitutionnelle de l'enseignement immersif n'a pas laissé la doctrine indifférente (Bertile, 2008, §§240 ff. ; Zabaleta Apaolaza, 2020). Toutefois le Conseil ne s'était pas prononcé d'une manière explicite sur ce point. Certes, sa jurisprudence antérieure, ainsi que celle du juge administratif, présageaient un constat de non-conformité (2.1.1). La loi « Molac » lui a donné l'occasion de déclarer l'inconstitutionnalité de cette méthode d'enseignement (2.1.2).

### 2.1.1 Les indices antérieurs relatifs à l'inconstitutionnalité de l'enseignement immersif

Le Conseil constitutionnel a fourni des indices quant à la conformité de l'enseignement immersif dans les établissements publics dans sa décision *Loi de finances pour 2002* du 27 décembre 2001.<sup>13</sup> L'article 134 de cette loi prévoyait la nomination et la titularisation des enseignants des établissements d'enseignement gérés par l'association « Diwan » si ces derniers venaient faire l'objet d'une intégration au sein de l'enseignement public. Or, l'enseignement par immersion était dispensé au sein de ces établissements privés. Le Conseil précise qu'en vertu de l'article 2 de la Constitution « 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 » (Cons. 49). Il définit ensuite la méthode de l'immersion linguistique utilisée au sein de ces établissements privés. Selon l'institution, il s'agit d'une « méthode qui 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 » (Cons. 51). Il conclut en estimant que « l'article 134 n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de décider du principe de l'intégration de tels établissements dans l'enseignement public ; qu'il appartiendra aux autorités administratives compétentes, sous le contrôle du juge, de se prononcer, dans le respect de l'article 2 de la Constitution et des dispositions législatives en vigueur, sur une demande d'intégration » (Cons. 52).

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel ne se prononce pas d'une manière explicite sur la constitutionnalité de l'intégration des établissements « Diwan » dans l'enseignement public.

Cela étant, il fournit des indications à la fois aux autorités administratives et au juge administratif quant aux conditions à prendre en compte lorsqu'il s'agira de décider d'une telle intégration ou de la contrôler. La conjonction opérée par le Conseil entre l'article 2 de la Constitution et sa définition de l'enseignement immersif a pu être analysée comme une condamnation, certes implicite, de cette méthode d'enseignement (Bertile, 2008, §245).

En ce qui concerne le juge administratif, il a été amené à se prononcer sur la légalité de plusieurs textes relatifs à l'intégration des établissements gérés par l'association « Diwan » dans l'enseignement public. Après avoir suspendu l'exécution de ces textes,<sup>14</sup> le Conseil d'État a procédé à leur annulation. A ce titre, il s'est notamment fondé sur une disposition du Code de l'éducation qui prévoyait que « [l]a langue de l'enseignement, des examens et des concours, ainsi que des thèses et mémoires dans les établissements publics et privés d'enseignement est le français, sauf exceptions justifiées par les nécessités de l'enseignement

12 Voir notamment Cons. constit., 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, 99-412 DC, Cons. 8.

13 Cons. Constit., 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, 2001-456 DC.

14 CE, Ord., 30 octobre 2001, *SNES et autres*, n°238654, 238656, 238680 ; CE, Ord., 15 juillet 2002, *UNSA Education et autres*, n° 248203, 248205.

des langues et cultures régionales ou étrangères, ou lorsque les enseignants sont des professeurs associés ou invités étrangers ». Or, le juge administratif a estimé qu'en prévoyant la possibilité d'un enseignement immersif au sein de certains établissements d'enseignement publics, les textes attaqués allaient « au-delà des nécessités de l'apprentissage d'une langue régionale et [excédaient] ainsi les possibilités de dérogation à l'obligation d'utiliser le français comme langue d'enseignement ».<sup>15</sup> Comme d'autres auteurs ont pu le souligner (Zabaleta Apaolaza, 2020, p. 104), le Conseil d'État a annulé ces textes en se fondant sur des dispositions législatives et non sur l'article 2 de la Constitution, même si ce dernier était présent dans les visas de ses arrêts. Par conséquent, la question de la conformité constitutionnelle de l'immersion linguistique dans l'enseignement public ne pouvait pas recevoir une réponse certaine. Dans le même temps, cette jurisprudence du juge administratif, combinée avec les précisions apportées par le Conseil constitutionnel dans sa décision *Loi de finances de 2002* suggéraient fortement l'inconstitutionnalité de la mise en place d'une telle méthode d'enseignement. Les doutes qui pouvaient exister sur ce point ont été dissipés par le Conseil dans sa décision relative à la loi « Molac ».

### 2.1.2 L'inconstitutionnalité affirmée de l'enseignement immersif

Le raisonnement qui a conduit le Conseil à déclarer l'inconstitutionnalité de l'article 4 de la loi « Molac » (2.1.2.1) ne manque pas de soulever des critiques et des interrogations qui trouvent leur source notamment dans la motivation laconique du Conseil (Arlettaz, 2021) (2.1.2.2). Lorsqu'il a fallu déterminer les conséquences de la décision du 21 mai 2021, le Ministère de l'éducation nationale a été confronté à ces ambiguïtés (2.1.2.3).

#### 2.1.2.1 Le raisonnement du Conseil constitutionnel

L'article 4 de la loi « Molac » entendait modifier l'article L.312-10 du Code de l'éducation. Cette disposition prévoit qu'un enseignement facultatif des langues régionales peut prendre deux formes : soit un enseignement de la langue régionale soit un enseignement bilingue en langue française et en langue régionale. La loi « Molac » consacrait une troisième forme, à savoir « un enseignement immersif en langue régionale, sans préjudice de l'objectif d'une bonne connaissance de la langue française ». Cet article fut déclaré contraire à la Constitution par le Conseil.

A ce titre, il rappelle les exigences qui découlent de l'article 2 de la Constitution mais il se réfère également à l'article 75-1 de la Constitution. Il semble déduire de cette dernière disposition que « pour concourir à la protection et à la promotion des langues régionales, leur enseignement peut être prévu dans les établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci » (Cons. 18). Toutefois, il ajoute qu'un tel enseignement est conditionné par le respect de l'article 2 de la Constitution. Dès lors, la mise en place de la méthode immersive ne serait constitutionnelle que si elle respecte cette disposition. La définition de cette méthode est par conséquent cruciale.

Sur ce point, le Conseil constitutionnel se fonde sur les travaux préparatoires de la loi « Molac » et il définit l'enseignement immersif comme « une méthode qui ne se borne pas à enseigner cette langue mais consiste à l'utiliser comme langue principale d'enseignement et comme langue de communication au sein de l'établissement » (Cons. 19). Cette définition, qui est presque identique à celle qu'il avait retenu dans sa décision *Loi de finances de 2002*, lui permet ainsi de conclure à l'inconstitutionnalité de l'article 4 de la loi « Molac ».

#### 2.1.2.2 Critiques et interrogations

La première réponse à ce constat de non-conformité à été celle du Premier Ministre. Celui-ci a missionné deux députés à analyser les effets concrets de ce constat et à formuler des propositions relatives « tenant au cadre juridique et aux modalités pratiques de l'offre pédagogique de conforter l'action des réseaux associatifs » (Euzet, Kerlogot, 2021, p. 3). Cette mission a donné lieu à l'établissement d'un rapport intitulé « L'enseignement des langues régionales. État des lieux et perspectives après la décision du Conseil constitutionnel du 21 mai 2021 ». Ce rapport, adopté en juillet 2021, permet de mettre en lumière et d'appuyer certaines des critiques et interrogations que le raisonnement du Conseil a pu faire naître.

<sup>15</sup> CE, 29 novembre, 2002, *SNES*, n° 238653.

La première critique porte sur l'identification ambiguë des destinataires des exigences qui découlent de l'article 2 de la Constitution. En effet, la lecture du considérant 18 de la décision suggère que ces exigences pèsent sur les « établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci ». Il est évident que les établissements publics font partie du cercle des destinataires de ces exigences. Cela revient ainsi à condamner la mise en place expérimentale de l'enseignement immersif au sein de certains de ces établissements.<sup>16</sup>

Toutefois, la question qui se pose est celle de savoir si la mise en place d'un enseignement immersif serait impossible à la fois dans les établissements d'enseignement publics *et* dans les établissements d'enseignement privés sous contrat d'association. La réponse à cette question n'est pas anodine car plusieurs établissements privés qui utilisent la méthode de l'immersion, comme les écoles Diwan ou Calandreta, ont conclu des contrats d'association avec l'État. Compte tenu des conséquences d'une telle association,<sup>17</sup> une telle interprétation large des destinataires de l'article 2 de la Constitution serait problématique pour plusieurs raisons. D'une part, la question de la constitutionnalité de ces contrats se poserait (Bertile, 2008). D'autre part, ces établissements se retrouveraient confrontés à un choix délicat : soit ils décident de continuer à dispenser un enseignement immersif sans pouvoir conclure un contrat d'association avec l'État soit ils abandonnent cette méthode d'enseignement pour pouvoir bénéficier d'un tel rapport avec l'État.<sup>18</sup>

La référence du Conseil aux « établissements qui assurent le service public de l'enseignement » ne permet pas de clarifier le débat comme en témoigne le commentaire de la décision.<sup>19</sup> La première version du commentaire limitait l'application des obligations de l'article 2 à « l'enseignement public », ce qui suggérait une référence aux établissements d'enseignement publics. Toutefois, ce commentaire a été rectifié. La seconde version précise que la décision « ne s'applique toutefois qu'au sein du service public de l'enseignement ».<sup>20</sup> Or, comme le rappellent les auteurs du Rapport de 2021, les établissements privés sous contrat participent au service public de l'enseignement (Euzet, Kerlogot, 2021, p. 30). L'analyse de la décision du Conseil ne permet donc pas d'identifier avec précision les destinataires des exigences de l'article 2 de la Constitution. Toutefois, comme le précise Véronique Bertile, « la décision l'emporte sur le commentaire » (Bertile, 2022, p. 160). La mention des établissements qui sont « associés au service public de l'enseignement » suggère ainsi une interprétation large du cercle des destinataires.

La seconde critique porte sur la définition de l'enseignement immersif retenue par le Conseil constitutionnel. Ce dernier considère qu'« [il] résulte notamment des travaux préparatoires de la loi déferée que l'enseignement immersif d'une langue régionale est une méthode qui ne se borne pas à enseigner cette langue mais consiste à l'utiliser comme langue principale d'enseignement et comme langue de communication au sein de l'établissement » (Cons. 19). Ainsi, l'institution définit l'immersion à travers deux éléments : la langue régionale est la langue principale d'enseignement et la langue de communication au sein de l'établissement. Cela soulève plusieurs remarques.

Premièrement, cette affirmation ne reflète pas les modalités réelles de l'enseignement immersif. En effet, le Conseil ne prend pas en compte le caractère divers des pratiques pédagogiques qui relèvent de cet enseignement (Euzet, Kerlogot, 2021 ; Bertile, 2022). Comme le soulignent les députés auteurs du Rapport relatif à l'enseignement des langues régionales, « les méthodes pédagogiques de l'immersion peuvent sensiblement varier sur plusieurs points, notamment quant au moment de l'introduction du français et la part consacrée chaque semaine à son enseignement » (Euzet, Kerlogot, 2021, p. 18). De plus, l'idée selon laquelle la langue régionale est utilisée comme langue de communication au sein de l'établissement ne correspond pas aux pratiques linguistiques au sein des établissements qui pratiquent l'immersion. Qu'il s'agisse des rapports de ces établissements avec les parents, les élèves ou bien d'autres administrations, ceux-ci se déroulent « systématiquement en français ou à tout le moins de façon bilingue » et les élèves ne sont pas contraints d'utiliser la langue régionale pendant la récréation par exemple (Euzet, Kerlogot, 2021, p. 19).

---

16 Voir sur cette expérimentation Zabaleta Apaolaza, 2020.

17 Voir 1. Introduction, note de bas de page n°6.

18 Une question similaire s'est posée en ce qui concerne l'intégration des écoles Diwan dans l'enseignement public. Voir Ribes, 2002.

19 Le Conseil constitutionnel publie des « Commentaires » qui visent à présenter l'apport juridique et la portée de ses décisions.

20 Commentaire de la décision du 21 mai 2021, p.15.



Quant à la conjonction opérée par le Conseil entre les deux éléments de définition de l'immersion linguistique, celle-ci est fragile car « la méthode de l'enseignement immersif pourrait consister à faire de la langue régionale la langue principale d'enseignement mais pas la langue de communication de l'établissement, qui resterait le français » (Bertile, 2022, p. 159).

Deuxièmement, la définition même des deux éléments utilisés par le Conseil constitutionnel demeure imprécise. Lorsqu'il condamne l'immersion linguistique car elle reviendrait à utiliser une langue régionale comme *langue principale d'enseignement* et comme *langue de communication* au sein de l'établissement, il ne fournit aucune précision quant à la manière dont ces éléments doivent être appréciés. Ces frontières de l'enseignement en langues régionales et donc de l'intervention de l'État en faveur de ces langues demeurent ainsi insaisissables. Le Rapport établi à la suite de la décision a également mis en avant ces incertitudes.

Pour ce qui est de la notion de *langue principale d'enseignement*, celle-ci n'est pas définie dans la décision. Soit cette notion interdit tout enseignement bilingue qui ne serait pas strictement paritaire entre le français et la langue régionale,<sup>21</sup> soit elle autorise un enseignement bilingue non paritaire dans lequel l'enseignement du et en français est présent au cours non seulement d'une année scolaire mais de plusieurs voire de l'ensemble des cycles d'enseignement.<sup>22</sup> Le Rapport retient cette seconde interprétation, malgré l'incertitude d'une position ultérieure du Conseil constitutionnel sur ce point.

Cette même prudence s'impose en ce qui concerne la notion de *langue de communication*. Le Rapport la définit en relation avec les obligations qui découlent de l'article 2 de la Constitution. Il s'agirait ainsi de « la langue utilisée par l'ensemble des usagers et des agents du service public de l'enseignement dans l'enceinte de l'établissement et avec l'extérieur : langue utilisée par l'administration de l'école, dans ses relations avec les parents, avec les agents, avec les partenaires institutionnels (rectorats, collectivités territoriales), et enfin et surtout, langue utilisée par le personnel de l'établissement avec les élèves » (Euzet, Kerlogot, 2021, pp. 43-44). Dans le même temps, les auteurs du Rapport invitent à la prudence en raison des difficultés d'interpréter cette notion utilisée par le Conseil constitutionnel (Euzet, Kerlogot, 2021).

Ces ambiguïtés ne font que refléter la motivation laconique (Arlettaz, 2021) de la décision du 21 mai 2021. Le Ministère de l'éducation nationale s'est donc notamment fondé sur le Rapport établi en juillet 2021 pour déterminer les conséquences de cette décision.

### 2.1.2.3 L'identification des conséquences de la décision par le Ministère de l'éducation nationale

Le 14 décembre 2021, une Circulaire qui fixe le cadre applicable à l'enseignement des langues régionales et plus particulièrement de l'enseignement immersif de ces langues a été adoptée. A travers cette circulaire, le Ministère a entendu neutraliser les critiques du Conseil à l'égard de cette méthode d'enseignement. Ainsi, malgré la censure du juge constitutionnel, le Ministère considère que l'enseignement immersif constitue une méthode particulière de l'enseignement bilingue qui est autorisé par l'article L312-10 du Code de l'éducation. S'agissant des conditions qui entourent l'enseignement immersif, celui-ci est facultatif dans la mesure où il appartient aux parents de choisir cette méthode pour les élèves. En ce qui concerne le temps d'enseignement du français et de la langue régionale, celui-ci est apprécié d'une manière globale, sur l'ensemble des cycles d'enseignement primaire. Quant à la langue de communication utilisée dans les établissements qui proposent la méthode de l'immersion, la Circulaire retient les éléments évoqués dans le Rapport publié en juillet 2021 et précise qu'il s'agit du français.

Compte tenu des ambiguïtés présentes dans la motivation de la décision du Conseil constitutionnel, il n'est pas certain que cet encadrement de l'enseignement immersif puisse suffire. Une éventuelle saisine soit du Conseil d'État, voire du Conseil constitutionnel à travers une question prioritaire de constitutionnalité, pourrait conduire ces deux institutions à adopter une interprétation restrictive de la méthode d'enseignement bilingue. En effet, il n'est pas exclu qu'elles considèrent que seul un enseignement bilingue strictement paritaire entre le français et la langue régionale puisse être autorisé par l'article 2 de la Constitution. Une telle interprétation

---

21 Ce qui semble correspondre à la position restrictive qu'a pu avoir le Conseil d'État sur cette question, voir Euzet, Kerlogot, 2021, pp. 46-47.

22 L'article D311-10 du Code de l'éducation définit les différents cycles d'enseignements de l'école maternelle à la fin du collège.

restrictive a par ailleurs été celle du commissaire du gouvernement dans l'affaire relative à l'intégration des écoles « Diwan » dans l'enseignement public. Celui-ci avait estimé que ce type d'enseignement était « la limite extrême de ce qui peut être fait dans le service public » (Schwartz, 2003).

Toujours est-il qu'à travers sa décision du 21 mai 2021, le Conseil a fixé la frontière, certes imprécise, de l'intervention de l'État en faveur de l'enseignement des langues régionales. Le Conseil établit une autre frontière à la protection étatique de ces langues en prononçant l'inconstitutionnalité de l'utilisation des signes diacritiques des langues régionales dans les actes d'état civil.

## 2.2 L'inconstitutionnalité des signes diacritiques des langues régionales dans les actes d'état civil

La possibilité d'utiliser les signes diacritiques des langues régionales dans les actes d'état civil a pu faire l'objet d'un débat certain en France. En effet, l'article 34 du Code civil, qui prévoit les éléments qui doivent figurer dans ces actes, reste silencieux quant à la question des signes diacritiques. Cette question est régie par une circulaire relative à l'état civil adoptée par le Ministère de la Justice le 23 juillet 2014. Ce texte précise que seuls les signes diacritiques autorisés par la langue française<sup>23</sup> peuvent être utilisés dans les actes d'état civil. A ce titre, la circulaire se fonde notamment sur la loi n°118 du 2 Thermidor An II ((20 juillet 1794) et l'arrêté du 24 prairial an XI (13 juin 1803) qui prévoient que l'utilisation de la langue française est obligatoire dans l'ensemble des actes publics.

Quant à la jurisprudence, celle-ci a été fluctuante. Dans un arrêt du 26 novembre 2001, *Baylac c/ Ministère public*,<sup>24</sup> la Cour d'appel de Montpellier s'est opposée à l'utilisation du prénom « Martí » en estimant notamment que l'article 2 de la Constitution s'opposait à l'utilisation du signe diacritique « í » dans les actes d'état civil. Cependant, la Cour d'appel de Rennes a autorisé dans un arrêt du 19 novembre 2018<sup>25</sup> l'inscription du prénom « Fañch » dans les actes d'état civil. Elle a estimé que la circulaire du 23 juillet 2014 n'avait pas une valeur normative et que l'utilisation du signe « ñ », présent dans la langue française, n'était pas contraire à l'article 2 de la Constitution. Dès lors, l'éventuelle inconstitutionnalité de l'utilisation du « ñ » a été neutralisée sur la base de l'existence de ce signe dans la langue française. Une logique qui vise à protéger les langues régionales n'est donc pas directement présente dans cet arrêt même si ce dernier protège indirectement ces langues.<sup>26</sup>

Face à cette jurisprudence fluctuante et face à la valeur juridique incertaine de certains textes régissant cette question, l'article 9 de la loi « Molac » entendait modifier le Code civil en autorisant expressément l'utilisation des signes diacritiques des langues régionales dans les actes d'état civil.<sup>27</sup> Or, dans sa décision du 21 mai 2021, le Conseil constitutionnel a examiné d'office cette modification. Il a estimé que l'autorisation d'utiliser des signes différents de ceux employés pour l'écriture de la langue française équivalait à la reconnaissance d'un droit d'utiliser une langue autre que le français dans les relations des particuliers avec les administrations et les services publics<sup>28</sup> (Cons. 22). Une telle reconnaissance étant proscrite par l'article 2 de la Constitution, le juge constitutionnel a conclu à l'inconstitutionnalité de l'article 9.

La motivation particulièrement brève du Conseil constitutionnel ne permet pas de saisir l'ensemble des conséquences qui découlent du constat d'inconstitutionnalité. Certes, les officiers d'état civil devront refuser l'utilisation des signes diacritiques des langues régionales et les juges ne pourront pas, *a priori*, remettre en cause de tels refus. Toutefois, la marge de manœuvre laissée à l'administration et aux juges est peut-être plus importante qu'il n'y paraît. En effet, la décision n'identifie pas les signes employés pour l'écriture de la langue française qui seraient autorisés et, par conséquent, les signes des langues régionales qui seraient proscrits. Cette identification pourrait être fondée sur deux méthodes. D'une part, selon une méthode restrictive

23 A savoir les « à - â - ä - é - è - ê - ë - ĩ - î - ô - ö - ù - û - ü - ÿ - ç ».

24 CA Montpellier, 26 novembre 2001, *Baylac c/ Ministère public*.

25 CA Rennes, 19 novembre 2018, *J-K B. et X. A c/ Procureur de la République*.

26 Cette approche fut également suivie par le Tribunal de grande instance de Bayonne lors d'une affaire portant sur l'inscription du prénom « Maaño » dans les actes d'état civil : TGI Bayonne, 11 juillet 2019, *P.E. et M. I. c/ Procureur de la République*.

27 L'art. 9 de la Loi adoptée prévoyait que « Les signes diacritiques des langues régionales sont autorisés dans les actes d'état civil ».

28 Cons. 22.

qui serait clairement défavorable aux langues régionales, les signes employés pour l'écriture de la langue française seraient uniquement ceux listés dans la circulaire de 2014 relative à l'état civil. D'autre part, selon une méthode extensive qui serait davantage favorable aux langues régionales, la catégorie des signes autorisés pour l'écriture de la langue française serait plus large. Dans ce sens, l'identification de ces signes pourrait se faire indépendamment de la liste établie par la circulaire. Il s'agit de l'approche utilisée par la Cour d'appel de Rennes dans l'affaire « Fañch ». En effet, en se fondant sur un faisceau d'indices, la Cour a pu estimer que le tilde était un signe présent dans la langue française et qu'il pouvait être utilisé dans les actes d'état civil. Une telle approche pourrait permettre l'utilisation de certains signes diacritiques des langues régionales dans les actes d'état civil. Elle pourrait même être justifiée par la décision du Conseil constitutionnel *Loi relative à l'emploi de la langue française* dans laquelle celui-ci a affirmé que « la langue française évolue, comme toute langue vivante, en intégrant dans le vocabulaire usuel des termes de diverses sources, qu'il s'agisse d'expressions issues de langues régionales, de vocables dits populaires, ou de mots étrangers »<sup>29</sup> (Cons. 6). Cela étant, elle comporte également des désavantages. Premièrement, cette approche n'autorise pas les signes diacritiques des langues régionales en tant que tels mais en tant que signes employés pour l'écriture de la langue française.<sup>30</sup> Deuxièmement, il n'est pas certain que l'ensemble des signes diacritiques des langues régionales pratiquées en France puissent bénéficier d'une telle solution.

Le silence de la décision du 21 mai 2021 sur ce point est donc susceptible d'amener l'administration et les juges à faire un choix entre ces deux méthodes divergentes. Le choix de la méthode restrictive n'est par conséquent pas exclu. De plus, le risque de remise en cause d'une approche défavorable aux langues régionales par la Cour européenne des droits de l'Homme et par la Cour de justice de l'Union européenne apparaît limité. Le juge de la Convention européenne des droits de l'Homme a reconnu une marge d'appréciation particulièrement importante aux États dans ce domaine. Ainsi, le refus des États d'autoriser une graphie des noms et/ou des prénoms dans des langues régionales n'a pas été considéré comme une violation de l'article 8 de la Convention.<sup>31</sup> Quant à la Cour de justice, elle a estimé que l'objectif qui consiste à protéger la langue officielle nationale d'un État en imposant la graphie des noms et/ou prénoms dans cette langue peut justifier des restrictions apportées à la liberté de circulation et de séjour des citoyens de l'Union.<sup>32</sup>

La décision du Conseil constitutionnel relative à la Loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion, bien qu'insuffisamment motivée, reflète la ténacité des frontières de la protection de la diversité linguistique en France. L'inconstitutionnalité de l'enseignement immersif et de l'utilisation des signes diacritiques dans les actes d'état civil est fondée sur les frontières fixées par l'article 2 de la Constitution. Ainsi, toute intervention de l'État en faveur des langues régionales doit nécessairement respecter les exigences de cette disposition. Ainsi conditionné, le contenu de la protection des langues régionales en France ne peut être que mesuré.

### 3 Le contenu mesuré de la protection des langues régionales

La décision du Conseil constitutionnel ainsi que la loi finalement promulguée permettent également de déterminer le contenu de la protection des langues régionales. Dès lors, l'État peut déployer certaines actions dans le domaine de l'enseignement (3.1) et certaines actions dans le domaine patrimonial et des services publics qui ont davantage une dimension symbolique (3.2). Dans les deux cas, l'ampleur de l'intervention en faveur des langues régionales s'avère finalement mesuré bien que non-insignifiant.

#### 3.1 Les interventions possibles dans le domaine de l'enseignement

La loi « Molac » conduit les autorités publiques à déployer deux types d'interventions dans le domaine de l'enseignement. La première, qui a fait l'objet de la saisine du Conseil constitutionnel, consiste dans la mise en place du « forfait scolaire » (3.1.1). La seconde intervention, qui n'a pas été examinée par le Conseil, est la généralisation de l'enseignement des langues régionales (3.1.2).

29 Cons. Constit., 29 juillet 1994, *Loi relative à l'emploi de la langue française*, n° 94-345 DC.

30 Regret exprimé également dans Moal, 2022.

31 CEDH, 11 septembre 2007, *Bulgakov c. Ukraine*, req. n°59894/00.

32 CJUE, 12 mai 2011, *Runevic-Vardyn*, C-391/09.

### 3.1.1 La mise en place du « forfait scolaire »

L'article 6 de la proposition de loi prévoyait la mise en place d'une participation financière d'une commune à la scolarisation d'un enfant dans un établissement privé de premier degré sous contrat d'association dispensant un enseignement de langue régionale sur le territoire d'une autre commune. Pour qu'il y ait une telle participation financière, la commune de résidence de l'enfant ne doit pas disposer d'une école qui assure un tel enseignement.

Ce « forfait scolaire » existait préalablement à la loi « Molac » dans l'école publique<sup>33</sup> mais également dans les établissements privés de premier degré. Toutefois, dans cette seconde hypothèse, le Code de l'éducation prévoyait expressément que la participation financière des communes était « volontaire ». La proposition de loi entendait supprimer cette dernière mention. Les députés qui ont saisi le Conseil constitutionnel considéraient que le caractère obligatoire du « forfait scolaire » était contraire à l'article 2 de la Constitution. En effet, pour les auteurs de la saisine, une telle obligation de financement serait contraire à l'interprétation retenue par le Conseil selon laquelle l'enseignement des langues régionales « ne saurait présenter qu'un caractère facultatif » (Cons. 6).

Or, le Conseil constitutionnel n'a pas retenu cette analyse. Il a estimé que l'article 2 de la Constitution « n'interdit pas à l'État et aux collectivités territoriales, pour concourir à la protection et à la promotion des langues régionales, d'apporter leur aide aux associations ayant cet objet » (Cons. 8).<sup>34</sup> Il a également considéré que le « forfait scolaire » ne revenait pas à obliger une personne morale de droit public ou une personne de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public d'utiliser une langue autre que le français (Cons. 13). De plus, la mise en place de cette participation financière n'entraînait ni la reconnaissance d'un droit au profit des particuliers à utiliser les langues régionales dans leurs rapports avec les administrations ou les services publics, ni la consécration d'une obligation d'utiliser ces langues. Par conséquent, le Conseil a déclaré le « forfait scolaire » conforme à la Constitution (Cons. 13).

Sur ce point, l'absence de référence expresse à l'article 75-1 de la Constitution peut paraître étonnante. Cela étant, comme le précise Véronique Bertile, malgré cette absence, « c'est bel et bien [son] esprit » qui irrigue cette affirmation et la suite de la motivation du Conseil. La « lecture combinée » de l'article 2 et de l'article 75-1 a donc « pesé dans la validation du “forfait scolaire” » (Bertile, 2022, pp. 157-158). Cette déclaration de conformité soulève néanmoins une interrogation quant à son articulation avec l'inconstitutionnalité de la méthode de l'immersion linguistique. Si les établissements privés de premier degré qui utilisent l'immersion ne peuvent pas être liés à l'État par des contrats d'association, alors ils ne rentreraient pas dans le champ d'application du « forfait scolaire ». Cela renvoie à la délicate question de l'identification des destinataires des exigences qui découlent de l'article 2 de la Constitution.<sup>35</sup>

Toujours est-il que, malgré cette interrogation, la mise en place de cette participation financière constitue une avancée dans la protection des langues régionales. Il en est de même de la généralisation de l'enseignement des langues régionales dans le cadre de l'horaire normal des écoles, collèges et lycées.

### 3.1.2 La généralisation de l'enseignement des langues régionales

L'article 7 de la loi « Molac » a introduit un article L. 312-11-2 dans le Code de l'éducation qui dispose que « dans le cadre de conventions entre l'État et les régions, la collectivité de Corse, la Collectivité européenne d'Alsace ou les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution, la langue régionale est une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires, des collèges et des lycées sur tout ou partie des territoires concernés, dans le but de proposer l'enseignement de la langue régionale à tous les élèves ». Il s'agit d'une généralisation (Bertile, 2022, p. 155) de l'enseignement des langues

33 Art. L.212-8 du Code de l'éducation.

34 Voir d'une manière similaire, Cons. Constit., 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, 2001-456 DC, Cons. 49 : « Considérant que, si, pour concourir à la sauvegarde des langues régionales, l'État et les collectivités territoriales peuvent apporter leur aide aux associations ayant cet objet, 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 ».

35 Voir supra.

régionales qui est cependant conditionnée par la conclusion de conventions entre l'État et les collectivités territoriales concernées.

Ce faisant, la loi « Molac » étend le régime retenu en Polynésie française depuis 1984<sup>36</sup> et en Corse depuis 2002<sup>37</sup> à l'ensemble des langues régionales. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la constitutionnalité de ces régimes dans plusieurs décisions. Pour qu'un tel enseignement soit constitutionnel, il ne doit « revêtir [...] un caractère obligatoire ni pour les élèves, ni pour les enseignants ; qu'il ne saurait non plus avoir pour effet de soustraire les élèves aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci ». <sup>38</sup> En somme, l'enseignement des langues régionales doit être facultatif (Cons. 25).<sup>39</sup>

La question qui a pu se poser était relative à l'identification des destinataires de ce caractère facultatif. Sur ce point, le Conseil constitutionnel a progressivement élargi le cercle des destinataires pour y inclure non seulement les élèves mais également les enseignants. Quant à l'administration scolaire, la doctrine a également considéré qu'elle faisait partie de ce cercle. Dès lors, « si les élèves ne sont pas obligés de suivre des cours de langue régionale, les écoles ne sont, pour leur part, pas non plus tenues d'organiser de tels cours » (Bertile, 2008, § 239).

La loi « Molac » étend l'enseignement dans le cadre des horaires normaux à l'ensemble des langues régionales sans remettre en cause d'une manière apparente le principe du caractère facultatif de cet enseignement. Il s'agit d'un aspect souligné à la fois dans l'une des contributions extérieures (Mastor, 2021) soumises au Conseil constitutionnel et dans les travaux parlementaires de la loi.<sup>40</sup> Toutefois, une nuance peut être déduite de ces mêmes travaux parlementaires quant aux destinataires du caractère facultatif de l'enseignement des langues régionales. Si cet enseignement est indiscutablement facultatif pour les élèves et les enseignants, il n'en est pas nécessairement de même quant à l'administration. En effet, certains éléments peuvent suggérer l'existence d'une obligation qui incombe à celle-ci de proposer un tel enseignement. Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, [Paul Molac](#) avait affirmé que « [d]ans le cadre des [conventions conclues entre l'État et les régions] lorsqu'il existe un besoin reconnu sur un territoire, l'enseignement de la langue régionale devra être *obligatoirement proposé* aux élèves des écoles maternelles et élémentaires, des collèges et des lycées sans que cet enseignement ne soit pour autant obligatoire ». [Il a également précisé](#) que l'« *obligation prévue* [par la proposition de loi] ne s'appliquerait donc que si une telle convention a été conclue, et dans les territoires pour lesquelles elle l'a été ». Or, cette éventuelle obligation suppose dans le même temps une [mise en œuvre progressive](#) « afin notamment de former les enseignants ». <sup>41</sup> Cette progressivité peut également être déduite de certaines dispositions de la Convention spécifique pour la transmission des langues de Bretagne et le développement de leur usage dans la vie quotidienne 2022-2027, signée, sur le fondement de la loi « Molac », entre l'État et la Région Bretagne le 15 mars 2022.<sup>42</sup> Dans le même temps, cette Convention ne mentionne pas l'existence d'une obligation de proposer un enseignement des langues régionales. Par conséquent, une interrogation subsiste quant à son existence.

Toujours est-il que la généralisation de l'enseignement des langues régionales dans le cadre des horaires normaux des écoles, collèges et lycées constitue une avancée significative dans la protection des langues

36 Loi portant statut du territoire de la Polynésie française (loi n°84-820 du 6 septembre 1984)

37 Loi relative à la Corse (loi n°2002-92 du 22 janvier 2002). Sur les évolutions relatives à l'enseignement du tahitien et d'autres langues polynésiennes ainsi que du corse voir Bertile, 2008, §§210 ff.

38 Cons. Constit., 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*, n° 2001-454 DC, Cons. 24 ; Cons. Constit., 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, n°2004-490 DC, Cons. 70.

39 Sur ce principe voir Bertile, 2008, §§ 227 ff.. L'affirmation constante de ce principe par le Conseil de même que la similarité rédactionnelle entre l'article 7 de la loi « Molac » et l'article 312-11-1 du Code de l'éducation relatif à l'enseignement du corse peuvent être les raisons pour lesquelles le juge n'a pas examiné d'office la constitutionnalité de cette disposition dans sa décision du 21 mai 2021. Néanmoins, cela ne préjuge pas de la constitutionnalité de la généralisation de l'enseignement des langues régionales. Le Conseil pourrait être amené à examiner cette disposition dans le cadre d'une Question prioritaire de constitutionnalité ultérieure.

40 Assemblée nationale, Réunion de la [Commission des affaires culturelles et de l'éducation](#) du 31 mars 2021.

41 Voir également la discussion de la proposition de loi à l'Assemblée Nationale le 13 février 2020.

42 Par exemple, l'article 17 de cette Convention prévoit que « Dans le premier degré, l'État s'engage à progresser vers une généralisation de l'enseignement de la langue bretonne dans le cadre de l'horaire normal des cours sur tout le territoire académique ».

régionales. La loi « Molac » prévoit aussi le déploiement de certaines interventions étatiques qui ont davantage une dimension symbolique.

### 3.2 Les interventions possibles dans le domaine patrimonial et des services publics

La loi « Molac » reflète également des interventions de l'État dans le domaine patrimonial et dans le domaine des services publics. Ces interventions, qui n'ont pas été examinées par le Conseil constitutionnel dans sa décision, visent à inciter symboliquement l'utilisation des langues régionales. Cette loi renforce la reconnaissance patrimoniale de ces langues (3.2.1) et consacre explicitement la possibilité pour les services publics d'utiliser une signalétique plurilingue (3.2.2).

#### 3.2.1 Le renforcement de la reconnaissance patrimoniale des langues régionales

L'article premier de la loi a modifié l'article L.1 du Code du patrimoine. Désormais, la notion de « patrimoine », au sens de ce Code, est également composée « du patrimoine linguistique, constitué de la langue française et des langues régionales ». L'origine de ce mouvement de patrimonialisation remonte aux années 1960 lorsque plusieurs circulaires du Ministère de l'éducation nationale ont opéré un lien entre les langues régionales et la notion de patrimoine. Il s'est par la suite développé notamment à travers l'introduction de l'article 75-1 dans la Constitution lors de la révision constitutionnelle de 2008. Le législateur a pris en compte cette révision car l'article L. 312-10 du Code de l'éducation dispose depuis 2013 que « [l]es langues et cultures régionales appartenant au patrimoine de la France, leur enseignement est favorisé prioritairement dans les régions où elles sont en usage ».

La loi « Molac » participe et renforce ce mouvement qui intègre les langues régionales dans la notion de *patrimoine-communauté* (Rochfeld, 2013). A travers leur intégration dans cette dernière notion, qui s'éloigne de la notion traditionnelle de patrimoine, les langues régionales peuvent être analysées comme des « biens collectifs » (Mirieu de Labarre, 2006, p. 2) qui ont un *sens* et une *valeur sociale* à la fois pour les locuteurs et pour la collectivité. Même si l'apport de la modification du Code du patrimoine est limité, il ne faut pas sous-estimer l'importance de ce type d'intervention *recognitive* de l'État. En effet, cela reflète la reconnaissance par l'État des langues régionales et de leurs locuteurs.

Le second article de la loi « Molac » témoigne d'une approche similaire. Celui-ci modifie l'article L.111-1 du Code du patrimoine. Ce dernier qualifie désormais les « biens présentant un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue [...] de la connaissance de la langue française et des langues régionales » en tant que trésors nationaux. Au-delà de sa dimension *recognitive*, cette disposition permet également d'étendre le contrôle de l'État sur l'exportation de ce type de biens.

#### 3.2.2 L'utilisation d'une signalétique plurilingue par les services publics

Une autre mesure symbolique et incitative prévue par la loi « Molac » est relative à l'utilisation d'une signalétique plurilingue par les services publics. L'article 8 de la loi dispose ainsi que « [l]es services publics peuvent assurer sur tout ou partie de leur 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 possibilité d'utiliser des traductions du français dans les langues régionales a été consacrée dans plusieurs décisions du Conseil constitutionnel. Qu'il s'agisse de sa décision sur la Loi relative à l'emploi de la langue française de 1994<sup>43</sup> ou, plus particulièrement, de sa décision portant sur la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, le Conseil avait clairement affirmé que l'article 2 de la Constitution « n'interdit pas l'utilisation de traductions ».<sup>44</sup>

---

43 Cons. Constit., 29 juillet 1994, *Loi relative à l'emploi de la langue française*, n° 94-345 DC, Cons. 7.

44 Cons. constit., 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, 99-412 DC, Cons. 8.

Or, malgré cette autorisation, certaines juridictions ont pu adopter des décisions « sévères » (Bertile, 2022, p. 154) dans ce domaine. Il en était ainsi par exemple du Tribunal administratif de Montpellier. Celui-ci s'est prononcé sur la décision d'installer des panneaux d'entrée dans une commune rédigés en occitan en dessous des panneaux d'entrée rédigés en langue française. Une association intitulée « le Mouvement républicain de salut public » a demandé au maire de la commune de retirer ces panneaux. Le refus du maire fut contesté par l'association devant le Tribunal administratif. Dans sa décision, le Tribunal a fourni une interprétation particulièrement restrictive de l'article 2 de la Constitution, des dispositions de la loi du 4 août relative à l'emploi de la langue française et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Selon le Tribunal, l'utilisation d'une signalétique plurilingue n'est autorisée que lorsqu'elle est justifiée par des circonstances particulières ou par l'intérêt général. En l'occurrence, cette condition n'est pas considérée remplie car la traduction en occitan serait « dépourvue de fondement historique » et d'un « usage local suffisamment ancien et constant ». Le Tribunal administratif a donc enjoint au maire d'enlever les panneaux. Or, la Cour administrative d'appel a annulé cette décision en estimant que l'interprétation retenue était dépourvue « de tout fondement constitutionnel et légal ». Par conséquent, elle a affirmé que « l'utilisation de traductions de la langue française dans les différentes langues régionales n'est pas interdite pour les inscriptions apposées sur la voie publique et destinées à l'information du public, lorsqu'en même temps l'utilisation du français est suffisamment et correctement assurée ».<sup>45</sup>

Afin d'éviter ce type de débat, la loi « Molac » a consacré législativement la possibilité d'utiliser des signalétiques plurilingues. Cette consécration « permet d'ouvrir des perspectives nouvelles dans les régions où le bilinguisme dans la signalétique publique ou les documents des services publics est peu développé ou inexistant » et même de « dépasser les réticences de certains services publics ou de certaines collectivités territoriales » (Coyos, 2022, p. 118) relatives à cette utilisation. D'une manière plus générale, elle traduit une reconnaissance des langues régionales (Coyos, 2022) et vise à inciter l'utilisation de ces langues d'un point de vue psycho-symbolique (Guset, 2017, p. 231).

#### 4 Conclusion

La loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion et la décision du Conseil constitutionnel du 21 mai 2021 reflètent la politique ambivalente de l'État français à l'égard des langues régionales. La loi promulguée contient indiscutablement des avancées en faveur de la protection de ces langues. Toutefois, la décision du juge constitutionnel a considérablement réduit l'ampleur de la protection initialement souhaitée par le législateur. En consacrant l'« ascendant » (Bertile, 2022, p. 158) de l'article 2 sur l'article 75-1 de la Constitution, cette décision interroge l'apport de l'introduction de cette dernière disposition lors de la révision constitutionnelle de 2008. Elle révèle également la réticence pérenne du Conseil concernant les langues régionales et une hostilité certaine à l'égard de leur utilisation. Finalement la seule voie d'un renforcement futur de la protection de ces langues semble être une révision constitutionnelle, à savoir une perspective incertaine et improbable.

---

45 CAA Marseille, 28 juin 2012, *Commune de Villeneuve-Les-Maguelone*.

## Références

- Arletta, Jordane. (2021, juin 9). [Le Conseil constitutionnel et les normes constitutionnelles linguistiques](#). *JP blog*.
- Barère de Vieuzac, Bertrand. (1794). [Rapport du Comité de salut public du 8 pluviôse an II sur les idiomes](#).
- Bennett, Jane. (2008). Modernity and Its Critics. In John S. Dryzek, Bonnie Honig, Anne Phillips (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Theory* (pp. 211-224). Oxford University Press.
- Bertile, Véronique. (2008). *Langues régionales ou minoritaires et Constitution – France, Espagne et Italie*. Bruylant.
- Bertile, Véronique. (2022). Jurisprudence du Conseil constitutionnel. *Revue française de droit constitutionnel*, 129, 143-192.
- Blanc, Agnès. (2010). *La langue du Roi est le français. Essai sur la construction juridique d'un principe d'unicité de la langue de l'État royal*. L'Harmattan.
- Blanc, Agnès. (2013). *La langue de la République est le français. Essai sur l'instrumentalisation juridique de la langue par l'État (1789-2013)*. L'Harmattan.
- Blanchet, Philippe. (2022). Éléments de contextualisation pour une analyse de la loi Molac : glottophobie institutionnelle et combat pour les droits linguistiques en France. *Cahiers internationaux de sociolinguistique*, 20, 13-28.
- Bodin, Jean. (1577). [Les six livres de la République](#). Gallica, Bibliothèque nationale de France.
- Cerquiglini, Bernard. (1999). *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*.
- Citot, Vincent. (2005). Le processus historique de la modernité et la possibilité de la liberté (universalisme et individualisme). *Le Philosophoire*, 25, 35-76.
- Coyos, Jean-Baptiste. (2022). L'incidence de la loi Molac sur les langues régionales dans les domaines du patrimoine et des services publics. *Cahiers internationaux de sociolinguistique*, 20, 109-126.
- Euzet, Christophe, et Kerlogot, Yannick. (2021). [L'enseignement des langues régionales. État des lieux et perspectives après la décision du Conseil constitutionnel du 21 mai 2021](#). Rapport au Premier ministre. Gouvernement de la République française.
- Foyer, Jean. (1996). *Histoire de la Justice*. Presses Universitaires de France.
- Grégoire, Henri-Baptiste. (1794). [Rapport du Comité d'instruction publique du 16 prairial an II sur la nécessité et les moyens d'anéantir le patois, d'universaliser l'usage de la langue française](#).
- Guset, Victor. (2017). *L'interprétation de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* [Thèse de doctorat en Droit public]. Université de Bordeaux.
- Malaurie, Philippe. (1965). Le droit français et la diversité des langues. *JDI*, 565-590.
- Marguet, Laurie. (2021). Le Conseil au soutien des justiciables ? Quand le Conseil s'empare des moyens d'inconstitutionnalité – Réflexions autour des moyens soulevés d'office. *Revue des droits de l'homme*, 20. <https://doi.org/10.4000/revdh.12184>
- Mastor, Wanda. (2021). [Contribution extérieure à l'appui de la conformité à la Constitution de la loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion](#). Conseil constitutionnel.
- May, Paul. (2016). *Philosophies du multiculturalisme*. Presses de Sciences Po.



- Mirieu de Labarre, Eric. (2006). *Droit du patrimoine architectural*. LexisNexis, Litec.
- Moal, Stefan. (2022). Les origines de la décision du Conseil constitutionnel sur l'utilisation des signes diacritiques propres aux langues minorisées dans les documents officiels et ses conséquences. *Cahiers internationaux de sociolinguistique*, 20, 85-107.
- Pons Parera, Eva. (2017). Presentation: languages and status. Does official recognition matter? *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, (monographic section) 67, 1-6. <https://doi.org/10.2436/rld.i67.2017.2989>
- Ribes, Didier. (2002). *Enseignement et langues régionales : le cas Diwan*. Dalloz, 1955.
- Rochfeld, Judith. (2013). *Les grandes notions du droit privé*. Presses Universitaires de France.
- Schwartz, Remy. (2003). L'illégalité de l'intégration dans le secteur public des écoles Diwan. *LPA*, 111, 9.
- Urrutikoetxea, Egoitz. (2018). *La politique linguistique de la Révolution française et la langue basque*. Elkar.
- Urteaga, Eguzki. (2022). Loi Molac : débat parlementaire, adoption et réactions. *Cahiers internationaux de sociolinguistique*, 20, 29-45.
- Woehrling, Jean-Marie. (2013). Histoire du droit des langues de France. In Georg Kremnitz (dir.), *Histoire sociale des langues de France* (pp. 71-88). Presses Universitaires de France.
- Zabaleta Apaolaza, Eneritz. (2020). Inmersión lingüística y Constitución: una perspectiva francesa. *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 73, 94-112. <https://doi.org/10.2436/rld.i73.2020.3440>