

COMPTE RENDU de la SÉANCE Du MARDI 15 JUIN 1999

La séance est ouverte à 10 heures en présence de tous les conseillers sous la présidence de Monsieur Yves GUÉNA, Président par intérim.

Monsieur GUÉNA : La séance est ouverte. Je donne la parole à Monsieur le Préfet Abadie pour son rapport que je sais très approfondi.

Monsieur ABADIE : INTRODUCTION :

Avant d'entrer dans le vif de l'analyse constitutionnelle, je voudrais dire, au titre de mon moi profond, et non pas en tant que juge du traité qui, lui, doit faire abstraction de ses sensibilités propres, combien l'esprit qui préside à cette Charte me heurte et me blesse dans la conception que j'ai de la République et de son unicité. Je dis l'esprit, c'est-à-dire :

- les motivations sous-jacentes,
- les réalités mal prises en compte,
- et le nouveau paysage international vers lequel on pourrait croire qu'on essaie de nous entraîner.

• **Les motifs :**

Il semble que la Charte parte de l'idée que les groupes minoritaires, du fait de la langue qu'ils pratiquent à côté de la langue officielle ou pratiquèrent historiquement, sont opprimés dans leur culture et dans leurs droits civiques tant qu'on n'aura pas hissé cette langue comme moyen complet d'échanges dans la vie sociale et tant qu'un effort national ne sera pas fait non seulement pour la maintenir ou l'approfondir, mais également pour en développer l'usage auprès de locuteurs nouveaux : cette oppression, je ne la ressens pas en ce qui concerne la France.

* **La réalité déformée :**

C'est considérer de la même manière, et traiter de la même façon :

- les Etats où des minorités nationales ethniques, religieuses ou linguistiques forment des entités fortes, homogènes, rebelles à toute intégration, très dissociées du reste de la Nation dans laquelle elles posent des problèmes politiques et implantées dans un territoire délimitable,

- et les Etats comme la France où la situation est toute différente ; ici les spécificités linguistiques, qui ont leur source dans une histoire lointaine, sont plus difficilement identifiables dans leur réalité sociale, mis à part l'outre-mer ; de même est souvent impossible la délimitation des territoires ou elles seraient notamment pratiquées ; le plus souvent, l'usage résiduel d'une langue ancestrale est marginal, et plus proche d'un certain esthétisme culturel que de la marque d'une volonté générale de se différencier de l'ensemble de la Nation ; la langue historique alléguée n'est comprise ou parlée que par une faible partie de la communauté dont ses locuteurs se réclament, et toujours très accessoirement.

Ainsi une idée fausse de la réalité c'est de faire comme si les locuteurs de ces langues étaient inintégrables ou comme s'il était incivique de tenter de les intégrer, alors qu'en France, partout où il y a une demande suffisante, des enseignements dans les langues régionales sont organisés et aidés, et des approfondissements soutenus, sans qu'il soit besoin d'injonctions extérieures.

* **Vers quel paysage international ?**

Qu'est-ce qui semble sous-tendre une telle démarche ? C'est l'idée de plus en plus répandue du communautarisme ; l'idée que les organisations internationales super-étatiques doivent être établies par juxtaposition de petites entités, correspondant chacune au plus petit dénominateur commun à une population donnée ; c'est la culture des différences, dans la pensée que la différence fait la culture. Le morcellement des nations apparaît à certains comme le meilleur moyen de fonder les communautés internationales, ou régionales comme l'Europe, en cassant les entités politiques nationales.

Je dramatise, pensez-vous ; on n'en est pas encore là ! Oui, bien sûr, mais il y a une certaine accumulation de signes qui va dans cette direction :

- le pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1981 qui confère, dans un article 27 que la France a refusé heureusement de signer, des droits spécifiques subjectifs aux minorités ethniques, religieuses ou linguistiques (réserve explicite non interdite par ce traité) ;

- la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1995, si contraire à notre Constitution que le Gouvernement, après avis du Conseil d'Etat, a refusé de la signer et bien sûr de la faire ratifier, car une simple réserve, même nette et cinglante, un moment envisagé, a été jugée insuffisante pour éliminer tout risque d'inconstitutionnalité.

- un texte international -un projet de résolution- est actuellement préparé dans le cadre du Conseil de l'Europe pour la reconnaissance de populations autochtones et de leurs droits.

Cette Charte peut ainsi apparaître comme le reflet d'un état d'esprit que, moi du moins, je considère comme préoccupant et nécessitant de la vigilance. Mais nous n'avons pas à juger un état d'esprit. Nous avons à juger un texte dans ses stipulations, dans le concret de ses dispositions ; il est généralement admis que "l'esprit d'un texte n'est pas en lui-même source de droit" (Guy Carcassonne le rappelle) et on voit en effet qu'entre esprit et stipulations de ce traité, il y a une grande différence qui se manifeste de plusieurs façons :

- * d'abord dans le texte du "rapport explicatif" dont le Conseil de l'Europe a assorti le traité et qui donne une traduction minimaliste des termes du traité qui pouvaient faire problème à nos yeux ;
- * ensuite dans plusieurs formulations rédactionnelles précautionneuses ça et là, dans le texte du traité ;
- * et surtout dans la possibilité offerte d'adaptations aux particularités de chaque Etat, à la géographie de ses langues régionales, ou à ses exigences constitutionnelles.

Chaque Etat peut choisir en effet entre diverses dispositions optionnelles de la partie III de la Charte (qui porte notamment sur l'utilisation des langues dans la "vie publique"), en quelque sorte comme dans un "repas à la carte" dans un restaurant ; et si l'Etat-partie au traité fait un choix précautionneux, l'ensemble des obligations retenues et acceptées peut se révéler fort éloigné de l'esprit qui a présidé à l'élaboration de la Charte dont la force contraignante se trouve ainsi très atténuée.

De même, chaque fois qu'une mesure est décrite concrètement on trouve la plupart du temps dans le texte une précaution de langage comme : "dans la mesure où cela est raisonnablement possible", ou "dans la mesure du possible", ou "compte tenu des conditions spécifiques et des traditions historiques propres à chaque région".

De la même façon, quand la partie II de la Charte définit des objectifs et des principes qui, pris à la lettre, pourraient laisser craindre quelque inconstitutionnalité, le rapport explicatif du Conseil de l'Europe accompagnant le traité précise que ces objectifs et principes "ne sont pas des règles précises de mises en oeuvre" ; qu'ils sont un "cadre" ; que les éléments normatifs se trouvent, eux, dans la partie III qui énumère les "mesures à prendre" au sein

desquelles chaque Etat choisit celles qui se plient plus facilement à ses caractéristiques linguistiques et constitutionnelles.

Ainsi, à l'issue d'une lecture "étroite et stricte" du traité signé par la France, les stipulations concrètes qu'il comporte ne me sont pas apparues contraires à la Constitution. Vous savez que le Conseil constitutionnel lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, doit conclure seulement à la contrariété ou à la non-contrariété avec la Constitution car aucune réserve d'interprétation ne peut être formulée sur une convention internationale.

Mais le Conseil peut en revanche, ce que je me propose de faire formuler à l'intention du législateur -puisque il y aura une législation d'application-, des administrations et du juge national, décrire le champ réel de la portée des obligations résultant de la lecture de la Charte qu'en fait notre Conseil et qui est telle que la Constitution demeure respectée.

C'est là ma conclusion. Je me propose de vous y conduire :

- en rappelant brièvement l'histoire de l'élaboration du traité et l'état des premières signatures et ratifications ;
- en explicitant l'économie générale de la Charte ;
- en précisant l'objet de la saisine ;
- en évoquant le problème de la liste des langues à retenir ;
- en analysant la nature et la portée de la déclaration interprétative annexée par le Gouvernement à ses instruments de ratification ;
- en abordant la question des contentieux postérieurs (possibles) au plan interne ou international ;
- en définissant les règles et principes constitutionnels qui pourraient être affectés par le traité ;
- en examinant enfin, au regard de ces principes, l'ensemble des 39 dispositions de la partie III de la Charte retenues par le Gouvernement, et éclairées par les définitions, principes et objectifs exprimés dans le Préambule et la parties I et II.

I. HISTOIRE DE L'ELABORATION DU TRAITE ET ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS :

Je serai bref sur ce point, un historique détaillé se trouvant dans le "rapport explicatif" qui vous a été distribué et dans une "fiche" du Gouvernement.

Le "coup d'envoi" a été donné par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui, en 1981, a adopté une recommandation relative aux "problèmes d'éducation et de culture posés par les langues minoritaires et les dialectes de l'Europe", suivie de près par une résolution du Parlement européen sur la même question. Les deux documents concluaient à la nécessité d'élaborer "une charte des langues et cultures régionales ou minoritaires".

En 1989 a été créé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe un "comité ad hoc" d'experts gouvernementaux ayant pour mission d'élaborer la Charte, comité dont les travaux se sont achevés en 1992. Le 26 juin 1992, la Charte était adoptée par le Comité des Ministres et ouverte à la signature des Etats-membres le 5 novembre 1992.

Il faut savoir que, tout au long de la négociation, les participants français à la négociation se sont montrés très circonspects sur la compatibilité de cette Convention avec la Constitution. Ils ont d'ailleurs obtenu de sérieuses inflexions du texte initial allant dans le sens de ces préoccupations.

C'est le 7 mai 1999 seulement que le ministre délégué aux Affaires européennes, Monsieur Moscovici, a signé la Charte à Budapest, au nom de la France. Sur 40 Etats concernés, la France est le dix-neuvième Etat-membre du Conseil de l'Europe à l'avoir signée. 8 d'entre eux l'ont déjà ratifiée (Croatie, Finlande, Allemagne, Hongrie, Liechtenstein, Pays-Bas, Norvège et Suisse). Cinq ratifications seulement étaient nécessaires pour son entrée en vigueur.

II. ECONOMIE GENERALE DE LA CHARTE :

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comprend un préambule et cinq parties. La partie I (articles 1 à 6) est consacrée aux "Dispositions générales" c'est-à-dire la définition des langues concernées et les modalités de procédure pour les engagements résultant du traité. La partie II (article 7) traite des "Objectifs et principes poursuivis" avec l'engagement pour l'Etat signataire d'appliquer cet article 7 aux langues qu'il aura définies. La partie III (articles 8 à 14), la plus substantielle, porte le libellé : "Mesures en faveur de l'emploi des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique, à prendre en conformité avec les engagements souscrits en vertu du paragraphe 2 de

l'article 2". La partie IV (articles 15 à 17) est relative au contrôle et au suivi de l'"Application de la Charte". Enfin, la partie V (articles 18 à 23) comporte des "dispositions finales" sur les modalités de signature, ratification, et mise en vigueur, dont un article 21 qui exclut toute réserve sauf sur une partie de l'article 7.

Le Conseil de l'Europe a joint à la Charte un document intitulé "rapport explicatif" qui a été rédigé par le Comité d'experts chargé de son élaboration. Ce rapport n'a pas de portée normative, mais il peut être utilisé en tant "qu'instrument ayant rapport au traité", au sens de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, pour interpréter, en cas de litige, les dispositions de la Charte. Il pourra également servir de référence au "comité d'experts" chargé par les articles 16 et 17 de la Charte du suivi de son application.

L'économie de la Charte est tout à fait originale puisqu'il s'agit, du moins pour partie, je l'ai déjà dit, d'une "convention à la carte". Ce mécanisme est explicité par l'article 2 :

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

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

Autrement dit, l'Etat contractant :

- d'une part, est tenu d'adhérer à l'ensemble des "objectifs et principes" figurant à la partie II qui valent pour toutes les langues régionales ou minoritaires, au sens du traité, parlées sur son territoire. Le Gouvernement a invité Monsieur Cerquiglini (Directeur de l'institut national de la langue française) à dresser la liste des langues régionales et minoritaires parlées en France au sens de la Charte. Monsieur Cerquiglini en dénombre 75, dont 55 outre-mer et 20 en métropole (rapport remis en avril 1999). Sont exclus du champ d'application de la Charte, aux termes de son article 1, les "dialectes de la langue officielle" et "les langues des migrants".

- d'autre part, l'Etat contractant s'oblige à adopter une partie seulement des mesures pratiques figurant dans la partie III relative à la "vie publique", et classées par domaines. Les engagements souscrits doivent porter sur un nombre minimal de mesures de 35 sur les 98 énumérées et respecter un contingent par domaine (trois mesures au moins dans le domaine de l'enseignement, une au moins dans le domaine de la justice etc...). Ces mesures s'appliquent uniquement aux langues dont l'Etat dresse la liste qui doit être annexée à son instrument de ratification. De plus, les obligations peuvent être modulées, au gré de l'Etat contractant, selon les langues, et selon les domaines ; cette partie III distingue 7 domaines : l'enseignement (article 8) ; la justice (article 9) ; les autorités administratives et les services publics (article 10) ; les médias (article 11) ; la culture (article 12) ; la vie économique et sociale (article 13) ; les échanges transfrontaliers (article 14). Le Gouvernement entend user de cette modulation.

Au titre de l'économie générale de la Charte se pose le problème fondamental pour l'analyse de sa constitutionnalité de la force contraignante respective des Parties II et III.

Pour la Partie II, le Gouvernement a répondu (cf. fiche à ce sujet) que les stipulations de cette partie II n'ouvrent pas directement de droits aux individus, à raison de leur absence de précision et de leur caractère "programmatique". Leur mise en oeuvre passe par les engagements de la partie III ; elle nécessitera une législation ou une réglementation de transposition dont la constitutionnalité pourra être contrôlée. De même le rapport explicatif que le Conseil de l'Europe a joint précise (page 13) que les principes et objectifs exprimés dans la partie II "sont définis de manière relativement générale et conservent aux Etats concernés une marge d'interprétation et d'application appréciables".

La réponse est plus nuancée pour la Partie III dont à l'évidence certaines de ses dispositions, au contenu très concret, sont dotées d'un "effet direct", c'est-à-dire seront invocables directement devant les juridictions, même en l'absence de législation de transposition ; d'autres de ses dispositions nécessiteront pour un effet direct des législations ou règlements de transposition.

Le rapport explicatif confirme que "l'objectif de la Partie III est de traduire en règles précises les principes généraux de la Partie II", et "que la Partie III est contraignante". Pour prendre une image : la partie III est le "filtre" de la partie II. Ce sont les mesures de la partie III qui donnent corps aux principes de la partie II et ceux-ci ne valent qu'au travers de celles-là.

On peut dire en résumé que les principes et objectifs à caractère général de la Partie II trouvent leur traduction dans la mise en oeuvre des stipulations

concrètes souscrites par chaque Etat dans la Partie III, seuls susceptibles d'emporter un effet direct. Il revient donc au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité à la Constitution des engagements souscrits dans la Partie III à la lumière des engagements exprimés par les principes et objectifs généraux énoncés dans la Partie II : vous trouverez l'écho de ce raisonnement dans le projet de décision.

III. HISTORIQUE ET OBJET DE LA SAISINE :

Premier élément :

Sur un plan strictement politique, les deux "têtes de l'exécutif" se sont prononcées publiquement sur la Charte des langues régionales ou minoritaires :

- le Président de la République le premier lors d'un discours prononcé le 31 mai 1996 à Quimper, n'a pas répondu directement à la question posée "avez-vous l'intention de la signer", et a dit "j'ai toujours été favorable au maintien et au développement des langues régionales en tant qu'expression de culture ; la culture est précieuse, donc ces langues doivent être considérées comme précieuses."

- le Premier ministre actuel ensuite, le 2 octobre 1998, par un communiqué de presse, a affirmé la volonté du Gouvernement de signer et de faire ratifier la Charte ; il l'a confirmé dans une réponse écrite à un sénateur le 25 février 1999.

Deuxième élément : le Conseil d'Etat :

Il a été consulté en 1996 par le Premier ministre, et s'est prononcé contre la ratification (avis du 24 septembre 1996, rapport annuel p. 303). Quel est cet avis au regard des références constitutionnelles qui peuvent poser problème : à l'évidence, l'indivisibilité de la République, le principe d'égalité, et "la langue de la République est le français", ces 3 principes étant les 3 cités dans la lettre de demande d'avis du Gouvernement au Conseil d'Etat.

L'avis rendu n'évoque pas le principe d'indivisibilité de l'article 1 de la Constitution et il semble donc que le Conseil d'Etat n'est pas vu dans la Charte de contrariété constitutionnelle à ce principe alors pourtant que la demande d'avis soulevait la question. Il s'est exprimé uniquement sur le principe d'égalité au regard des articles 8, 11, 12 (partie III), et sur le principe du Français langue de la République de l'article 2, au regard des articles 9 (justice) et 10 (rapports avec les autorités administratives).

Cet avis admet que la plupart des mesures figurant aux articles 8 (enseignement), 11 (médias) et 12 (vie culturelle) ne se heurtent à aucune objection d'ordre constitutionnel, sous réserve de ne pas revêtir un caractère obligatoire, et que toutes les langues se trouvant dans les mêmes conditions soient traitées également.

En revanche, le Conseil d'Etat a estimé que les obligations prévues aux articles 9 (justice) et 10 (autorités administratives et services publics) ne pouvaient être appliquées sans méconnaître le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution. S'agissant de la justice, l'obstacle était selon lui dirimant, car l'article 9 prévoit l'usage d'une autre langue que le français devant les tribunaux ; or, dès avant la révision de 1992, l'usage autre que le français avait été écarté par le Conseil d'Etat comme contraire à un principe général de la procédure administrative contentieuse (Section, 22 novembre 1985, QUILLEVERE, à propos d'une requête rédigée en breton). Et ce principe avait été hissé au niveau constitutionnel pour tous les ordres de juridictions nationaux du fait de la révision de 1992.

En ce qui concerne l'article 10, la France, estimait le Conseil d'Etat, "ne saurait raisonnablement esquiver la difficulté créée par les prescriptions de l'article relatif à l'usage des langues régionales ou minoritaires par les autorités administratives et les services publics, en retenant dans cet article quelques mesures marginales, apparemment compatibles avec l'obligation d'utiliser le français à condition que ce ne soit pas à titre exclusif. Cette option ne permettrait pas de donner consistance à la politique qu'il se serait engagé à mettre en œuvre à la partie II, et qui consiste bien à promouvoir l'usage de ces langues dans la vie publique au même titre que dans la vie privée ...". Et il conclut : "l'obligation de retenir un nombre minimum d'obligations dans les articles 9 et 10 s'oppose à la ratification".

Le Conseil d'Etat fait le raisonnement suivant :

En ne considérant que la partie III, une sélection minimale d'obligations peut ne pas méconnaître l'article 2 de la Constitution.

Mais la partie II entend donner consistance à la politique souscrite par l'Etat membre de promouvoir l'usage de ces langues dans la vie publique.

Donc selon le Conseil d'Etat ce minimum est encore trop important puisqu'il ouvre quand même une porte, certes étroite, à la mise en oeuvre de l'objectif de la partie II qui, s'il est concrétisé, est contraire à la Constitution.

Nous retrouvons là le problème de l'hypothétique valeur contraignante de la partie II sur la partie III. J'ai exposé que seule la partie III a un effet juridique direct et que la partie II en tant que simple objectif n'est pas concrétisable en dehors des portes ouvertes par la partie III ; alors que le Conseil d'Etat donne à la partie II un certain effet débordant le champ opératoire de la partie III, et c'est ce débordement selon le Conseil d'Etat qui rend la Charte inconstitutionnelle.

Peut-être que si le Conseil d'Etat quand il a donné son avis avait connu le choix que la France a fait ultérieurement parmi les obligations des articles 9 et 10, il aurait remarqué que n'étaient retenus qu'une obligation pour la justice, et 3 pour la sphère publique qui sont assez anodines pour ne laisser place à aucun débordement de la partie II, et il aurait alors pu peut-être conclure différemment.

Troisième élément : Les rapports demandés par le Gouvernement.

D'abord, le rapport PERY-POIGNANT remis le 1^{er} juillet 1998 au Ministre et très favorable à la Charte et au développement des langues régionales préconise la signature et la ratification de la Charte afin de "*maintenir et développer les langues régionales, facettes vivantes de l'identité culturelle européenne*".

Puis le 10 juillet 1998 le premier Ministre demande au Professeur Guy Carcassonne une expertise juridique sur sa conformité à la Constitution. Ce rapport conclut à l'absence d'incompatibilité de la Charte avec la Constitution et donc à la possibilité, pour la France, de la ratifier. Vous l'avez.

Selon l'auteur :

- La Charte n'est pas, en elle-même, incompatible avec la Constitution (et notamment avec le principe d'indivisibilité de la République) dès lors que son objet est de protéger des langues et non pas de conférer des droits collectifs aux groupes de locuteurs ;

- Il appartient, par ailleurs, à la France de ne pas retenir, parmi les mesures concrètes énoncées dans la partie III, celles qui sont contraires à un principe ou une règle de valeur constitutionnelle et en particulier à la règle selon laquelle "la langue de la République est le français". Ce choix opéré, le nombre de stipulations que la France est en mesure de ratifier sans procéder à une révision constitutionnelle demeure suffisant pour respecter les exigences du paragraphe 2 de l'article 2 de la Charte.

Et Guy Carcassonne proposait ainsi de retenir 52 des 98 mesures de la partie III. Il suggérait, en outre, de préciser, dans une déclaration interprétative, que le terme "groupe" (employé dans la Charte) "*ne renvoie, dans le cas de la France, qu'à une addition de personnes physiques, et non à une entité qui serait distincte de ceux qui la composent*", de manière à éviter que l'adhésion à la Charte, en conférant des droits collectifs à des minorités linguistiques, ne heurte les principes constitutionnels d'unicité du peuple français et d'indivisibilité de la République.

En conclusion de ce cheminement, le Gouvernement s'est résolu alors à prendre des déterminations qui s'inspirent tant des objections du Conseil d'Etat que des conclusions du "rapport Carcassonne" et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, celle notamment relative à l'utilisation officielle du tahitien et des langues polynésiennes (décision du 9 avril 1996 sur la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, rec. p. 43, cons. 90 à 94).

D'une part, le Gouvernement a poussé à la prudence en diminuant encore ses engagements en deçà de la barre de 52 engagements sur les 98, 52 que Guy Carcassonne considérait comme pouvant éviter l'inconstitutionnalité ; nos engagements ont été réduits à 39, soit proche du minimum requis (35). Leur analyse montre qu'ils intéressent pour la plupart les domaines les moins "problématiques" au regard de l'article 2 de la Constitution (enseignement, médias, équipements culturels). Quant aux engagements intéressant les usages "officiels", dans le reste de la sphère publique, je vous ai dit qu'ils étaient réduits à 4 d'une portée fort limitée.

D'autre part, la signature de la France donnée le 7 mai 1999, acte préalablement nécessaire à la saisine de notre Conseil constitutionnel, est assortie d'une "déclaration interprétative" qui se présente comme une sorte de "bouclier constitutionnel" et qui reprend les termes mêmes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel du 9 avril 1996 (statut de la Polynésie, cons. 91 et 92).

C'est dans ce contexte que le Président de la République a saisi le Conseil constitutionnel, en application de l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir "si, compte tenu de cette déclaration et des engagements retenus par la France, la ratification de la Charte peut être autorisée sans être précédée d'une révision de la Constitution".

IV. LE PROBLEME DE LA LISTE DES LANGUES A RETENIR :

Il y a un petit problème car si la saisine du Premier ministre comporte en annexe une déclaration interprétative, et la liste des engagements souscrits par la France au titre de la Partie III (partie "à la carte") obligatoirement prévue par le Traité pour le rendre opératoire,

en revanche, n'est pas annexée à la saisine la liste des langues auxquelles devront s'appliquer les mesures pratiques que la France s'engage à mettre en oeuvre au titre de la partie III.

Interrogé sur les raisons d'être de cette absence, le Gouvernement nous a indiqué que le groupe chargé de l'établissement de cette liste n'avait pas achevé ses travaux, le choix des langues dépendant, notamment, de l'évaluation du coût des engagements pris pour chacune d'entre elles. Il n'est même pas sûr, semble-t-il, que cette liste soit annexée au projet de loi de ratification (cf. fiche à ce sujet).

Cette réponse rend dubitatif :

Le Gouvernement nous explique en effet que "la question du choix de ces langues... est indépendante de l'étendue de l'engagement conventionnel sur lequel il est légitime que le Parlement [et le Conseil constitutionnel aurait-il pu ajouter !] se prononce".

Il n'en reste pas moins que le champ d'application de la Partie III dépend bien du nombre et de la nature des langues retenues. Au surplus, ce choix pourrait poser des problèmes au regard du principe d'égalité, dans la mesure où, derrière ces langues, "il y a" leurs locuteurs. Les questions au titre de l'égalité pourraient être :

* pourquoi ainsi retenir telle langue et non telle autre ? Leurs différences de situation justifient-elles une telle différence de traitement ?

* mais aussi : est-il légitime que telle langue bénéficie de nombreuses mesures de soutien et telle autre d'un moins grand nombre ? (puisque, je l'ai dit, une modulation est possible).

Mais apporter une réponse à ces questions pour 75 langues éventuelles eût été, pour le Conseil constitutionnel, redoutable... Nous n'avons pas à le faire, et je ne vois pas comment nous pourrions obliger le Gouvernement à inclure cette liste dans sa saisine : jamais le Conseil constitutionnel n'a sursis à statuer

dans le mois sur une saisine sous prétexte qu'elle est incomplète et empêche le Conseil constitutionnel d'en examiner la constitutionnalité.

Il y a plus : si, comme je vous le propose, vous vous en tenez à une approche strictement "patrimoniale" de la Charte (les langues régionales ne sont protégées qu'en tant que patrimoine national ainsi que l'exprime la motivation de la Charte), il y aurait quelque paradoxe à manier le principe d'égalité entre groupes de locuteurs.

Je propose donc, puisque nous ne sommes pas saisis de la liste des langues, de faire silence sur cette question dans notre décision.

V. NATURE ET PORTÉE DE LA "DÉCLARATION INTERPRÉTATIVE" DU GOUVERNEMENT

C'est, au plan juridique, un point délicat.

Il convient, selon moi, de distinguer très clairement le sort à réservé, dans notre décision, d'une part, à la liste des engagements souscrits par la France au titre de la Partie III de la Charte et, d'autre part, à la "déclaration interprétative" formulée par le Gouvernement sur l'ensemble de la Charte ou certaines de ses dispositions, alors que le Président de la République dans sa saisine les groupe en écrivant "compte tenu de cette déclaration et des engagements retenus".

1. La liste des engagements que la France entend souscrire au titre de la Partie III de la Charte, et qui fait partie intégrante de la loi de ratification votée par le Parlement, fait corps avec le traité soumis à l'examen du Conseil constitutionnel. Notre contrôle doit donc s'exercer sur ces engagements et sur eux seuls. Cette liste conditionne donc notre contrôle de constitutionnalité. C'est si vrai que si la France envisageait d'élargir le nombre de ses engagements, comme le prévoit l'article 3-2 de la Charte, elle ne pourrait le faire qu'au moyen d'une loi nouvelle, qui pourra être déférée, le cas échéant, au Conseil constitutionnel. Notre décision devra le préciser.

2. La "déclaration interprétative" formulée par le Gouvernement est d'une toute autre nature et nous devons la traiter très différemment.

Une déclaration interprétative est une déclaration unilatérale, formulée par un Etat pour exprimer le sens -généralement restrictif- qu'il entend donner, pour pouvoir les accepter, aux dispositions du traité.

De telles déclarations interprétatives sont fréquentes lorsqu'il s'agit de conventions multilatérales. Elles doivent toujours faire l'objet d'un texte écrit annexé à celui du traité et joint aux instruments de ratification. Elles constituent un "instrument ayant rapport au traité" au sens de l'article 31-2-b) de la Convention de Vienne concourant à l'interprétation de celui-ci ; mais elles ne font pas partie intégrante de celui-ci. C'est la raison pour laquelle, comme l'explique le Gouvernement dans sa fiche, elles ne sont pas obligatoirement portées à la connaissance du Parlement lors du vote de la loi de ratification (même si elles le sont de plus en plus souvent dans le souci de parfaire son information). Elles peuvent d'ailleurs, contrairement aux réserves, être modifiées ou complétées ultérieurement, alors même que le traité est déjà entré en vigueur.

Normalement une déclaration interprétative doit se borner à préciser le sens et la portée qu'un Etat entend donner au traité. Elle ne doit pas exclure ou limiter l'effet juridique de certaines de ses stipulations sous peine d'être requalifiée de réserve.

Or l'article 21 de la Charte interdit les réserves (à l'exception de celles portant sur un nombre limité de dispositions : les § 2 à 5 de l'article 7 qui ne sont pas en cause dans la déclaration) ; d'ailleurs s'intitulant elle-même déclaration interprétative, on ne peut la regarder comme une réserve.

Donc la déclaration interprétative ni exclut ni limite l'effet juridique des stipulations du traité.

De toute manière il n'appartient pas au Conseil constitutionnel -qui dispose que d'une compétence d'attribution (14 septembre 1961, rec. p. 55)- de se prononcer sur la validité des déclarations interprétatives ou des réserves au regard du droit international.

Les juridictions nationales n'ont sans doute pas non plus cette compétence, déclarations et réserves constituant des "actes de gouvernement" indétachables de la conduite des relations internationales de la France.

Cette déclaration doit donc être prise pour ce qu'elle est et dit être : un instrument extérieur au traité et à la loi de ratification ; instrument qui n'a d'autre force normative que de concourir ultérieurement, en cas de litige, à l'interprétation de la Charte, ainsi que d'autres concourent à cette interprétation comme le rapport explicatif que le Conseil de l'Europe a joint à l'émission de la Charte.

Elle ne saurait donc conditionner l'exercice de notre contrôle de constitutionnalité.

- D'ailleurs en premier lieu, elle n'ajoute rien aux arguments que je peux développer pour admettre la compatibilité de la Charte avec la Constitution. Et, en eussé-je eu besoin que la Charte aurait été pour le coup inconstitutionnelle puisqu'en admettant que l'effet juridique de ses stipulations était corrigé par cette déclaration j'aurais reconnu que la déclaration était une réserve, ce qui est interdit et ce qu'elle s'interdit d'être.

Mais vous remarquerez que la lecture analytique que je fais de la Charte rejoint les préoccupations de la déclaration, et cette lecture descriptive qui apparaîtra dans notre décision donnera au législateur et au Gouvernement le cadrage constitutionnel de mise en œuvre de la Charte dans l'ordre juridique interne -cadrage qui, lui, a un effet contraignant en vertu de l'article 62 de la Constitution-, alors que donner acte au Gouvernement d'une telle déclaration est dépourvu d'effets juridiques.

- En deuxième lieu, cette pratique de formulation par le Gouvernement d'une "déclaration interprétative" à très large spectre pourrait constituer un précédent fâcheux, et paralyser le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 54 de la Constitution ; et j'insiste sur ce point pour conclure à une conformité à la Constitution : nous ne pouvons nous contenter de l'affirmation des autorités publiques selon laquelle l'engagement international qui nous est déféré doit être interprété comme constitutionnel : nous avons à exercer sur son contenu le plein contrôle qui nous revient.

Pour me résumer, nous devons exercer notre contrôle sur la Charte :

- compte tenu des engagements souscrits par la France au titre de la Partie III du traité,

- mais indépendamment de la déclaration interprétative formulée par le Gouvernement,

VI. RÈGLES ET PRINCIPES CONSTITUTIONNELS QUI POURRAIENT ÊTRE AFFECTÉS PAR LA CHARTE :

A) Bien sûr le but de la charte "le patrimoine linguistique et la culture" exprimé par son préambule et les rapports ou commentaires qui l'entourent est indemne de toute inconstitutionnalité. Mais on peut s'arrêter à certains mots ou expressions qui peuvent évoquer des principes constitutionnels : "*la protection des langues minoritaires*", le mot "*minoritaire*", ou dans le troisième considérant du préambule- "*le droit imprescriptible de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique*" ; ou le mot "*groupe*" dans l'article 1

(ressortissants qui constituent un groupe numériquement inférieur), ou dans l'article 7, ou bien la notion de "territoire" où ces langues sont pratiquées ; la première liaison constitutionnelle qui vient à l'esprit est avec le principe de l'unicité du peuple français et de l'indivisibilité de la République. Dans l'avis qu'il avait rendu le 6 juillet 1995, sur une autre convention la "convention cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales", le Conseil d'Etat avait indiqué que "*Les principes fondamentaux du droit français, tels qu'ils sont inscrits dans la Constitution, interdisent toute distinction entre les citoyens en fonction de leur origine, de leur race ou de leur religion. L'existence de droits exercés collectivement, fondés sur de telles considérations, ne saurait donc être reconnue en France où le respect des caractéristiques de chaque groupe –religieux, culturel, linguistique ou autre- est assuré par la protection des droits des individus membres de ces groupes*".

Cette position est en étroit accord avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au "peuple corse" (91-290 DC du 9 mai 1991, loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, rec. p. 50, cons. 12 et 13). Les normes constitutionnelles en cause sont, sur les plans philosophique et historique, les plus consubstantielles au pacte républicain :

- * l'unicité du peuple français : préambules de 1789 et de 1958 ;
- * l'indivisibilité de la République et l'égalité devant la loi : art. 1^{er} de la Constitution ;
- * la souveraineté nationale dont aucune section du peuple ne peut s'attribuer l'exercice : art. 3 de la Constitution.

Il ne saurait donc être question de conférer des droits collectifs aux minorités linguistiques, ni même de moduler les droits et obligations des citoyens selon leur appartenance à telle ou telle minorité linguistique. C'est seulement en tant que citoyen que chacun a le droit d'employer, d'étudier, d'enseigner ou de promouvoir une langue autre que le français.

B) La deuxième norme constitutionnelle qui trouve à s'appliquer en l'espèce est la liberté consacrée par l'article XI de la Déclaration de 1789, aux termes duquel : "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".

Le Conseil constitutionnel en a déjà fait application dans le domaine linguistique (94-345 DC du 29 juillet 1994, loi relative à l'emploi de la langue

française, rec. p. 106) en jugeant que, même lorsque la Constitution comporte une prescription comme celle du 1^{er} alinéa de son article 2, "le français est la langue de la République" il incombe au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre une telle prescription et la liberté de communication et d'expression proclamée par l'article XI de la Déclaration (cons. 6). C'est ainsi que l'usage obligatoire du français et, surtout, sa "réglementation" (du fait de l'emploi constraint d'une terminologie officielle) ont été censurés dans toute une série d'hypothèses (cons. 9, 10 et 24).

C) La dernière norme applicable est précisément celle-ci : "La langue de la République est le français" : c'est ce que proclame le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 1992.

- Ce premier alinéa de l'article 2 par les mots "langue de la République" concerne les personnes morales de droit public et les personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi que les particuliers dans leurs relations avec les administrations et services publics : c'est cet ensemble que j'ai déjà qualifié de "sphère publique" pour la commodité de l'exposé.

Cela ressort clairement des débats parlementaires. C'est également dans ce sens que s'est prononcé le Conseil constitutionnel dans ses 2 décisions "langue française" 1994 et "statut de la Polynésie" 1996 déjà évoquées.

Au nom de la liberté de communication et d'expression, ces 2 décisions apportent néanmoins des tempéraments à l'article 2, à l'intérieur même de la "sphère publique" ainsi entendue :

- tempérament au bénéfice des activités de communication audiovisuelle (94-345 DC, cons. 9) et des activités d'enseignement supérieur et de recherche (même décision, cons. 20 à 24) ;

- tempérament au bénéfice de l'enseignement préscolaire, primaire et du second degré, dès lors que l'enseignement des ou dans des langues différentes du français ne revêt pas un caractère obligatoire et qu'il n'a ni pour objet, ni pour effet de soustraire les élèves scolarisés dans les établissements en cause 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 (96-373 DC du 9 avril 1996, cons. 92). A défaut seraient méconnus, outre l'article 2 de la Constitution, le principe d'égalité, ce qui explique que la décision de 1996 reprenne un considérant du même type figurant dans la décision 91-290 DC du 9 mai 1991 (loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, cons. 37) antérieure à la loi constitutionnelle du 25 juin 1992.

Par ailleurs, l'article 2 n'exclut pas l'usage de traductions (94-345 DC, cons. 7). Lors même que le français s'impose, d'autres langues ne sont pas interdites à côté du français.

- Enfin, un tempérament figure implicitement dans les décisions de 1994 et 1996 : rien ne s'oppose, dans la pratique administrative (ce qui est d'ailleurs d'ores et déjà le cas), à ce qu'une autre langue que le français soit employée oralement, d'un commun accord, lorsque des circonstances particulières ou l'intérêt général le justifient (ainsi de l'emploi d'une langue régionale au guichet lorsque l'agent public et l'usager sont tous deux familiers de cette langue). Seulement l'emploi d'une telle langue ne constitue pas un droit et est, en tout état de cause, exclu s'agissant de l'écrit, de la rédaction par exemple, d'une demande de dégrèvement adressée à l'administration fiscale, ou d'une demande de permis de construire adressé au maire. Ceci permet une distinction, qui n'est pas sans intérêt pour notre analyse de constitutionnalité, entre la vie publique dont parle la Charte s'analysant par opposition à la vie privée, et la sphère publique qui est une composante de la vie publique.

Comme nos décisions de 1994 ("langue française") et 96 ("Polynésie") comportent une apparence de miroitement entre elles (certains y ayant même vu une contradiction), je vous proposerai une phrase dans la décision qui en fera la synthèse.

Autre point, touchant au champ d'application du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution : celui-ci vise non seulement la "langue étrangère dominante", comme cela a pu être dit -c'est-à-dire l'anglais-, mais également les langues régionales ou minoritaires, car Celles-ci sont évoquées à de multiples reprises dans le débat parlementaire de 1992. L'idée générale qui s'en dégage est que la protection de ces langues, si elle mérite d'être encouragée comme constituant une richesse culturelle, ne doit pas remettre en cause la primauté du français dans les usages officiels.

Pour sa part, le Conseil constitutionnel n'a eu guère de doute sur l'opposabilité du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution aux langues régionales pour ce qui concerne les "usages officiels", puisque, dans sa décision de 1996, il considère que la référence faite par le statut de la Polynésie française 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 et que toute autre interprétation serait contraire à l'article 2 de la Constitution".

VII. CONSTITUTIONNALITE DES ENGAGEMENTS SOUSCRITS PAR LA France :

J'entre maintenant dans la dernière partie de mon rapport ; l'analyse constitutionnelle des engagements que la France souscrit en signant la Charte.

1) Le préambule :

S'il n'a pas force obligatoire, il n'est pas quand même dépourvu d'effets juridiques :

- d'une part, en effet, il constituera un guide d'interprétation de la Charte en donnant l'esprit et en spécifiant l'objet des mesures y figurant ;

- d'autre part, en livrant les objectifs de la Charte, il montrera la voie au juge national lorsque celui-ci aura à apprécier les mesures d'application de la Charte.

Pourrait faire problème, au regard de l'article 2 de la Constitution, le troisième considérant du préambule qui proclame le "*droit imprescriptible*" de "*pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique*".

Mais l'articulation des parties II et III de la Charte telle que je l'ai analysée interdit de donner une portée extensive ou contraignante aux obligations relatives à la sphère publique. On verra en effet que les engagements de la partie III souscrits par la France au titre de la "sphère publique" sont assez limités pour ne pas affecter l'obligation du français telle que définie par nos décisions de 1994 et 1996.

Ce 3ème considérant du préambule ne se heurte pas davantage aux principes d'indivisibilité de la République et d'unicité du peuple français. A l'inverse de la Convention cadre pour la protection des "minorités nationales", la Charte n'emploie jamais l'expression : "minorité" au sens de groupe.

La visée de la Charte implique, conformément au troisième considérant de son préambule, et dans la limite des engagements souscrits par la France au titre de sa troisième partie, que soient reconnus à leurs locuteurs certains droits individuels relatifs à la pratique des langues régionales ou minoritaires dans la vie privée et dans la vie publique ; mais elle n'a ni pour objet ni pour effet de conférer des droits collectifs ou une existence juridique propre aux groupes de locuteurs parlant la même langue.

La Charte fait cette référence à ces groupes et à leur éventuel "territoire", entendu comme l'aire géographique dans laquelle une langue est parlée par un nombre suffisant de personnes ; mais c'est aux seules fins de définir le champ d'application de certaines mesures concrètes de protection prévues par la partie III, et bien sûr pas plus que pour les groupes, le mot "territoire" n'est employé comme lui conférant quelque personnalité que ce soit ; rien d'ailleurs dans la Charte n'oblige ou implique à ce que l'Etat signataire délimite, ou même désigne seulement, un secteur géographique afférent à une ou plusieurs langues régionales.

Dans ces conditions, le troisième considérant du préambule de la Charte ne se heurte à aucun principe ni règle de valeur constitutionnelle.

2) La partie II :

Contrairement à la partie III de la Charte, qui permet aux Etats de choisir dans une large mesure leurs engagements, c'est l'intégralité des stipulations de la partie II ("principes et objectifs") qui leur est opposable, toute possibilité de réserve étant en outre exclue s'agissant du paragraphe 1 de l'article 7, c'est-à-dire de la partie la plus substantielle de la partie II.

Si donc, en vertu de l'article 2 de la Charte, la partie II concerne l'Etat contractant indépendamment des engagements souscrits au titre de la partie III, il est cependant difficile de voir dans cette deuxième partie davantage qu'un exposé des motifs de la suivante. Comme l'indique le paragraphe 41 du "rapport explicatif" de la Charte : « *l'objectif de la partie III est de traduire en règles précises les principes généraux de la partie II* » ... Le Conseil peut donc estimer que, s'il lui revient d'examiner la conformité à la Constitution des engagements souscrits par la France dans la Partie III à la lumière des principes et objectifs énoncés dans la Partie II, il ne lui revient d'examiner la conformité à la Constitution de la partie II que dans la mesure de ces engagements ; c'est ce que je disais au regard de l'avis du Conseil d'Etat, la partie II n'a pas d'effet débordant hors du champ ouvert par les obligations acceptées de la partie III.

La partie II pourrait poser aussi les mêmes interrogations sur la compatibilité avec la Constitution que le troisième considérant du préambule, c'est-à-dire le concept de groupe et l'usage dans la vie publique ; il s'agit en particulier des articles 7-1-b : ("respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue" ;) du 7-1-d ("facilitation et/ou encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique ou privée" ;) et du 7-4

("prise en considération des besoins et des vœux exprimés par les groupes pratiquant les langues régionales et minoritaires").

Mais le raisonnement et la solution dégagée pour le préambule valent également pour ces stipulations.

S'agissant toutefois du "respect de l'aire géographique" des langues régionales, il conviendrait de préciser dans notre décision, comme l'indique très clairement le "rapport explicatif du Conseil de l'Europe", que l'article 7-1-b tend non pas à imposer la coïncidence des divisions administratives et des aires linguistiques, mais seulement à ce que les premières "ne fassent pas obstacle" à la promotion des langues minoritaires ou régionales. Tel est bien le cas aujourd'hui en France, car on ne voit pas en quoi la promotion du basque serait compromise parce qu'il n'est parlé que dans une partie du département des Pyrénées-Atlantiques ou celle du breton parce qu'il n'est parlé que dans une partie du département des Côtes-d'Armor. Par ailleurs, les découpages territoriaux peuvent et doivent même obéir à d'autres impératifs que des impératifs simplement linguistiques. Cette précision me paraît utile de façon à "désamorcer" toute revendication locale de partition de ces départements (ou même de redécoupage général des régions).

3) La partie III :

A) Les engagements souscrits au titre de l'article 8 (enseignement) sont au nombre de 11. Pour l'essentiel, ils consistent à offrir la possibilité d'un enseignement de ou dans la langue concernée, à l'intérieur de son aire géographique, "selon sa situation" et "sans préjudice de l'enseignement de la langue officielle de l'Etat". Le choix opéré par la France permet d'écartier toute obligation, puisque les mesures s'appliquent aux seuls enfants dont les familles le souhaitent (enseignement préscolaire et primaire) ou qui le souhaitent (enseignement secondaire) et dont le nombre est jugé suffisant. Ce caractère facultatif est conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la langue corse (91-290 DC, cons. 37) et aux langues polynésiennes (96-373 DC, cons. 92).

Les autres engagements souscrits au titre de l'article 8 (prévoir l'étude des langues régionales ou minoritaires comme disciplines universitaires et dans le cadre de la formation permanente, prendre des dispositions pour assurer l'enseignement de l'histoire et de la culture dont la langue régionale ou minoritaire est l'expression, assurer la formation des enseignants nécessaires à la mise en oeuvre des mesures acceptées etc.) ne soulèvent pas de questions constitutionnelles. Ils sont par avance respectés.

B) L'article 9 (justice) aurait pu soulever des difficultés redoutables au regard du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution. Ne prévoit-il pas des mesures telles que la garantie donnée aux parties de s'exprimer ou de produire dans leur langue dans leurs rapports avec la justice ? Nous voilà bien loin du droit positif français qui, dès l'ordonnance de Villers-Cotterêts (1539), a fait du français la langue des actes officiels.

Aussi n'est-il pas étonnant que la France n'ait retenu qu'une seule des quinze mesures énoncées (soit le minimum requis) et celle qui a la plus faible portée : "*rendre accessibles, dans les langues régionales ou minoritaires, les textes législatifs nationaux les plus importants et ceux qui concernent particulièrement les utilisateurs de ces langues...*" (art. 9-3). Comme l'usage du français, même dans la sphère publique, n'"exclut pas les traductions" (94-345 DC, cons. 7), l'article 9-3 n'est pas contraire à la Constitution et la formulation "rendre accessible" est d'une grande souplesse en application, il peut suffire de tenir à disposition une traduction. Je vous propose néanmoins de dire dans notre décision que cette constitutionnalité ne peut être admise que parce que la version en langue française continuera à faire juridiquement foi, à être utilisée par les personnes morales de droit public, et les personnes privées dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi que par les usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics, notamment le service public de la justice.

C) La France a souscrit trois des 21 engagements proposés à l'article 10 ("autorités administratives et services publics") :

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

...

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

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

...

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

Ces engagements de traductions ont un caractère purement permissif : autoriser les collectivités territoriales à publier leurs textes officiels en français et dans une langue régionale, ainsi qu'à utiliser une langue régionale conjointement avec le français dans la toponymie (pratique d'ailleurs courante aujourd'hui) et de plus dans les seuls territoires où le nombre des locuteurs le justifierait. Ils ne sont pas contraires à l'article 2 de la Constitution qui, on l'a vu, "n'exclut pas les traductions" (94-345 DC).

Je vous propose cependant, pour éviter tout "dérapage" :

* d'apporter sur la traduction des textes officiels des collectivités locales les mêmes précisions que sur la traduction des textes législatifs nationaux (et notamment celle selon laquelle seul le texte en langue française fait juridiquement foi) ;

* de bien spécifier -car la rédaction du g) pourrait soulever une ambiguïté- que l'utilisation des formes traditionnelles de la toponymie dans les langues régionales ou minoritaires sera utilisée conjointement avec la dénomination des lieux en langue française.

D) La déclaration française retient 9 engagements au titre de l'article 11 (médias). Pour l'essentiel, les mesures en cause sont d'ores et déjà mises en oeuvre, qu'il s'agisse de la diffusion d'émissions en langues régionales ou minoritaires par les services publics de radiodiffusion sonore et de télévision (cf. cahiers des charges de Radio France, de France 3 et de RFO) ou d'inciter producteurs et diffuseurs privés à utiliser des langues régionales ou minoritaires (voir l'importance accordée à la diffusion en langues régionales ou minoritaires par le Conseil supérieur de l'audiovisuel lors des appels aux candidatures lancés pour les radios locales et les télévisions régionales ; ou encore l'assimilation des langues régionales au français dans la réglementation et la politique d'aide applicables aux œuvres audiovisuelles). Quant à l'engagement de "*garantir la liberté de réception directe des émissions de radio et de télévision des pays voisins dans une langue pratiquée sous une forme identique ou proche d'une langue régionale ou minoritaire*" (art. 11-2), il constitue un simple corollaire de la liberté de réception des services de communication audiovisuelle, protégée tant par la Déclaration de 1789 que par la Convention européenne des droits de l'homme et par la directive "Télévision sans frontières".

E) Huit engagements sont souscrits au titre de l'article 12 ("Activités et équipements culturels"). Ils tendent à encourager l'expression en langues régionales ou minoritaires dans le cadre des activités des équipements culturels (tels que bibliothèques, vidéothèques, centres culturels..) situés dans une aire linguistique. Ne revêtant aucun caractère obligatoire pour les usagers, les actions ainsi encouragées n'encourent aucune critique de constitutionnalité et sont d'ores et déjà mises en oeuvre en France, notamment grâce au soutien des directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

F) Cinq mesures (sur neuf) sont retenues au titre de la "vie économique et sociale" (art. 13).

Les trois premières (1-b, 1-c, 1-d) consistent à "interdire d'interdire" (par exemple l'Etat partie s'engage "*à s'opposer aux pratiques tendant à décourager l'usage des langues régionales ou minoritaires dans le cadre des activités économiques ou sociales*").

Les activités en cause se situant en dehors de la sphère publique, ces engagements, loin d'être contraires à la Constitution, rendent plus effective la liberté de communication et d'expression proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789.

Les deux autres engagements (2-b et 2-c) consistent pour les Etats parties :

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

...

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

De caractère non contraignant (il ne s'agit que de "réaliser des actions encourageant l'emploi des langues" ou de traduire des documents) et ne tendant aucunement à l'éviction du français des usages officiels, ces mesures ne sont pas inconstitutionnelles.

Qui plus est, la Charte a elle-même pris soin de préciser que ces engagements ne devaient être mis en oeuvre que "*dans la mesure où cela est raisonnablement possible*", ce qui en atténue considérablement le caractère contraignant.

G) Enfin, La France a souscrit aux deux mesures de l'article 14 des engagements figurant à l'article 14 visant à favoriser les échanges culturels transfrontaliers, ce qui ne pose aucun problème de constitutionnalité et est d'ores et déjà très largement mis en œuvre.

J'en ai ainsi terminé avec l'analyse constitutionnelle des engagements souscrits par la France, et je n'y ai relevé aucune inconstitutionnalité compte tenu de la lecture descriptive que j'en ai faite.

Conclusion :

Dans ces conditions, je vous propose au titre du dispositif de décider que "compte tenu des engagements que la France entend souscrire en application de son article 2-2, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ne comporte pas de disposition contraire à la Constitution".

Et je vous propose de faire immédiatement précéder le dispositif, d'un considérant directif, disant que pour la prise des mesures législatives et réglementaires nécessaires à la mise en oeuvre des engagements souscrits par la France, ces mesures sont à prendre "eu égard à l'ensemble des motifs figurant dans la décision", signifiant par cela même que les considérants de notre décision qui sont à la fois descriptifs de la Charte et démonstratifs de notre raisonnement sont les supports nécessaires au cadrage de la constitutionnalité du traité à ratifier.

Cette précision lie, en vertu de l'article 62 de la Constitution, non seulement les autorités chargées d'édicter les mesures d'application de la Charte, mais également le juge qui doit interpréter le traité dans un sens conforme à la Constitution (arrêt KONÉ, C.E. 3 juillet 1996).

Je conclus donc, dans ces conditions, à la constitutionnalité, mais je ne cache pas qu'initialement j'ai cherché ce qui, dans l'esprit et la lettre de la Charte, pouvait être des marques nettes d'inconstitutionnalité ; j'en ai trouvé dans l'esprit sous-jacent mais en y appliquant une certaine subjectivité ; j'en ai trouvé dans des mots ou expressions pris isolément mais que l'analyse explicative qui les entourait a vidé de leur poison constitutionnel potentiel ; j'en aurais trouvé si j'avais pu prouver que la partie II avait une portée contraignante "débordant" les engagements de la partie III, mais j'ai dû reconnaître que c'étaient les mesures concrètes choisies par la France au titre de la partie III de la Charte qui devaient être soumises à l'examen de constitutionnalité, certes à la lumière des "principes et objectifs" de la partie II, et que la partie II n'avait à être contrôlée que dans la mesure où elle orientait et inspirait la partie III ; et je n'en ai pas trouvé dans les

39 engagements pris de cette partie III compte tenu de leur minimalisme et des souplesses dans les stipulations souvent précédées par "dans la mesure du possible" ou expressions analogues.

Ma conclusion aurait été toute différente si la France avait opéré parmi les 98 certains choix différents, même sur un simple point d'étroite application : par exemple si elle s'était engagée, au titre de l'article 9, à permettre les plaidoiries en langue régionale. Mais ce n'est pas le cas.

Nous sommes quand même passés assez près d'une inconstitutionnalité ; mais la démontrer, à partir des indices qu'on aurait voulu tirer ça et là du texte de l'ensemble de la Charte en relevant certaines affirmations générales sans portée et en retenant l'esprit qu'on lui supposait, nécessiterait, je m'y suis essayé, une construction démonstrative acrobatique ; à l'extérieur on aurait pu la démolir à juste titre en relevant ses contradictions avec le vrai signifiant concret du traité tel qu'il apparaît dans la lettre des textes qui le portent.

Ma conclusion repose donc sur des données toutes juridiques.

Je suis donc conforté dans ma conclusion par la fragilité qu'aurait une conclusion contraire. Conforté aussi à la pensée des conséquences institutionnelles que pourrait avoir cette conclusion contraire d'une inconstitutionnalité du texte ; car on ne peut s'empêcher d'imaginer la situation où une révision constitutionnelle interviendrait pour surmonter l'obstacle d'une déclaration d'inconstitutionnalité ; ce n'est pas inenvisageable compte tenu des déclarations des uns et des autres, compte tenu des poussées médiatiques complaisantes aux particularismes, compte tenu de ce qu'une partie de la classe politique peut penser de ses intérêts propres.

Nous l'avons vu pour la parité hommes femmes, nous l'avons vu pour la Nouvelle-Calédonie. Ces deux exemples sont typiques car les principes constitutionnels que l'on a fait plier -égalité devant la loi, indivisibilité de la République- sont du même ordre que ceux au regard desquels la Charte pourrait faire problème.

Les principes ont plié. Les oppositions à la révision également (je pense à celle du Sénat dans l'affaire de la parité).

Une révision constitutionnelle sur les langues régionales outre le climat polémique qu'elle provoquerait porterait au coeur de notre Constitution un principe constitutionnel nouveau démentant 2 principes "fondateurs" de la République, sur un point limité certes, mais qui serait une référence pour d'autres reniements de ces principes. Peu importe à cet égard que la révision

emprunte la forme discrète retenue par la Cour pénale internationale -permettre au Parlement d'autoriser la ratification- ou la forme tonitruante d'une reconnaissance explicite des langues minoritaires dans la Constitution (comme c'est la tentation de nombre de parlementaires).

Dans les deux cas, le Constituant délivrerait une sorte de blanc-seing pour engager la France aussi loin que l'on pourrait vouloir aller dans toutes les mesures ouvertes par la partie III de la Charte. Il n'y aurait plus ce barrage du choix minimalisté fait par la France le 7 mai 1999, et rendu de plus très étroit par la lecture directive que nous en avons fait.

Ce qu'une révision constitutionnelle constitutionnaliserait ainsi pourrait ouvrir en France par cette brèche dans la Constitution des opportunités au communautarisme.

Mais, sans l'oublier tout à fait, j'ai fait abstraction de cette pensée pessimiste dans le raisonnement juridique que j'ai conduit et qui n'en a été nullement infléchi. C'est lui qui m'a conduit à la conclusion que je vous soumets.

Monsieur GUÉNA : Je vous remercie pour la qualité exceptionnelle de ce rapport, Monsieur le Préfet.

Nous allons faire un tour de table.

Nous avons conscience que nous avons entre les mains un "oursin". Mais c'est ainsi.

Notre rapporteur a présenté l'alternative : ou nous suivons le rapport et nous "bordons" au maximum les obligations nées de la Charte ; ou nous allons vers une révision de la Constitution, dont on peut se demander si elle ne serait pas pire que le mal. Nous allons d'abord discuter de cette question de principe.

Je donne la parole à Monsieur Ameller qui me l'a demandée.

Monsieur AMELLER : Notre rapporteur, très brillant comme à l'habitude, a forcé, de son propre aveu, son talent pour jouer à contre-emploi.

Pour honorer cette performance, j'utiliserais ma langue d'origine, scandaleusement omise dans la liste des 75 langues de ressortissants français :

「AC LA TCHATCHE COMME LA-BAS DIS
| ENGANTCHÉS SOUA-SOUA I NOUS A
| JUSQU'A L'OS LA TANNÉE I NOUS A MIS

[LA PURÉE DE NOUS AUT']

Je vous ferai la traduction plus tard. Revenons au PATOS.

Devant cette saisine, je suis passé très vite de la plus grande perplexité à une certitude sans faille sur le sens de la décision à prendre.

Première surprise, celle que m'a causée la lecture de la première phase du Rapport explicatif de la Charte : je la lis : "Dans de nombreux pays européens, il existe, sur certaines parties de leur territoire, des groupes autochtones parlant une autre langue que celle de la majorité de la population". On croit rêver ! Après le rapporteur, je peux dire : En quoi cette description concerne-t-elle notre République ?

Seconde raison de ma perplexité : le fait que l'on signe la Charte et que, d'un même mouvement, on saisisse le Conseil pour en vérifier la constitutionnalité.

Il y a là quelque chose de troublant.

Dans un cas, on fera porter au Conseil l'entièr e responsabilité du refus de la reconnaissance des langues minoritaires, dans le cas contraire on fera de ce même Conseil le garant de la constitutionnalité d'un texte fort controversé.

En un mot, pour employer un mot familier on nous aura "refilé le bébé".

Puis, en étudiant le texte de la Charte, ma perplexité s'est rapidement transformée en une certitude profondément ancrée :

Quelles que soient les précautions dont a été entourée la signature de la France et dont témoigne la sélection peinaude des paragraphes dont la ratification est envisagée, l'esprit même de la Charte, ses principes, ses objectifs me paraissent catégoriquement contraires à notre Constitution.

Ces objectifs et ces principes sont clairement énoncés, comme l'a dit notre rapporteur, dans le fameux article 7, inséré dans cette partie II dont les dispositions doivent être obligatoirement appliquées par les Etats signataires.

Je pense comme le Conseil d'Etat et contrairement à ce que disent le Gouvernement et le rapporteur, que ces dispositions ont une force contraignante par elles-mêmes.

Que dit l'article 7-1-d ?

"Les parties signataires fondent leur politique, leur législation et leur pratique sur... la facilitation (sic) et l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée". Si les mots ont un sens, cet article méconnaît tout bonnement l'article 2 de notre Constitution et notre propre jurisprudence (vous me direz que l'on peut en changer) qui font du Français la langue de la République et tout particulièrement des services publics.

Que dit l'article 7-1-b ?

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

Mais qu'est-ce à dire sinon inciter sans détour -certes ce n'est pas une obligation formelle- à la suppression de nos départements, qui sont en effet des "obstacles" au sens de la Charte, puisque, lors de leur création, -le 26 février 1790- ils avaient précisément pour but de briser le système précédent fondé sur des féodalités, des provinces, des pays, des seigneuries, des fiefs locaux contraires à l'unité de la Nation.

On verra d'ailleurs cette incitation de façon encore plus frappante avec les "échanges transfrontaliers". Même nos régions ne sont plus à l'abri de la disparition ainsi programmée de nos divisions administratives. Pensez un moment à la situation de l'Espagne : vous comprendrez ce qui nous attend.

C'est l'indivisibilité de la République instaurée depuis plus de deux siècles qui est atteinte par ce genre de stipulations.

Même observation pour d'autres "directives" de cet article 7 qui auraient pourtant pu faire l'objet de réserves au sens de l'article 21 de la Charte et qui ne l'ont pas fait !

Qu'est-ce que l'engagement des parties à éliminer toute action ayant pour but de "décourager", de mettre en danger le maintien ou le développement d'une langue régionale ?" Qu'est-ce que cet engagement sinon la négation des principes sur lesquels a été fondée la République ?

Faut-il vraiment rappeler le combat des instituteurs de Jules Ferry, ces "hussards noirs de la République", qui n'ont justement eu de cesse de décourager

le maintien ou le développement des langues régionales, pour édifier l'unité du pays ?

Que signifie "l'engagement à prendre en considération les besoins et les vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues" sinon un ferment de division et d'éclatement de la République puisqu'il confère, quoi qu'en dise la déclaration de la France, des droits collectifs aux groupes de locuteurs.

Protection des langues et octroi de droits à leurs locuteurs ne vont pas l'un sans l'autre. On ne peut protéger des langues sans prendre des mesures jouant en faveur de leurs locuteurs. Prétendre que ces mesures ne sont que la "conséquence" de la protection des langues et non l'expression de droits particuliers des minorités linguistiques est une façon d'évacuer le problème. Mais c'est une pure fiction. Les faits se chargeront de le démontrer.

Venons-en aux paragraphes de la partie III que la France se propose de ratifier en croyant ne retenir que les plus inoffensifs. D'abord l'enseignement, qui n'échappe pas à certaines dispositions inconstitutionnelles, sans parler de l'aberration qui consiste à développer l'enseignement des langues régionales alors qu'on est incapable d'enseigner correctement le français, et les langues étrangères, aujourd'hui inséparables d'une éducation accomplie.

Dans le domaine de la justice, il faudra "rendre accessibles, dans les langues régionales ou minoritaires, les textes législatifs nationaux les plus importants". Ceci est tout à fait contraire à notre jurisprudence sur l'article 2 de la Constitution, qui fait du seul français la langue des services publics ... sans parler du coût exorbitant de ce genre d'opération !

Dans les activités économiques et sociales, il ne faudra pas "décourager non plus l'usage des langues régionales ou minoritaires" : mêmes observations que précédemment sur la mise en cause des fondements de l'unité du pays.

Et voici les engagements près en ce qui concerne les "échanges transfrontaliers" ! Il suffit de les lire :

- par delà les frontières, il faudra "favoriser les contacts entre les locuteurs de la même langue",

- il faudra "faciliter et/ou promouvoir la coopération à travers les frontières, notamment entre collectivités régionales ou locales sur le territoire desquels la même langue est pratiquée".

Il suffit de lire ces engagements pour comprendre qu'ils recèlent un véritable danger pour l'unité de la République, en portant atteinte au principe d'indivisibilité.

Ces échanges transfrontaliers n'ont qu'un lointain rapport avec l'anodin "festival intérégional" cité par le Professeur Carcassonne pour démontrer l'inocuité de ces rencontres.

Cette énumération de stipulations contraires à notre Constitution paraît déjà déterminante pour conclure à la non conformité à la Constitution de la Charte.

Mais le plus grave reste à dire.

Il s'agit du Préambule de la Charte, bien vite évacué par notre rapporteur.

Voici un texte qui, même s'il n'a pas de valeur normative, constitue un élément incontournable d'interprétation.

Il reconnaît comme un droit imprescriptible le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique.

Mesurant la portée d'une telle proclamation, la France dans une déclaration interprétative, s'est empressée de préciser ; -sans craindre de contredire la Charte-, que celle-ci doit être "comprise" dans un sens compatible avec le Préambule de notre Constitution, qui assure l'égalité de tous les citoyens devant la loi, et ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.

La portée et la pertinence de cette réserves déguisée sont pour le moins contestables car, quoi qu'il en soit, une telle déclaration interprétative n'empêchera pas que la Charte puisse être regardée comme créant des droits, au profit des locuteurs des langues en cause, ce qui soulève d'ailleurs la question du principe d'égalité, du fait notamment de l'exclusion des langues des migrants.

En réalité, la question essentielle, qui a été volontairement éludée par le projet de décision, est bien celle de la portée des déclarations interprétatives.

Car de deux choses l'une :

- ou il s'agit de réserves, c'est-à-dire de dispositions venant modifier le traité dans un sens compatible avec notre droit constitutionnel, mais chacun sait qu'elles sont explicitement interdites par l'article 21 de la Charte et passer outre à

cette interdiction conduirait à méconnaître les règles du droit international public auxquelles se conforme la France en application du 14^{ème} alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

- ou il s'agit bien d'une déclaration purement interprétative, car qu'elle ne complète ni ne modifie le traité et, comme le dit le projet de décision "n'a d'autre force normative que de constituer un instrument en rapport avec le traité et concourant, en cas de litige, à son interprétation". Mais alors cette déclaration ne saurait en rien "retirer leur venin" aux engagements souscrits puisqu'ils doivent être soumis au contrôle de constitutionnalité sans que l'on en tienne compte.

Dès lors, sans hésitation possible c'est à une décision de non-conformité qu'il faut conclure, et non pas, comme le fait la décision -il est vrai sans grande conviction-, à la solution inverse qui pourra d'ailleurs être exploitée par les "jusqu'au-boutistes" des langues régionales puisqu'elle reconnaît la constitutionnalité des engagements souscrits indépendamment des restrictions posées dans la déclaration interprétative !

Nous devons exercer notre fonction sans complaisance.

C'est un coup d'arrêt qu'il faut donner à la dérive des principes essentiels de la République et un message sans ambiguïté qu'il faut adresser aux autorités politiques : celui du caractère inconciliable de notre Constitution avec la défense et la promotion de tous les communautarismes, qu'ils soient linguistiques, ethniques ou religieux.

J'en ai terminé, Monsieur le Président, en vous priant d'excuser la longueur de mon intervention et en attendant un vote de principe avant l'examen du projet de décision.

Monsieur GUÉNA : C'est le même discours que le rapporteur ! Nous avons eu le côté pile, puis le côté face.

Je suis également farouchement contre le "communautarisme" mais je ne sais pas comment faire passer le message au Gouvernement sans prendre le risque d'une révision de la Constitution.

Monsieur LANCELLOT : Le procès des girondins se joue à "guichets fermés" ! En vous entendant je vois que l'on jette l'anathème sur tous ceux qui défendent l'expression des diversités.

Vous avez dénoncé le péril communautariste. Le risque existe. Mais il y a un autre risque, aussi dangereux : c'est le nationalisme volontariste.

Je mets sur le même plan ces deux dangers.

Ainsi, pour répondre au réquisitoire que nous venons d'entendre, je voudrais dire que l'architecture de la Charte et le choix très circonspect qui a été fait des dispositions applicables réduisent à néant le risque communautariste. L'objet de cette séance n'est pas "expressif". Il est instrumental. Nous devons dire si les dispositions choisies par le gouvernement français sont ou non conformes à la Constitution.

Je souscris donc à la conclusion du projet de décision qui nous est proposé.

Madame LENOIR : Je ne me range ni dans les "communautaristes" ni dans les "nationalistes".

Je pense que nous avons tout bonnement à faire notre métier de juge constitutionnel.

Le rapport a été brillant, très subtil, mais finalement peu convaincant : sans doute le rapporteur était-il trop peu convaincu !

Je voudrais faire une observation préliminaire et trois remarques : on vient d'inventer une nouvelle catégorie juridique : celle de "traité non contraignant". Le préambule parle de "droit imprescriptible"... On nous dit certes qu'on protège les langues et non les locuteurs. C'est jouer sur les mots et je ne souscris pas à cette trop grande habileté.

On nous dit : la partie II n'est pas contraignante car elle fixe les objectifs. Mais regardez les directives communautaires qui sont de même nature : on peut même écarter une loi nationale contraire !

On nous concède que la partie III comporte des mesures concrètes. Mais elles se résument à des mesures purement facultatives !

Pourquoi dès lors ratifier une convention dépourvue de valeur normative, et saisir ainsi solennellement le Conseil constitutionnel sur sa conformité à la Constitution ?

On nous dit aussi : il n'y aura pas de juge ; on peut donc ratifier en toute impunité. Mais il y a les juges nationaux ! On ne peut absolument pas savoir ce qu'ils décideront.

J'en viens à mes trois remarques :

1° C'est une vraie rupture dans notre tradition juridique. Sur la parité hommes-femmes, nous avons maintenu notre jurisprudence. Ici, nous faisons un pas supplémentaire : on reconnaît comme un fait juridique le droit à s'exprimer dans une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique.

2° C'est seulement un premier pas : il est illusoire de penser que, parce qu'on fait une ratification "au rabais", on évitera que les groupes linguistiques souhaitent aller plus loin.

3° On va reconnaître des langues "non territorialisées" : l'arabe et le berbère. L'exemple algérien devrait nous inciter à la prudence. On a arabisé l'enseignement supérieur. Il n'y avait aucun professeur apte à enseigner en Arabe : on a fait venir des Syriens, des fondamentalistes.

J'en arrive à ma conclusion :

La politique, c'est aussi dire la vérité aux gens :

- Ou on requalifie la déclaration interprétative et on dit qu'il s'agit d'une réserve (comme l'a fait le tribunal fédéral suisse dans une décision récente) car il s'agit bien d'une réserve ! Or une telle réserve est illicite car elle va à l'encontre du but du traité. Elle est en outre interdite par l'article 27. On peut donc écarter cette réserve illicite comme contraire aux règles du droit public international, dans le sillage de nos décisions "Maastricht I" et "Cour pénale internationale".

- Ou on ferme les yeux et on fait comme si cette déclaration était purement décorative ; alors on serait confronté à la Charte et notamment à sa partie II : certes elle n'a pas d'effet direct, mais elle n'est pas pour autant dépourvue de valeur normative.

De plus, seul le juge ordinaire est juge de l'effet direct : regardez ce qui a été dit sur la Constitution des droits de l'enfant par le Conseil d'Etat !

Enfin, sur certains points, la motivation du projet de décision me paraît habile certes, mais dangereuse. Notamment quant aux effets qu'elle donne à l'article 44 de la Déclaration de 1789. On n'a jamais dit que cet article concernait le droit d'usage d'une langue : cela me paraît dangereux.

Par ailleurs, on veut éviter le communautarisme et la mise en cause des principes les plus fondamentaux. On aura les deux sans le vouloir.

Vous avez dit : "c'est un choix politique".

Mais ce n'est pas le rôle du Conseil de faire un tel choix.

Monsieur MAZEAUD : Le rapporteur a commencé par nous dire qu'il était heurté par l'esprit du texte ; aussi j'ai été surpris par son revirement en cours de rapport et par sa conclusion.

Notre problème n'est pas de nous interroger en opportunité sur les conséquences éventuelles d'une modification de la Constitution.

Nous devons seulement nous prononcer sur la conformité ou non à la Constitution de la Charte, le pouvoir politique devant prendre ses responsabilités. Je le répète, ce n'est pas notre problème de savoir ce qui se passera après notre décision sur le fond. Je tiens à rappeler que j'ai participé à la modification de la Constitution en 1992 relative à l'article 2, j'ai défendu les auteurs de l'amendement dans la mesure où il s'agissait d'éviter l'usage des langues étrangères mais aussi des langues minoritaires, comme cela ressort nettement des débats.

La suite de mes propos n'a pas pour but d'opposer Jacobins et Girondins, mais je vois dans cette Charte un certain nombre d'éléments qui sont contraires à la Constitution.

Je constate que les droits reconnus à des groupes de locuteurs vont à l'encontre de la conception unitaire de la Nation.

De plus, accorder des droits subjectifs est à mon sens également contraire à l'identité nationale.

Je voudrais m'arrêter quelques instants sur le principe de l'indivisibilité ; je considère, sur ce point, que la référence à un concept de "minorité" ou de "groupe" se heurte à l'unité du territoire, à l'indivisibilité de la République.

L'usage du français dans la vie publique s'impose par ailleurs.

Enfin, je crois qu'il y aurait aussi matière à interrogation sur le principe d'égalité. Sur ce point, d'ailleurs, on ne connaît pas la liste des langues qui seront définitivement adoptées par la France : quid de l'égalité entre les langues elles-mêmes ?

On touche, au-delà de la perturbation apportée au fonctionnement de l'Etat, à notre système administratif actuel.

Ce que je crains, c'est qu'on rentre dans un cycle tout à fait infernal où, demain, éclateront des tensions qui auront été en quelque sorte, facilitées par le Conseil ; il y aura des revendications émanant des minorités ; il y aura l'action des lobbies minoritaires en faveur de la création de nouvelles catégories de collectivités territoriales.

Je suis également inquiet s'agissant de l'enseignement.

Je suis donc contraint de m'opposer à la position du rapporteur, sachant que je fais ainsi de la peine à mon ami Alain Lancelot.

Monsieur COLLIARD : Nous assistons à l'un des plus beaux débats que nous ayons eus depuis longtemps.

J'ai beaucoup hésité, mais j'ai été très intéressé par les propos de Michel Ameller.

Depuis Villers-Cotterêts, les principes en cause ont fondé notre histoire. Je crois que la République indivisible parle encore aux français.

Il y a certes la dimension culturelle. De ce point de vue, il n'y a aucun problème. Mais cette Charte va bien au-delà ! Il y a dans cette Charte, une obstination à parler des "groupes", du droit d'usage des langues régionales dans la sphère publique.

La conception communautariste qui sous-tend tout cela est très nette. Est-ce que les précautions prises sont suffisantes ? Il faut souligner l'extrême complexité de cette convention : le choix des dispositions ; les 75 langues....

Il y a aussi des questions de simple bon sens. On a fait une révision constitutionnelle qui dit que le français est la langue de la République. Sept ans après, nous introduirions dans la Constitution les langues régionales ?

Je rappelle également la réserve formulée dans l'article 27 du pacte ONU sur les droits civils et politiques -dont nous avons dit qu'il ne pouvait s'appliquer à la France. Et aujourd'hui, nous dirions très ouvertement le contraire !

Il y a également notre décision Polynésie de 1996 et l'usage du français dans les services publics -dont la portée générale serait "bornée" - "rognée" par une décision de conformité.

La ratification se ferait "a minima". Et les dispositions retenues ne seraient pas applicables à toutes les langues ! Quel casse-tête !

Il y a donc matière à hésitation :

- devons-nous nous cantonner dans un rôle purement juridique ?
- ou composer avec cette réalité juridique pour des motifs politiques ?

Je souligne la lourde insistence avec laquelle le Premier ministre a récemment regretté que l'on n'ait pu reconnaître le "peuple corse".

Est-il, dans ces conditions, possible de vider le traité de son venin ? Je n'en suis pas sûr. Il y a la déclaration interprétative. Elle est rassurante mais n'a pas de valeur juridique, sauf à la considérer comme une réserve ... interdite par l'article 27 de la Charte.

On nous dit que notre décision, elle, aurait une portée normative puisqu'elle lierait notamment le législateur. Encore faudrait-il que nous soyons saisis de la loi d'application !

Je ne suis pas très convaincu par la démonstration qui nous est faite, et notamment par le fait que la partie II n'aurait pas de valeur normative.

Il y a le Préambule qui consacre "un droit imprescriptible à exercer la langue". Le mot "imprescriptible" est un des plus lourds qui soient. Il confine au sacré.

La partie I ne pose pas grand problème, sauf pour la liste des langues.

La partie II, notamment son article 7-1-d, pose au contraire beaucoup de problèmes, ainsi que le 7-1-e sur les groupes de locuteurs.

Quant à la partie III, c'est la moins dangereuse. Mais certaines dispositions laissent néanmoins songeur.

Toutes ces questions devront être purgées pour emporter ma conviction. C'est dire que ce sera difficile.

Madame VEIL : Je voudrais tout de suite rassurer Alain Lancelot ; je ne suis ni nationaliste, ni communautariste ; je suis européenne. Mais il y a différentes visions de l'Europe. Cette Charte est le triomphe de la conception de ceux qui veulent bâtir l'Europe sur de petites entités. Je relève d'ailleurs que c'est la conférence des pouvoirs locaux et régionaux qui a préparé ce texte.

Je trouve que pour un juriste, c'est n'importe quoi.

Il est impossible de savoir quelles dispositions ont valeur normative, même dans la partie III de la Charte.

Je crois que ce texte est nocif pour tout le monde -pour les citoyens mais aussi pour les politiques eux-mêmes-.

Le plus grave, c'est que, dans ce flou, il est encore plus difficile de se prononcer sur la constitutionnalité des dispositions.

On a progressé dans l'égalité des chances grâce à l'éducation en français ; il faut aussi penser à l'égalité entre jeunes français : leur chance est de bénéficier, comme les plus âgés, d'une éducation en français et non pas d'user de langues minoritaires.

Aussi je me prononce pour la non-constitutionnalité.

Monsieur GUÉNA : J'ai fait le compte des positions ; je crois que nous nous orientons vers une déclaration de non constitutionnalité de la Charte, ce qui obligera à rédiger une nouvelle décision.

Je vous propose donc de voter tout de suite sur la question de principe.

Ensuite nous verrons les échéances de rédaction et de réunion du Conseil constitutionnel.

Madame LENOIR : Je pense que, pour le service juridique, il serait préférable de remettre à demain la décision ; il faut leur laisser le temps, avec le rapporteur, de préparer un projet.

Monsieur COLLIARD : Pour moi, je tiens à dire que je n'ai pas fait part d'un avis d'opposition au projet du rapporteur ; j'ai seulement indiqué qu'il fallait peut-être "pousser plus avant" notre réflexion pour retirer tout son venin à la Charte.

Par ailleurs, je pense qu'un autre projet n'est pas trop long à préparer.

Monsieur ABADIE : Le problème se résume à la question suivante : le Préambule et la partie II ont-ils un effet contraignant ?

La partie III ne pose pas de problème compte tenu des choix opérés par le gouvernement. Elle se borne à une mise à disposition de traductions. J'ai

compris que Jean-Claude Colliard réserve son opinion sur l'effet, la force juridique du Préambule et de la partie II.

Le problème est important. Il y a des arguments de chaque côté. J'ai rédigé une décision qui tend à minimiser l'effet contraignant de ces textes. Cela n'a rien à voir avec une directive communautaire.

On a dit que ce n'est pas convaincant, que le Préambule et la partie II sont normatifs et emportent des obligations pour l'Etat. Les droits imprescriptibles et le mot « groupe » auraient pour effet de donner des droits à des groupes de locuteurs déterminés.

On ne peut pas fonder nos décisions de contrariété sur l'ambiguïté du texte. On ne peut pas conclure à une contrariété avec le principe d'égalité entre des langues alors que la liste ne nous est pas soumise. Nous ne pouvons pas conclure à une contrariété sur la partie III. Mais essayons de bâtir une rédaction alternative et voir comment elle se défend face à la première.

Monsieur GUÉNA : Si nous avons deux textes, nous n'en sortirons pas !

Madame LENOIR : Un arrêt du Conseil d'Etat vient d'être commenté qui attribue une valeur normative aux rapports annexés aux lois de financement sur la sécurité sociale...

On a deux solutions :

1. - Ou on se fonde sur la lettre de la saisine du Président de la République qui a sans doute pesé ses mots (citation).

La déclaration interprétative est requalifiée en une réserve qui prive d'effet juridique la Charte. Mais une telle réserve méconnaît l'article 14 du Préambule de 1946, (cf. la décision du Tribunal fédéral suisse, la jurisprudence du Conseil d'Etat et son avis de 1996). On se place sur le terrain du respect des règles du droit international « *pacta sunt servanda* », et on rejette sur la forme.

2. - Ou on se place sur le terrain du rapporteur et il faut appliquer le droit.

- Le Préambule a une simple valeur d'interprétation ;
- Le II est nominatif. La charte est un traité dans lequel le II et le III forment un tout.

Donc, soit on se fonde sur la saisine et on dit que la déclaration est nécessaire mais méconnaît les règles de droit international public ; soit on suit le projet et

on considère que l'article 7-1-d est contraire à l'article 2 de la Constitution quelles que soient les dispositions du III.

Monsieur le Secrétaire général : Sur l'articulation des II et III, nous avons beaucoup réfléchi. Ce qui est gênant ce sont les passages sur la sphère publique au regard tant de l'indivisibilité que de l'article 2. S'ils avaient une portée contraignante il y aurait inconstitutionnalité. Mais nous sommes convaincus que l'économie même de cette Charte interdit de donner à la partie II des effets contraignants plus importants que ceux de la partie III.

Tout ceci est conforme à ce qu'on appelle le « contexte » dans le droit des traités. Le juge devra s'appuyer sur le rapport explicatif. Or, le § 57 est très explicite : « ce ne sont pas des règles précises de mise en œuvre ».

Monsieur GUÉNA : La construction juridique de la décision repose sur ce qu'a dit le secrétaire général. Je crois qu'on peut bâtir quelque chose.

J'ai horreur de cette charte ! Mais mettre le doigt dans une révision constitutionnelle, c'est pire encore. Les révisions conduisent à des absurdités.

Monsieur ABADIE : Si la partie II et le Préambule étaient contraignants, les rédacteurs de la charte n'auraient pas prévu que, dans le III, le choix pouvait se limiter à quelques dispositions qui peuvent conduire à n'admettre que la seule traduction ! S'ils avaient voulu donner valeur contraignante à la partie II, ils n'auraient pas laissé ce choix qui permet à la Charte d'être si insignifiante au bout du compte.

Madame LENOIR : Les textes internationaux sont contraignants. Ce traité est un traité.

Monsieur COLLIARD : On est en train de répondre à la question de la constitutionnalité par l'absence de portée normative. Je ne suis pas sûr que la non normativité suffit pour épouser la non conformité.

Deuxième question, qui porte sur les articles 54 et 61 de la Constitution. Je ne suis pas persuadé que la portée de nos décisions soit la même au regard de l'article 62 : dans un cas c'est une déclaration, dans l'autre une décision.

Troisième observation : Je ne suis pas du tout d'accord avec Noëlle Lenoir. Je ne crois pas que notre décision doit se fonder sur « pacta sunt servanda » ; donc j'exclus l'hypothèse que Madame Lenoir a évoquée. On n'a qu'à se fonder sur le deuxième terrain, très simplement.

Madame VEIL : J'ai repris le rapport explicatif, par exemple le § 39 (citation). C'est quand même extrêmement clair sur la portée de la partie II.

Monsieur GUÉNA : Ne nous lançons pas dans la rédaction. Nous saurons tout rédiger, quelle que soit la décision.

Monsieur LANCELOT : Je suis le seul à m'être prononcé pour le rapport et on a retenu de mon intervention la seule opposition entre communautarisme et nationalisme. Or, ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que nous étions dans une position délicate parce que confrontés à un texte particulier. Et dans cette perspective la position de notre rapporteur était très intéressante quant à la lettre même de ce texte.

Monsieur MAZEAUD : Il ne faut pas penser que le Congrès obtiendra les 3/5. Rien n'est moins sûr.

Monsieur GUÉNA : Je suis sûr que si nous déclarons la non conformité, nous irons au Congrès. Les pressions des deux côtés seront énormes.

Madame LENOIR : La solution sur la réserve illicite a été soutenue par d'autres juristes que moi. Je ne soutiens pas nécessairement cette solution. Elle est plus sèche, mais elle se tient.

Monsieur COLLIARD : Mon intention n'était pas de mettre en cause ton honnêteté intellectuelle mais je crains que le message ne soit pas clair. Il serait pernicieux mais pas malhonnête.

Monsieur ABADIE : Je voudrais dire un mot sur les articles 54 et 62. De tout temps notre dispositif pour répondre aux saisines fondées sur l'article 54, c'est une décision.

Monsieur GUÉNA : Le plus clair est de passer au vote.

Vote :

- La charte est inconstitutionnelle :

Cinq : Messieurs Ameller, Colliard, Madame Lenoir, Monsieur Mazeaud, Madame Veil.

- Avis contraires :

Trois : Messieurs Guéna, Abadie, Lancelot.

La séance est suspendue à 13 heures pour permettre la rédaction d'un projet alternatif.

La séance est reprise à 18 heures.

Monsieur GUÉNA : La séance est reprise.

Monsieur le Secrétaire général vous avez la parole sur notre emploi du temps des séances à venir.

Le Secrétaire général expose le calendrier des séances à venir.

Monsieur le rapporteur vous avez la parole pour présenter le contre-projet qui correspond au vote émis ce matin.

Le rapporteur lit le texte jusqu'à la page 2.

Monsieur LANCELOT : Evidemment, c'est exactement l'inverse de ce qu'on a dit ce matin, je suis contre évidemment. Je ne sais pas si c'est là ou ailleurs que nous devons donner un signe sur le fait que ce que les pratiques actuelles ne posent pas de problème.

Monsieur ABADIE : Cette interrogation prendra sa place au considérant qui précède le dispositif. Car les mesures concrètes que vous évoquez se trouvent dans la partie III.

Madame VEIL : En fait, il me semble que la partie II a une portée normative qui va au-delà de la partie III. Le problème soulevé par Monsieur Colliard est exact. C'est au moment où on parle de la partie II qu'il faut l'aborder.

Monsieur ABADIE : La partie III est la mise en oeuvre de la partie II pour les seules langues retenues par le Gouvernement.

Madame VEIL : Non : Elle a une finalité en soi et qui va au-delà ; c'est un principe général d'obligation.

Monsieur ABADIE : Nous pourrons parler de ce qui est fait actuellement, mais à sa place, c'est à dire dans le III.

Monsieur MAZEAUD : Je suis sensible à l'argumentation de Madame Veil.

Monsieur GUÉNA : Nous voulons seulement dire que le II est contraignant.

Madame VEIL : Il faudrait faire sur les pratiques actuelles un alinéa particulier car, parfois, on va aujourd’hui plus loin que la partie III.

Monsieur ABADIE : Oui, mais à la fin, pas là.

Madame LENOIR : Je n’ai aucune observation sur ce projet que je trouve parfait. La reconnaissance des groupes linguistiques a une portée normative. On ne peut ni dire autre chose ni le dire ailleurs.

Monsieur MAZEAUD : Je ne souhaite pas qu’on le mette au dernier considérant. Il s’agit de ce qu’on fait actuellement qu’il ne faut pas exclure (télévision, etc...). Il faut le dire mais pas à la fin.

Monsieur GUÉNA : Nous ne sommes pas saisis de cela.

Madame VEIL : Oui mais c’est un argument a contrario.

Monsieur COLLIARD : Je partage un peu ce sentiment par souci, non pas juridique mais politique, de la lecture de nos décisions.

Il faut cette ouverture quelque part pour ne pas donner l’impression que ce que nous faisons aujourd’hui n’est pas convenable.

Monsieur le Secrétaire général : Nous sommes dans une annonce de plan. Il faut bien asseoir la qualification juridique de la partie II, c’est indispensable. Votre déclaration de non conformité repose là-dessus. Il est indispensable de dire que le II a une portée juridique : il y a des arguments de texte et certains sont très forts.

Monsieur GUÉNA : Je voudrais proposer de laisser ce considérant de côté pour voir comment ça évolue.

Madame VEIL : Il faut éviter les erreurs d’interprétation. Ce que nous ne voulons pas, c’est que la lecture de ce considérant conduise à infirmer toutes les possibilités.

Monsieur le Secrétaire général : Il faudrait l’ajouter au dernier considérant, ce serait mieux.

Madame VEIL : Nous, ce que nous voulons, c’est protéger les pratiques actuelles. C’est répondre à une question qui est posée.

Monsieur COLLIARD : Et au milieu de la page 4 ?

Monsieur le Secrétaire général : Mais il s'agit de la partie consacrée aux normes de référence !

Monsieur ABADIE : Il faut que ce soit à la fin après le III. On pourrait scinder le considérant en deux.

Le rapporteur continue la lecture du projet.

Monsieur COLLIARD : La référence à l'unicité c'est bien, mais pas à l'exercice de la souveraineté par le peuple, ce n'est pas utile.

Monsieur le Secrétaire général : Dans la décision « peuple corse » on avait lié souveraineté et division, subdivision.

Monsieur ABADIE : La souveraineté nationale appartient au « peuple ».

Monsieur GUÉNA : On est d'accord, je crois, poursuivez.

Monsieur COLLIARD : Terminons par « langue ».

Madame LENOIR : On a repris l'article 1 de la Constitution, mais on a mis « culture et langues » à la place de « race ». C'est bien.

Monsieur COLLIARD : C'est mieux de terminer là-dessus. La langue c'est le critère de l'ethnie. Donc la langue est plus proche de l'origine.

Monsieur GUÉNA : L'inversion est adoptée. Poursuivez la lecture du projet Monsieur le Préfet.

Le rapporteur poursuit la lecture du projet page 4, premier considérant.

Monsieur LANCELOT : Comment peut-on dire cela !

Monsieur ABADIE : C'est le précédent Toubon.

Monsieur GUÉNA : Ce n'est pas très bon en effet.

Monsieur AMELLER : Mais c'est un classique de notre jurisprudence ! Ce n'est pas nécessairement sur le même niveau. C'est toute notre fonction que celle de savoir concilier.

Madame LENOIR : Dans la décision de 1996, l'idée c'était de dire que l'on peut choisir sa langue avec une exception concernant la vie publique. Dans la décision de 1994 il y a conciliation entre liberté d'expression et langue française.

Madame VEIL : Si on allège la rédaction cela satisferait peut-être Monsieur Lancelot. Je propose : « concilier avec l'article 2 ».

Monsieur LANCELLOT : Oui, c'est mieux.

Monsieur GUÉNA : D'accord, c'est adopté.

Le rapporteur poursuit la lecture page 4, deuxième considérant du projet.

Monsieur COLLIARD : On pourrait renforcer les choses. On veut dire que ça n'interdit pas tout le culturel.

Madame VEIL : C'est là qu'on pourrait mettre les pratiques actuelles.

Monsieur ABADIE : Mais toute cette partie s'intitule « les normes de référence applicables ». C'est la reproduction des précédents, c'est le consensus constitutionnel. C'est difficile d'évoquer là les pratiques d'aujourd'hui.

Monsieur le Secrétaire général : Le rapporteur a fait un grand effort de synthèse. Tous les mots comptent. Le français est la seule langue officielle ; cela n'exclut pas les traductions ; et dans la sphère publique, s'agissant de la recherche, de l'éducation et de la communication, l'article 2 doit se concilier avec la liberté d'expression.

Monsieur MAZEAUD : Que « toutefois »

Monsieur GUÉNA : Oui, ou « étant entendu que... ».

Monsieur ABADIE : Cette expression semble faire un sort à part à la traduction, alors que là nous juxtaposons les apports de la jurisprudence où chaque élément se suffit.

Madame LENOIR : Je propose à l'article 2 « ne saurait exclure ».

Monsieur COLLIARD : J'ai une proposition de rédaction : « que pour autant l'article 2 n'exclut pas... et ne doit pas conduire dans son application à méconnaître ... ».

Madame LENOIR : Ce qui me gêne c'est de mettre dans la même phrase, sur le même plan la traduction et la liberté d'expression totale de certains métiers. C'est beaucoup plus fort que les traductions.

Monsieur ABADIE : Elle a raison. On peut mettre l'article 2 à la fin.

Madame LENOIR : Il faut se souvenir que, dans la loi Toubon, on allait très loin, jusqu'à supprimer des subventions aux chercheurs qui publiaient en anglais.

Monsieur AMELLER : Moi, ça me va. On conserve le texte. On pourrait dire : « conduire à méconnaître ».

Monsieur GUÉNA : D'accord, on retient cette formule. Poursuivez la lecture M. le Préfet je vous prie.

Le rapporteur poursuit page 4, dernier considérant, et page 5.

Madame LENOIR : Remarquable !

Monsieur GUÉNA : Et tout cela dans l'après midi, mesdames et messieurs !

Madame LENOIR : Je mettrais « notamment » dans le dernier considérant de la page 5.

Monsieur ABADIE : Il semble que le Gouvernement ne veuille pas définir des territoires.

Madame VEIL : Il y a deux conceptions. Je préférerais que l'on ne modifie pas la liste. Ce que nous voulons éviter, c'est que les départements soient linguistiquement homogènes.

Les groupes peuvent exister mais pas identifiables sur un territoire.

Monsieur GUÉNA : C'est ce que nous dénonçons.

Madame VEIL : Si on met « notamment » on affaiblit.

Madame LENOIR : Dans l'article 1b on fait allusion aux langues sans territoire et ils ont les mêmes droits que la partie III de la charte.

Monsieur le Secrétaire général : On pourrait proposer : « tend, notamment, à conférer des droits spécifiques ».

Monsieur AMELLER : Il faudrait alors reprendre la dernière phrase « par leur objet et leur effet ».

Monsieur le Secrétaire général : L'objet suffit.

Madame LENOIR : Je supprimerais "même" dans : "a pour objet même".

Monsieur ABADIE : Cela rejoint pourtant l'idée fondamentale c'est que la partie II, par son objet seul, porte atteinte aux principes constitutionnels.

Monsieur AMELLER : Je ne trouve pas cela si bien. Je suis pour faire une seule phrase.

Monsieur Ameller lit sa proposition.

La proposition est adoptée.

Monsieur MAZEAUD : C'est beau comme l'antique !

Le rapporteur lit page 6.

Madame LENOIR : Je retirerais « même ».

Monsieur LANCELLOT : Est-ce que vous trouvez que ce considérant sur l'article 2 est nécessaire ? Vous semblez rendre la situation dans les services publics très rigide. On ne pourrait pas parler allemand à la poste en Alsace où, par exemple, les circulaires électorales sont officiellement publiées dans les deux langues. Ce que craignait tout à l'heure Madame Veil, la remise en cause de l'existant, est là, patent.

Vous allez à l'encontre de pratiques de reconnaissance de fait, et parfois légale, sur des territoires il est vrai, mais incontestable.

Monsieur GUÉNA : Il n'est pas possible de ne pas avoir un considérant sur l'usage des langues minoritaires au regard des exigences de l'article 2.

Madame VEIL : Je crois qu'il faut le laisser. Mais, faites attention à la rédaction : il faut légitimer les pratiques raisonnables actuelles.

Monsieur le Secrétaire général : Il y a trois formules qui rendent compte de cela.

Dans les normes de référence, le rapporteur insiste sur le fait qu'il n'y a pas de "droit" à pratiquer une autre langue que le français ; mais ceci n'est pas exclusif de pratiques informelles.

Page 6, cela ne veut pas dire que l'article 2 interdit l'utilisation d'une langue autre que le français. Ce qui est exclu, c'est la prétention à se prévaloir d'un droit à employer une langue autre que le français.

Le dernier considérant va aussi dans ce sens.

Monsieur LANCELOT : En Alsace, c'est un droit !

Madame LENOIR : J'ai trois observations à faire sur le dernier considérant.

- 1) - On charge beaucoup la barque en considérant que tout le II est contraire à la Constitution. On pousse un peu et on le valorise.
- 2) - En englobant le Préambule, on n'est pas exact. C'est un outil d'interprétation qui n'a pas de valeur normative, c'est clair, ce n'est pas le traité.
- 3) - Je dirais que seules les stipulations 7 b et d sont contraires à la Constitution.

Monsieur ABADIE : On ne peut pas enlever le Préambule.

Monsieur GUÉNA : Vous nous avez dit le contraire ce matin d'ailleurs, Madame.

Monsieur MAZEAUD : Mais, que ce ne soit pas normatif n'empêche pas que ce soit inconstitutionnel !

Madame LENOIR : Tour le monde va se fiche de nous. Le Préambule n'a pas de portée normative.

Monsieur le Secrétaire général : Je propose : « Les stipulations précitées » de la partie II.

Monsieur AMELLER : C'est un peu hypocrite, mais, bon !

Monsieur GUÉNA : on arrive au dernier considérant.

Madame LENOIR : Je voudrais lire (citation d'A. Pellet sur la portée du préambule d'un traité).

Monsieur MAZEAUD : Mais si ce n'est pas contraignant, ce n'est pas pour autant constitutionnel.

Monsieur GUÉNA : Reste le dernier considérant.

Monsieur ABADIE : Il faudrait une rédaction plus complète sur les pratiques actuelles.

Monsieur MAZEAUD : Le mot stipulation ne couvre pas le Préambule.

Monsieur COLLIARD : Mettons « les dispositions précitées ».

Monsieur AMELLER : «, de la charte », il faut préciser.

Madame VEIL : Madame Lenoir nous a lu le traité d'Alain Pellet selon lequel le Préambule n'a pas valeur normative. Est-ce que, pour autant, il n'y a pas une marge et une souplesse comme pour le Préambule de la Constitution ?

Monsieur COLLIARD : J'insiste : normatif et constitutionnel ce n'est pas la même chose, donc il faut vider l'inconstitutionnalité de tous les textes, même non normatifs.

Le rapporteur cherche une rédaction complémentaire.

Monsieur GUÉNA : On me souffle un texte que je trouve excellent.

Monsieur GUÉNA lit la proposition de Monsieur le Secrétaire général.

Madame VEIL : Je propose de renforcer les « pratiques actuelles ».

Monsieur le Secrétaire général : Le Conseil ne peut pas se prononcer sur la constitutionnalité des pratiques actuelles. Le Conseil sortirait du champ de ses compétences.

Monsieur ABADIE : L'article 1er du dispositif s'accroche très exactement à la rédaction de l'article 54.

Monsieur le Secrétaire général : Ce n'est pas la formule habituelle mais c'est à dessein.

Monsieur AMELLER : Bravo !

Sur l'ensemble du projet : tous, sauf M. A. Lancelot.

La séance est levée à 20 heures.