

Atelier n°6 : CONSTITUTION ET DECENTRALISATION

*Jordane ARLETTAZ
Doctorante, CERCoP
Université de Montpellier I*

Constitutionnalisation des langues régionales et forme de l'Etat

(Etude comparative : Espagne, Italie, Suisse et Belgique)

La lecture des tous premiers articles constitutionnels des Etats d'Europe occidentale suffit à constater l'existence d'un phénomène parallèle de reconnaissance des langues régionales. Cette consécration de la pluralité linguistique jusque dans la norme suprême s'observe ainsi dans des Etats fédéraux comme la Belgique et la Suisse ou fortement régionalisés tels que l'Italie ou l'Espagne et ne semble pas complètement échapper à un Etat unitaire décentralisé, depuis qu'en France, l'accord constitutionnalisé¹ de Nouméa fait référence, en ses nombreux points, aux langues kanak.

La présence de dispositions relatives aux langues régionales au cœur de la norme fondamentale peut cependant soulever quelques interrogations. La Constitution, en effet, est l'acte juridique suprême ayant notamment pour objet de déterminer et d'organiser l'exercice des pouvoirs au sein d'un Etat. Se peut-il alors que la constitutionnalisation par l'Etat de sa pluralité linguistique participe à une redéfinition de sa structure interne dès lors que les langues régionales se caractérisent principalement par un ancrage infra-étatique ? La forme de l'Etat aurait-elle partie liée avec les modalités d'aménagement du plurilinguisme dans la Constitution ? Cette problématique amène à s'interroger autour des possibles interactions entre constitutionnalisation des langues régionales et forme étatique ; elle intéresse ainsi le constitutionnaliste français qui voit régulièrement resurgir le débat sur l'impossible reconnaissance des langues régionales liée au caractère unitaire de l'Etat tel qu'il découle des principes constitutionnels d'unité et d'indivisibilité de la République.

Au phénomène parallèle de consécration des langues régionales dans le champ constitutionnel européen, s'oppose en réalité une diversité d'appréhensions sur la mise en œuvre de cette pluralité linguistique par les Etats. Par ailleurs, la doctrine a fortement contribué au développement d'outils propres à la conceptualisation de la structure étatique, à travers notamment la classification précieuse entre Etat unitaire – Etat régional – Etat fédéral².

¹ Loi constitutionnelle du 20 juillet 1998, *J.O.*, 21 juillet 1998, p. 11143.

² Pour une relativisation de cette classification, voir l'analyse du Professeur J. ZILLER pour qui « *l'Etat unitaire ne s'oppose pas à deux catégories différentes que seraient l'Etat fédéral et l'Etat régional ou autonome, mais*

L'étude de l'Etat « plurilingue » pourrait alors s'effectuer tout naturellement à travers le prisme de cette trilogie juridique. Les modalités d'aménagement de la pluralité linguistique seraient ainsi commentées à la lumière de la structure étatique, entendue selon les cas comme unitaire, régionalisée ou fédérale.

Une telle approche semble *a priori* concluante. La France, Etat unitaire, nie toute concurrence possible à sa langue officielle unique sur l'ensemble de son territoire et n'accorde dans le texte constitutionnel qu'une reconnaissance « à la marge » des langues régionales. Il conviendrait alors d'affirmer que l'Etat unitaire ne peut être constitutionnellement plurilingue ou encore que le plurilinguisme constitutionnel amène nécessairement à une modification voire un dépassement de la structure unitaire étatique. En Espagne³ et en Italie⁴, Etats dits régionalisés, le plurilinguisme est consacré constitutionnellement mais territorialement délimité, ces pays ne reconnaissant qu'une seule langue officielle valable sur l'ensemble du territoire national. Enfin, la Suisse⁵ et la Belgique⁶, Etats fédéraux, intègrent à l'inverse un plurilinguisme généralisé de leurs institutions centrales tout en accordant aux entités fédérées une libre détermination de leur caractéristique linguistique, dans le respect de la Constitution fédérale. Il apparaîtrait alors que l'Etat régional serait nécessairement unilingue (sinon, il serait fédéral) mais reconnaîtrait cependant un plurilinguisme « délocalisé » (sinon, il serait unitaire). L'Etat fédéral serait en revanche plurilingue en son centre, permettant la libre détermination linguistique de chacune de ses entités fédérées (sinon, il serait alors régional). Serait ainsi opérée, à la lumière du critère linguistique, une lecture nouvelle de la classification des différentes structures étatiques envisagées. Cependant, cette démarche ne résisterait pas à une contestation d'ordre à la fois méthodologique et conceptuelle.

La représentation des diverses modalités d'aménagement du plurilinguisme à la lumière d'une structure étatique spécifique ne répond pas en effet à une question qui lui est nécessairement sous-jacente : est-ce la forme de l'Etat qui détermine les modalités de reconnaissance constitutionnelle des langues régionales (ou sa négation comme en France) ou est-ce à l'inverse la problématique linguistique qui influe sur celle-ci, voire la prédétermine ? Pareille objection apparaît d'autant plus légitime qu'elle soulève une difficulté qui ne saurait être rigoureusement dépassée dans le cadre d'une étude comparative. Il est en effet envisageable de pondérer, à l'échelle d'un pays, l'ensemble des éléments historiques,

à la catégorie des Etats composés, qui incluent aussi bien l'une que l'autre », préférant alors « retenir une division tripartite : l'Etat unitaire intégral, l'Etat composé intégral et l'Etat partiellement composé », « L'Etat composé et son avenir en France », *Revue politique et parlementaire*, 2001, n° 1009/1010, p. 152.

³ Ainsi, l'article 3 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 fait du castillan la langue officielle de l'Etat, « les autres langues espagnoles » pouvant également être « officielles dans les Communautés autonomes respectives, en accord avec leur Statut ». Ainsi, le catalan est co-officiel dans les Communautés autonomes de Catalogne et des îles Baléares, le valencien dans la Communauté autonome de Valence, le galicien dans la Communauté autonome de Galice et l'euskera dans les Communautés autonomes du pays basque et de Navarre.

⁴ La Constitution italienne du 22 décembre 1947 ne dit mot de la langue italienne en tant que langue officielle de l'Etat mais ceci ressort de la jurisprudence constitutionnelle ainsi que des statuts adoptés pour les régions spéciales (notamment l'article 99 du statut du Trentin-Haut-Adige du 31 août 1972). Un statut de co-officialité est organisé par ailleurs dans certaines régions à statut spécial, notamment dans le Trentin-Haut-Adige (langue allemande), le Val d'Aoste (français) ou le Frioul-Vénétie-Julienne (langue slovène).

⁵ L'article 70 de la Constitution helvétique du 18 avril 1999 fait de l'allemand, du français et de l'italien, les langues officielles de l'Etat. Par ailleurs, le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les citoyens romanches. Les cantons déterminent, dans ce cadre, leur(s) propre(s) langue(s) officielle(s) : 14 cantons sont ainsi unilingues allemands, 4 unilingues français, le canton du Tessin est italophone, 3 cantons sont bilingues allemand-français, le canton des Grisons constituant le seul canton trilingue.

⁶ La Constitution belge du 17 février 1994 consacre, de manière singulière, l'existence de quatre régions linguistiques (la région de langue française, de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région allemande). Les institutions fédérales sont principalement divisées en deux groupes linguistiques. Pour une présentation détaillée du système belge : X. DELGRANGE, « Le fédéralisme belge : la protection des minorités linguistiques et idéologiques », *R.D.P.* 1995, p.1157.

politiques et sociologiques propres à un Etat et précisément inhérents à celui-ci. Mais ce qui s'observerait alors ne pourrait et ne saurait ainsi être mis en perspective avec les autres pays. Ainsi, si le fédéralisme belge issu de la révision constitutionnelle de 1994 a été notamment organisé autour de la diversité voire du clivage linguistique qui traverse le pays depuis des années, la Suisse a quant à elle utilisé *a posteriori* les instruments particuliers et propres au fédéralisme pour aménager son plurilinguisme. La problématique linguistique a donc été prédéterminante à la structure fédérale de l'Etat belge quand l'aménagement suisse s'explique principalement par sa résolution dans le cadre spécifique d'un Etat fédéral. Il existerait donc à la fois une explication et une solution fédérale à l'aménagement de la pluralité linguistique par les Etats, si bien que ne pourrait être soutenue la thèse accordant au « fait » linguistique, un rôle surdéterminant dans la structure de l'Etat⁷.

L'analyse de la constitutionnalisation du plurilinguisme étatique à travers le seul prisme de la classification structurelle des Etats établie par la doctrine, n'emporte donc pas la conviction dès lors que la problématique linguistique semble bien y participer mais n'en est pas pour autant déterminante. Il convient alors de rechercher au préalable, et parmi l'ensemble des éléments participant à la conceptualisation de la structure étatique, celui qui se trouve particulièrement « affecté », « modulé » ou « aménagé » par le jeu des dispositions constitutionnelles relatives aux langues régionales. Ce faisant, il sera démontré que la consécration d'une pluralité linguistique par la Constitution, participe à l'acceptation générale de la structure de l'Etat.

Le plurilinguisme se caractérise par l'établissement de « sous-territoires » au sein d'un même Etat, soumis chacun à un régime linguistique spécifique et par ailleurs distinct de celui applicable à l'ensemble du territoire national. Ainsi, l'Italie et l'Espagne constituent des Etats unilingues disposant cependant de « sous-territoires » bilingues, quand la Suisse et la Belgique représentent des Etats plurilingues regroupant en leur sein plusieurs « sous-territoires » unilingues, bilingues ou trilingues. Or ce découpage territorial doit nécessairement se faire dans le cadre de l'organisation, par cet Etat, de ses pouvoirs locaux : ce sont les entités infra-étatiques (Communautés, Régions ou cantons) qui disposent dans les faits d'une caractéristique linguistique spécifique. Le plurilinguisme constitutionnalisé se trouve donc au cœur de la problématique relative à l'étendue d'autonomie des collectivités locales. En consacrant une diversité linguistique des différentes entités composant l'Etat, il a pour conséquence d'accorder à chacune d'entre elles un régime dérogatoire et spécifique. Les modalités et les effets de la mise en œuvre de ces différents régimes, propres aux collectivités locales, enseignent ainsi sur les rapports entre le pouvoir central et les entités locales au sein de l'Etat.

Or, s'il est vrai que la reconnaissance d'une pluralité linguistique par les Constitutions amène à un transfert descendant de compétences nouvelles et donc à un accroissement de l'autonomie des entités infra-étatiques (I), sa consécration dans les tous premiers articles constitutionnels révèle une dynamique de structuration de l'Etat spécifique à la problématique linguistique et amène à repenser les rapports entre pouvoir central et pouvoirs locaux (II).

I- Le renforcement du pouvoir normatif local par la constitutionnalisation des langues régionales

⁷ Une autre objection résulterait de ce que, en définitive, cette étude tendrait à s'appuyer sur une qualification doctrinale des diverses structures étatiques alors même que seraient oubliés les différents critères ayant œuvré à la classification entre Etats unitaire, régionalisé ou fédéral. Or, certains de ces éléments, qui apparaissent comme déterminants aux fins d'une conceptualisation de la forme étatique, dépassent largement le cadre très spécifique de l'aménagement constitutionnel de la pluralité linguistique. La démonstration pêche donc par manque de rigueur en ce qu'elle reposerait plus sur les résultats d'une classification que sur les critères inhérents à celle-ci.

L'autonomie des entités infra-étatiques s'apprécie notamment en fonction de la nature et des modalités de répartition interne des compétences, telle qu'adoptée par la norme fondamentale. Il est donc pour le moins paradoxal de constater que, à l'exception de la Belgique, les Constitutions nationales consacrant le plurilinguisme ne font nullement mention de la question ou « matière » linguistique parmi les dispositions relatives à la répartition des compétences. Ce vide constitutionnel ne saurait pour autant cacher un véritable transfert de la réglementation linguistique aux entités locales et la consécration, pour ces dernières, d'une compétence linguistique propre (A). Celle-ci a par ailleurs pour effet d'absorber un ensemble de matières, procédant de ce fait à un accroissement de l'autonomie des entités locales (B).

A- La consécration de la compétence linguistique des entités locales

La compétence linguistique des entités infra-étatiques apparaît dès lors que les langues régionales sont reconnues comme objets de réglementation (1) et qu'est opéré un transfert de cette réglementation au profit des pouvoirs locaux de l'Etat (2).

1- De la langue « principe » à la langue « matière »

La pluralité linguistique, pour être consacrée par le texte constitutionnel, est principalement affirmée dans les tous premiers articles de la norme fondamentale⁸ : ce faisant, la Constitution se limite à déterminer le régime linguistique applicable dans l'Etat, en conférant aux langues régionales soit un statut général d'officialité, soit un statut de co-officialité territorialement délimité. Cette caractéristique formelle de la reconnaissance du plurilinguisme étatique a conduit dans un premier temps à minimiser la portée normative des dispositions constitutionnelles relatives aux langues régionales. Intégrées dans un « Titre préliminaire »⁹ ou encore au cœur des « Principes fondamentaux »¹⁰, ces dispositions semblaient alors relever d'un ensemble de règles générales et conceptuelles¹¹ dont la fonction serait principalement interprétative et l'application, transversale. La reconnaissance constitutionnelle des langues régionales n'emporterait donc pas à elle seule d'obligations juridiques pour l'Etat, pas plus qu'elle n'enseignerait sur les rapports entre le pouvoir central et les entités infra-étatiques.

Ainsi, la Constitution espagnole ne dit mot, dans ses articles relatifs aux compétences respectives de l'Etat et des Communautés autonomes¹², d'une éventuelle « matière linguistique », objet de réglementation¹³. L'article 3 consacrant le plurilinguisme de l'Etat ne

⁸ A l'exception toutefois des constitutions belge de 1831 (article 23 devenu article 30 depuis 1994) et suisse, depuis 1999 (article 18), qui consacrent également le principe de la liberté de la langue au cœur des Droits fondamentaux. Cependant, cette reconnaissance, qui fait de la langue un attribut de la personnalité, ne préjuge en rien de la politique linguistique de l'Etat relative aux langues officielles, le droit fondamental ainsi affirmé devant nécessairement se limiter à la seule sphère privée.

⁹ Constitution espagnole du 27 décembre 1978, *B.O.E* n° 311, 29 décembre 1978.

¹⁰ Constitution italienne du 22 décembre 1947, *G.U.* n° 238, 27 décembre 1947.

¹¹ G. KASSIMATIS, « Les principes fondamentaux de la constitution en tant que règles interprétatives », *in Mélanges Patrice Gélard, Droit constitutionnel*, Montchrestien, 1999, p. 45.

¹² Articles 148 et 149 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978.

¹³ Devant le Tribunal constitutionnel, cette observation fut notamment au cœur de l'argumentation du gouvernement espagnol à l'encontre des lois dites de « normalisation linguistique » adoptées par les Communautés autonomes (notamment décision 82/1986, 26 juin 1986, *B.O.E* n° 159, 4 juillet 1986). Ainsi, selon l'avocat de l'Etat, « la matière linguistique ne fut pas prise en compte, comme telle, par la Constitution, pour désigner le modèle de distribution des compétences... la langue n'apparaît pas comme un titre substantiel de compétence pour la Communauté autonome qui légitime l'invasion des cadres de compétences correspondant à l'Etat ».

bénéficie ainsi d'aucun écho dans le reste du texte constitutionnel¹⁴ alors même qu'il reconnaît que « *les autres langues espagnoles seront aussi officielles dans les Communautés autonomes respectives* »¹⁵.

Cette négation, tant de la langue comme objet du droit que de la compétence linguistique des entités locales, fut par ailleurs soutenue jusqu'en 1983 par la Cour constitutionnelle italienne. Celle-ci qualifiait alors l'article 6 de la Constitution, disposant que « la République protège par des normes particulières les minorités linguistiques », de « *principe à prendre comme critère directeur pour le législateur* » national qui, de ce fait, ne saurait justifier aucune modification « *dans l'organisation des compétences* »¹⁶. Dans une décision antérieure, la juridiction italienne avait affirmé avec clarté que « *l'usage de la langue constitue une des plus délicates matières dans lesquelles l'exigence d'unité et d'égalité imposent l'exclusive compétence du législateur étatique auquel, dans le cadre de l'unité et de l'indivisibilité de la République et dans le respect des droits d'égalité de tous les citoyens, il appartient uniquement de dicter les normes sur l'usage de la langue et sur la protection des minorités linguistiques* »¹⁷.

Cependant, cette politique jurisprudentielle ne pouvait résister longtemps au caractère officiel ou bi-officiel des langues régionales tel que consacré par le texte constitutionnel. Le plurilinguisme étatique a en effet pour objet de placer le « fait » linguistique dans le cadre de l'organisation des pouvoirs étatiques¹⁸. L'officialité d'une langue signifie ainsi qu'elle constitue un moyen valable de communication entre le citoyen et les entités publiques de l'Etat. Elle touche alors à l'organisation même des organes centraux et locaux de celui-ci.

La consécration d'une pluralité de langues au sein d'un même Etat amène donc nécessairement à un aménagement linguistique particulier, qui ne saurait se déduire des seuls principes généraux établis dans la Constitution. Elle appelle au contraire à une réglementation précise de l'usage des différentes langues de l'Etat, nécessitée à la fois par le respect du texte constitutionnel consacrant l'officialité des langues régionales et par le principe de sécurité juridique inhérent à tout Etat de droit. Les dispositions linguistiques ne peuvent donc se voir cantonnées dans la sphère limitée des droits déclaratoires et deviennent, de par leur caractère pluriel, objets de réglementation.

2- Le transfert aux entités locales de la compétence linguistique

¹⁴ A l'exception toutefois de l'article 148.1.17 de la Constitution qui confère aux Communautés la compétence en matière de « *développement de la culture, de la recherche et, le cas échéant, de l'enseignement de la langue de la Communauté autonome* ».

¹⁵ La référence, dans le deuxième alinéa de l'article 3, aux « *autres* » langues espagnoles se comprend après le premier alinéa qui confère au castillan un statut officiel sur l'ensemble du territoire national.

¹⁶ Cour constitutionnelle italienne, décision 46/1961 du 3 juillet 1961, *G.U.* n° 174, 15 juillet 1961. En l'espèce, la Cour était saisie d'un recours du Président du Conseil des ministres italien contre un projet de loi du Conseil provincial de Bolzano relatif à la « *parité des groupes linguistiques dans les transmissions radiophoniques* ».

¹⁷ Cour constitutionnelle italienne, décision 32/1960 du 12 mai 1960, *G.U.* n° 128, 21 mai 1960. « *L'uso della lingua costituisce una delle piu' delicate materie nelle quali esigenze di unita' e di egualianza impogono l'esclusiva potesta' del legislatore statale, al quale, nel quadro dell'unita' e dell'indivisibilita' de la Repubblica e nel rispetto dei diritti di eguaglianza di tutti i cittadini, spetta unicamente di dettare norme sull'uso della lingua e sulla tutela delle minoranze linguistiche* ».

¹⁸ En témoigne l'article 116 relatif aux langues dans la Constitution suisse du 29 mai 1874, inséré dans le Chapitre II sur les « *Autorités fédérales* » et qui, avant une première révision en 1996, avait alors pour objet de déterminer les quatre langues nationales et les trois langues officielles de la Confédération, sans pour autant, toutefois, établir de compétence linguistique pour la Confédération ni faire de la matière linguistique, un objet de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.

La consécration des langues régionales comme objets de réglementation emporte également celle d'une compétence linguistique ou plus exactement de plusieurs compétences linguistiques. Le plurilinguisme, en effet, se concrétise à travers l'établissement d'un aménagement linguistique organisé à deux niveaux : le premier touche au pouvoir central de l'Etat, qu'il soit unilingue (Espagne et Italie) ou plurilingue (Suisse et Belgique), quand le second concerne les pouvoirs locaux qui, dans le cadre territorial qui leur a été conféré, se voient attribuer, de par la constitutionnalisation des langues régionales, un régime linguistique propre (bilingue en Espagne et en Italie ; unilingue, bilingue voire trilingue en Suisse et en Belgique). Cette configuration duale de l'aménagement linguistique amène tout naturellement l'Etat à transférer aux collectivités locales le soin d'organiser l'application concrète de leur propre régime linguistique.

L'exemple de la Suisse est en l'espèce révélateur. Le Tribunal fédéral, malgré le silence de la Constitution en ce qui concerne la compétence linguistique des cantons, a pourtant affirmé, dès 1932¹⁹, que ces derniers pouvaient prendre, en vertu de leur autonomie, des mesures en matière linguistique. Selon le Tribunal fédéral, l'article 116 de la Constitution relatif aux langues nationales et officielles de l'Etat, ne concerne ainsi que les rapports avec les autorités fédérales et n'empêche nullement la réglementation par les cantons des rapports linguistiques sur leur territoire propre. Cette jurisprudence sera confirmée en 1957²⁰ et définitivement consacrée par le nouvel article 70²¹ de la Constitution, aux termes duquel « *les cantons déterminent leurs langues officielles* ». De même, la Constitution belge reconnaît explicitement²², depuis 1970, la compétence linguistique des Communautés française et flamande, entités fédérées, relativement aux matières administratives, à l'enseignement ainsi qu'aux relations sociales.

Enfin, les juridictions constitutionnelles espagnole et italienne n'en ont pas jugé autrement. Dès 1986²³, le Tribunal constitutionnel espagnol reconnaissait ainsi que les Communautés autonomes peuvent déterminer le cadre de la co-officialité, c'est à dire le développement et la fixation des conséquences juridiques liées à l'officialité de leur langue propre, cette compétence découlant directement de la Constitution et des Statuts d'autonomie et ne nécessitant pas, de ce fait, d'intervention préalable de la part des autorités législatives de l'Etat. De même, la Cour constitutionnelle italienne, par une modification de sa jurisprudence, reconnaissait en 1983²⁴ la compétence de la Province de Bolzano en matière d'usage des langues allemande et italienne, consacrant de ce fait et plus généralement, une autonomie linguistique des régions à statut spécial. Les considérations juridiques qui légitiment, selon la

¹⁹ Arrêt (non publié) du Tribunal fédéral du 3 juin 1932, Zähringer et consorts contre Conseil d'Etat du Tessin, largement commenté par C. MARI-ROLLI, *La Liberté de la Langue en droit suisse*, Thèse de licence et de doctorat présentée à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, éd. Juris Druck et Verlag Zurich, 1978, p. 48 et suivants ; et F. DESSEMONTET, *Le droit des langues en Suisse*, Etude présentée au Conseil de la langue française, Québec, 1984, Chapitre III.

²⁰ R.O. 83 III 56.

²¹ Constitution fédérale de la Suisse du 18 avril 1999, R.O. 1999, p. 2556..

²² Article 129§1 actuel, anciennement article 59bis§3, avant la révision constitutionnelle du 17 février 1994.

²³ Tribunal constitutionnel espagnol, 82/1986, 26 juin 1986, B.O.E n° 159, 4 juillet 1986, fondement juridique 4 : « *El art. 3.2 de la [Constitución] de 1978 remite la regulación de la oficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano a los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas, y, sobre la base de éstos, a sus correspondientes órganos competentes, con el límite que pueda proceder de reservas constitucionales expresas. Los Estatutos contienen, de esta suerte, mandatos a las correspondientes instituciones autonómicas para regular la cooficialidad de las lenguas propias de las respectivas Comunidades Autónomas* ». Pour un commentaire de cette décision, cf. notamment F. MODERNE, « L'élaboration d'un "modèle linguistique" dans l'Espagne des autonomies. A propos des décisions du Tribunal constitutionnel espagnol du 26 juin 1986 » in *Fédéralisme, régionalisme, et droit des groupes ethniques en Europe, Hommage à Guy HERAUD*, W. Braumüller, 1989, p.262.

²⁴ Cour constitutionnelle italienne, décision 312/1983 du 30 septembre 1983, G.U. n° 295, 26 octobre 1983.

Cour, ce revirement jurisprudentiel²⁵, reflètent à souhait la relation étroite entre consécration constitutionnelle des langues régionales et reconnaissance d'une compétence linguistique au profit des entités locales. Dans ses développements, la Cour constitutionnelle relève notamment les modifications introduites en 1971 et en 1972 dans le Statut spécial d'autonomie pour la région du Trentin-Haut-Adige²⁶, dans laquelle est intégrée la Province de Bolzano et qui dispose d'un rang constitutionnel dans l'ordonnement juridique italien. Les juges s'appuient principalement sur les dispositions nouvelles consacrant une reconnaissance plus « forte » de la langue allemande sur le territoire provincial et légitimant, selon la Cour²⁷, les mesures adoptées par la Province de Bolzano. A la reconnaissance d'un usage « autorisé » de l'allemand dans la sphère publique, est substitué en effet un statut explicite de parité avec l'italien, c'est à dire un régime de co-officialité des deux langues dans la Province de Bolzano. La compétence linguistique de l'entité locale se déduit donc d'autant plus, qu'est constitutionnellement consacré un plurilinguisme territorialisé.

La reconnaissance du plurilinguisme par les constitutions a donc pour effet d'intégrer pleinement la réglementation linguistique dans le champ normatif, émancipant ainsi la clause constitutionnelle relative aux langues régionales, du cadre purement déclaratoire des « principes généraux ». Elle amène par ailleurs à conférer une compétence en la matière aux collectivités infra-étatiques. Ce transfert participe alors à la détermination du pouvoir normatif dont disposent les entités locales et qui, dans le cadre de l'autonomie constitutionnelle qui leur est initialement conférée dans un Etat régional ou fédéral, s'inscrit plus généralement dans la définition structurelle de l'Etat.

La compétence linguistique des entités locales diffère alors du pouvoir en la matière des autorités centrales de l'Etat tendant à déterminer leur propre régime linguistique. Le champ matériel des deux compétences concurrentes ne se regroupe cependant pas, du fait notamment de la pluralité des langues objets de réglementation et de la limitation territoriale des normes locales édictées.

B- Une compétence linguistique difficilement circonscrite

La compétence linguistique des entités locales doit s'inscrire dans le respect du pouvoir de l'Etat relatif à la réglementation de la(les) langue(s) qui est(sont) officielle(s) sur l'ensemble du territoire national (1). Cependant, la langue constituant une matière

²⁵ Rappelons qu'en 1960, la Cour constitutionnelle italienne consacrait la compétence exclusive du législateur en matière de réglementation linguistique (décision 32/1960 du 12 mai 1960, *G.U.* n° 128, 21 mai 1960).

²⁶ Décret du Président de la République (d.p.r) du 31 août 1972, n. 670, approuvant le texte unique des lois constitutionnelles concernant le statut spécial pour le Trentin-Haut-Adige, *G.U.* n° 301, 20 novembre 1972.

²⁷ Ainsi, soulignent les juges, a été « *annulée la disposition...par laquelle "l'usage de la langue allemande dans la vie publique est garantie par ce dont, en la matière, en disposent les normes contenues dans le présent statut et dans les lois spéciales de la République" et de laquelle la Cour avait déduit des arguments pour affirmer la compétence législative exclusive de l'Etat...L'article 99 du texte unifié prévoit [désormais]: "dans la région, la langue allemande est paritaire à la langue italienne qui est la langue officielle de l'Etat..."* ». Non seulement donc a disparu la référence aux « *lois spéciales de la République* » en matière « *d'usage de la langue allemande dans la vie publique* » mais est solennellement proclamée la parité de la langue allemande et de la langue italienne ». Décision 312/1983 du 30 septembre 1983, *G.U.* n° 295, 26 octobre 1983 : « *e' stata cancellata anche quelle disposizione...per cui "l'uso della lingua tedesca nella vita pubblica viene garantito da quanto in materia dispongono le norme contenute nel presente Statuto e nelle leggi speciali della Repubblica", dalla quale la Corte...aveva desunto argomenti per affermare la competenza legislativa esclusiva dello Stato...Il vigente art.99 del testo unificato...recita, invece: "Nella regione la lingua tedesca e' parificata a quella italiana che e' la lingua ufficiale dello Stato..."* ». Non soltanto, dunque, e' scomparso il riferimento alle « *leggi speciali della Repubblica* » in tema di « *uso della lingua tedesca nella vita pubblica* », ma e' solennemente proclamata la parificazione della lingua tedesca a quella italiana ».

transversale, une délimitation stricte de la compétence linguistique des entités locales apparaît en pratique difficilement réalisable (2).

1- Le principe d'un encadrement nécessaire de la compétence linguistique des entités locales

La superposition de deux compétences linguistiques distinctes appelle un encadrement par l'Etat de la réglementation locale relative aux langues. Cette limitation de la compétence linguistique des entités infra-étatiques est en effet nécessaire en vue de maintenir la cohérence et la complémentarité des divers régimes linguistiques institués par la Constitution.

Ainsi, la Confédération suisse d'organise le quadrilinguisme applicable aux organes centraux présents sur l'ensemble du territoire tandis que les cantons disposent de la compétence linguistique en ce qui concerne la détermination et les règles d'usage de leurs propres langues officielles. Cette réglementation doit néanmoins respecter le texte constitutionnel, les cantons ne pouvant conférer de statut officiel qu'à une ou plusieurs langues choisies exclusivement parmi les quatre langues officielles de la Confédération. Cependant, c'est le principe de territorialité²⁸ des langues qui limite principalement la compétence linguistique cantonale. Le plurilinguisme suisse repose, en effet, sur la reconnaissance, pour chacun des quatre idiomes constitutionnellement consacrés, de « *son territoire d'origine* » et de « *son développement indépendant* »²⁹, garantie qui constitue ainsi une limitation et un encadrement du pouvoir linguistique cantonal.

La répartition des compétences linguistiques entre le pouvoir central et les entités locales apparaît en Suisse relativement étanche, le champ d'action de la Confédération se voyant strictement délimité par la Constitution et la compétence linguistique locale encadrée par des principes constitutionnels explicites. Il n'en est pas exactement de même en Espagne, bien que le Tribunal constitutionnel distingue expressément deux titulaires de la réglementation linguistique au sein de l'Etat. Ainsi, si les Communautés autonomes règlent, sur leur propre territoire, les modalités d'établissement du régime de co-officialité, il appartient cependant aux administrations publiques, et donc étatiques, de traduire ce régime par un ensemble de mesures³⁰. « *Sont donc séparées deux compétences différentes, avec des titulaires différents, celle de réglementer et garantir juridiquement l'officialité de l'autre langue qui n'est pas le castillan d'un côté, et l'auto-organisation ou adaptation de ce statut linguistique, d'un autre* »³¹. En résumé, « *les compétences en matière linguistique sont concurrentes, mais tant les Communautés autonomes que les organes centraux de l'Etat disposent d'un propre cadre matériel de réglementation et d'exécution limité* »³².

Cette situation ne se retrouve pas en Belgique qui se caractérise notamment par l'établissement d'un système fédéral d'une grande complexité. En matière de répartition des

²⁸ Ce principe, consacré en premier lieu par le Tribunal fédéral (Arrêt Association de l'école française de Zurich du Tribunal fédéral suisse du 31 mars 1965, R.O. 91 I 480), apparaît désormais dans la Constitution à l'article 70 aux termes duquel, « *afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils [les cantons] veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues* ».

²⁹ C. MARI-ROLLI, *La Liberté de la Langue en droit suisse*, Thèse de licence et de doctorat présentée à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, éd. Juris Druck et Verlag Zurich, 1978, p. 35 et suivants.

³⁰ Tribunal constitutionnel espagnol, 82/1986, 26 juin 1986, B.O.E n° 159, 4 juillet 1986, fondement juridique 5 : « *si puede la Comunidad Autónoma determinar el alcance de la cooficialidad, que se deriva inmediatamente de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía y es inherente al concepto de aquélla, correspondiendo a la Administración estatal la ordenación concreta de la puesta en práctica de aquella regulación legal en cuanto afecte a órganos propios* ».

³¹ A. COBREROS MENDAZONA, « La distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats autònomes en matèria lingüística », *Revista catalana de Dret public*, n° 12, 1990, p. 205.

³² I. AGIRREAZKHENAG et J.M. CASTELLS, « La cooficialidad lingüística en la jurisprudencia constitucional », *Revista Vasca de Administración Pública*, 1991, n° 31, p. 229.

compétences linguistiques, la Constitution prévoit un double niveau de réglementation, conférée d'une part au législateur national et d'autre part à trois entités fédérées que sont les Communautés française, flamande et germanophone. Ainsi, si l'emploi des langues est réglé, chacun pour ce qui le concerne, par les Conseils des Communautés française et flamande relativement aux matières administratives, à l'enseignement et aux relations sociales, à l'exclusion du législateur fédéral, ce dernier reste cependant compétent, dans ces mêmes matières, pour les communes contigües à une autre région linguistique, pour les services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis ou encore pour les institutions fédérales dont l'activité est commune à plus d'une communauté³³. Le Conseil de la Communauté germanophone se voit quant à lui investi de la réglementation concernant l'emploi des langues dans l'enseignement³⁴. Ainsi, le titulaire de la compétence linguistique varie en Belgique tant en fonction du territoire sur lequel la norme tend à s'appliquer que de la matière pour laquelle l'emploi des langues est réglé. Les divers conflits de compétence sont portés devant la Cour d'arbitrage ; celle-ci a ainsi pu confirmer l'existence d'une répartition « *exclusive* » des compétences linguistiques³⁵ selon un critère territorial, chaque cas appelant de ce fait l'intervention d'un législateur unique³⁶. Il ne s'agit donc pas tant, en Belgique, d'une subordination de la réglementation linguistique des entités locales au pouvoir normatif de l'Etat, mais d'une limitation de la compétence linguistique de chacune des Communautés par celle, également reconnue, d'une autre entité fédérée.

La compétence linguistique des entités locales, pour découler du principe même de pluralité linguistique consacrée dans les Constitutions nationales, n'épuise donc pas pour autant la nécessité qu'il y a, dans un Etat, à rendre cohérents les usages des différentes langues constitutionnalisées sur le territoire national. En établissant un plurilinguisme étatique, la Constitution instaure un double régime linguistique, la compétence en la matière étant répartie entre le pouvoir central et les entités locales ; est recherché alors un équilibre entre le pouvoir central et les autorités locales.

Les compétences des entités locales et des autorités centrales se trouvent concurrentes mais néanmoins complémentaires et l'encadrement de la compétence linguistique exercée au niveau local se légitime par le maintien indispensable d'une cohésion nationale nécessaire à l'efficacité et à la pérennité de l'Etat. Cependant, cet encadrement s'avère parfois difficile du fait du caractère transversal de la matière linguistique.

2- La délimitation problématique de la compétence linguistique des entités locales

Le titulaire de la compétence linguistique se voit conférer le pouvoir d'édicter, sur un territoire déterminé, les normes juridiques relatives à l'usage des langues dans la sphère publique. Apparaît ici toute la singularité de la compétence linguistique. Celle-ci, en effet, ne semble pas reposer sur une matière strictement déterminée ou facilement déterminable, comme pourraient l'être, à l'inverse, les domaines relatifs au transport, à la santé ou encore à

³³ Article 129 de la Constitution belge du 17 février 1994, *M.B.* 17 février 1994.

³⁴ Article 130 de la Constitution belge du 17 février 1994, *M.B.* 17 février 1994.

³⁵ Cette répartition exclusive des compétences n'a pas eu d'écho dans le système linguistique italien. Ainsi, la Cour constitutionnelle considère que l'article 6 de la Constitution consacrant la protection des minorités linguistiques par la République « *identifie...un intérêt à poursuivre dans le travail du pouvoir législatif concurrent de l'Etat et des régions* ». Ce faisant, la Haute juridiction consacre explicitement une compétence linguistique concurrente du pouvoir central et des entités locales. Décision 233/1994 du 6 juin 1994, *G.U.* Série 1a n° 25, 15 juin 1994 : « *L'art. 6 della Costituzione è stato interpretato dalla più recente giurisprudenza di questa Corte nel senso di individuare in esso un interesse (la tutela delle minoranze etnico-linguistiche) da perseguire ad opera di una potestà legislativa concorrente, dello Stato e delle regioni* ».

³⁶ Arrêt n° 9 de la Cour d'arbitrage belge du 30 janvier 1986.

l'enseignement. En réalité, toutes les activités de l'Etat et des entités locales appellent une réglementation linguistique dès lors qu'elles s'exercent nécessairement dans une langue déterminée. Matière transversale, la langue participe donc de manière concomitante à l'exercice de l'ensemble des compétences matérielles. Ainsi, « *la compétence linguistique se configure comme un titre général, de portée horizontale, et de base exclusivement territoriale* »³⁷. Cette particularité préfigure à elle seule une extension de la compétence linguistique des entités locales, au-delà du cadre matériel et territorial initialement délimité : le caractère général et transversal de la réglementation linguistique a pour effet d'affecter les compétences sectorielles dévolues à l'Etat.

Le Tribunal constitutionnel espagnol a très tôt mis en garde contre un tel empiètement dans les compétences matérielles réservées à l'Etat de la part des entités locales, du fait de leur réglementation linguistique. Il a considéré en effet que « *ni la compétence autonome de normalisation linguistique* » ne peut « *se convertir en une affaire qui, bousculant l'ordre constitutionnel des compétences, habilite la Communauté autonome pour régler, sous prétexte de politique linguistique, des matières réservées à l'Etat, ni, en sens inverse, les compétences sectorielles de l'Etat* » ne peuvent « *se convertir en un obstacle qui bloque ou vide la compétence qu'a la Communauté autonome sur la normalisation linguistique* »³⁸. Il convient donc de rendre compatible l'exercice par les autorités étatiques de ses compétences matérielles conférées par la Constitution et la réglementation connexe des diverses entités locales relativement aux langues officielles. Le Tribunal constitutionnel doit pourtant reconnaître que, « *dans une situation de co-officialité linguistique* », ne viole pas en l'espèce la compétence exclusive de l'Etat en matière « *d'organisation des instruments publics* »³⁹, l'article 3 du décret 125/1984 adopté par les autorités catalanes et déterminant le texte qui doit prévaloir en cas de doute dans l'interprétation des écrits publics adoptés en castillan et en catalan. Alors même que « *la réserve [constitutionnelle] à l'Etat de l'organisation des instruments publics confère l'assurance d'un traitement normatif unitaire et commun des documents publics..., uniformisant à cette fin le régime de leur nature et contenu...et, en général, de tous ces aspects qui compromettent l'unité de leur matière juridique* », le Tribunal déclare pourtant que ne peut être considéré comme « *excessif* », l'exercice de cette compétence par la Communauté autonome quand celle-ci se rapporte à la langue des écrits publics puisque « *dans le cas contraire...la compétence autonome serait vidée de contenu* »⁴⁰. Il s'agit donc bien en l'espèce d'un empiètement dans une compétence exclusive réservée à l'Etat, par la réglementation de la Communauté autonome et résultant de la situation même de bi-officialité consacrée sur son territoire. La recherche nécessaire de l'équilibre invoqué par la juridiction espagnole, entre les compétences matérielles de l'Etat et la compétence linguistique des entités autonomes, se fait ici au bénéfice du pouvoir local.

Cette observation résulte également de la jurisprudence constitutionnelle italienne⁴¹. Ainsi, notamment, dans le cadre d'un recours formé par la province de Bolzano contre un décret du Ministre de la santé réglementant les examens d'aptitude du personnel médical, la

³⁷ J. J. SOLOZABAL ECHAVARRIA, « El regimen constitucional del bilingüismo ; la cooficialidad lingüística como garantía institucional », *Revista Española de Derecho Constitucional*, Janvier-Février 1999, n° 55, p. 34.

³⁸ Décision 74/1989 du 21 avril 1989, *B.O.E.* n° 121, 22 mai 1989, fondement juridique 2 : « *ni la competencia autonómica de normalización lingüística pueda convertirse en un expediente que, enervando el orden constitucional de competencias, habilite a la Comunidad Autónoma para regular, so capa de actuaciones de política lingüística, materias reservadas al Estado ni, tampoco, como reverso de lo anterior, las competencias sectoriales del Estado puedan convertirse en un obstáculo que, bloquee ou vacíe la competencia que sobre normalización lingüística tiene la Comunidad Autónoma* ».

³⁹ Article 149.1.8 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978.

⁴⁰ Décision 74/1989 du Tribunal constitutionnel espagnol du 21 avril 1989, *B.O.E.* n° 121, 22 mai 1989.

⁴¹ Décision 352/1998 du 28 septembre 1998 de la Cour constitutionnelle italienne, *G.U.* Série 1a n° 41, 14 octobre 1998.

juridiction suprême rappelle qu'aux termes des normes d'exécution du Statut d'autonomie pour la région du Trentin-Haut-Adige et aux fins de protection de la minorité allemande, la Province de Bolzano dispose d'un pouvoir législatif en matière d'organisation desdits examens. C'est donc à tort que l'Etat a pu, par décret, limiter l'exercice d'une compétence provinciale conférée par voie législative. Une telle exigence d'ordre purement formel, dont la Cour impose ici le strict respect, rappelle ainsi que le transfert de compétence, initialement opéré par l'Etat au profit de la Province autonome, repose au principal sur le facteur linguistique propre au territoire provincial. Il s'agit en l'espèce de « *garantir aux candidats le droit de passer l'examen en langue italienne ou en langue allemande, ainsi que leur évaluation par les membres de la commission examinatrice qui ont une connaissance adéquate des deux langues* ». La situation linguistique spécifique de la Province ainsi que l'adaptation nécessaire des normes étatiques au régime local de co-officialité ont ainsi influées *ab initio* sur la répartition des compétences entre pouvoir central et autorités locales. Le caractère transversal de la réglementation relative aux langues participe donc, comme en l'espèce, à un accroissement des compétences locales, découlant de la constitutionnalisation même du plurilinguisme étatique.

Mais cette extension matérielle des compétences des entités locales, lié à la dévolution par les autorités centrales de la réglementation linguistique, peut également jouer en ce qui concerne le champ territorial propre et limité de cette réglementation. Le caractère horizontal de la matière linguistique n'a pas pour seul effet d'influer sur les autres secteurs objets de réglementation ; il peut aussi mener à une extension territoriale du champ d'application de la norme relative aux langues.

Ainsi, comme il a été vu, la répartition des compétences linguistiques repose, en Belgique, sur une conception stricte du principe de territorialité. Par ailleurs, les Communautés française et flamande se sont vues conférer par la Constitution, outre leurs compétences respectives en matière d'emploi des langues, un pouvoir normatif relativement à la culture⁴². C'est ainsi que la Communauté française a pu prévoir, dans le cadre de son budget général, un engagement financier en faveur des « associations francophones des communes à statut linguistique spécial », disposition contestée par le Président du Conseil flamand devant la Cour d'arbitrage. Celle-ci, après avoir rappelé le principe de répartition exclusive des compétences territoriales, déclare alors que « *cette délimitation ne signifie pas, en raison de la nature même de la promotion de la culture, que la compétence communautaire en cette matière cesse d'exister au seul motif que les initiatives prises peuvent produire des effets en dehors de la région qui...a été confiée aux soins de la communauté concernée* »⁴³. Ce faisant, la Cour d'arbitrage relativise le principe de territorialité en reconnaissant de possibles effets extraterritoriaux aux politiques culturelles des Communautés, politiques auxquelles les actions diverses tendant à la promotion des langues peuvent au demeurant relever. La Cour d'arbitrage a donc ouvert la voie ici, bien que de manière restrictive⁴⁴, à une modulation de la répartition territoriale des compétences en Belgique : elle confirme pour le moins que « *la nature même de la promotion de la culture* » empêche toute conception stricte de la territorialité des normes communautaires. Il semble alors possible de s'interroger en ce sens relativement à la matière linguistique, dès lors que

⁴² Article 127§1 de la Constitution belge du 17 février 1994.

⁴³ Arrêt 54/96 du 3 octobre 1996 de la Cour d'arbitrage, *M.B.* 10 octobre 1996.

⁴⁴ En l'espèce, la Cour d'arbitrage parvient en effet à une annulation de la disposition adoptée par la Communauté française, mais au prix d'une requalification de la matière réglée par cette dernière. Ainsi, c'est en raison du critère *ratione loci* du décret adopté, qui a vocation à s'appliquer dans les communes à statut linguistique spécial, que la Haute juridiction juge que celui-ci constitue en réalité une mesure en faveur de la minorité francophone installée dans la région de langue néerlandaise, protection qui ressort à la compétence du seul législateur fédéral.

celle-ci, dans son aspect culturel, peut échapper de même à une logique purement territoriale de la normativité juridique.

L'encadrement de la compétence normative des entités locales en matière linguistique apparaît ainsi fluctuante d'un point de vue tant matériel que territorial : une dichotomie stricte des compétences concurrentes entre l'Etat et les entités locales n'apparaît pas en réalité envisageable dès lors que la langue constitue une matière transversale.

Dans le cadre de l'organisation verticale des pouvoirs de l'Etat, la constitutionnalisation des langues régionales amène ainsi à une dévolution de la compétence linguistique au profit des entités infra-étatiques qui a alors pour effet, du fait du caractère transversal de la matière linguistique, d'accroître le pouvoir normatif des autorités locales. Ce faisant, elle participe au phénomène descendant de décentralisation entendue *lato sensu* et s'inscrit pleinement dans la détermination de la forme de l'Etat⁴⁵.

Le jeu complexe d'aménagement des compétences propres des deux niveaux du pouvoir normatif de l'Etat, reposant sur la recherche d'un équilibre nécessaire entre les différentes sphères d'intervention, démontre que les modalités de transfert et d'exercice conjoint de la réglementation linguistique ne répondent pas à une répartition prédéfinie des compétences. Le cadre dans lequel à la fois s'exerce et se limite la compétence linguistique des entités locales ne se comprend qu'au regard d'une incontestable « politique » des langues mise en œuvre au sein de l'Etat. Il ne s'agit donc pas seulement d'un « conflit » entre compétences concurrentes bien que complémentaires : la langue, reconnue comme « intérêt national » de l'Etat, met aussi en jeu, dès lors que le plurilinguisme est constitutionnalisé, un conflit « d'intérêts ».

II- L'organisation spécifique des pouvoirs par la constitutionnalisation des langues régionales

La constitutionnalisation des langues régionales n'a pas pour seul effet d'opérer une dévolution de compétences au profit des autorités locales. La problématique linguistique apparaît aussi, au cœur du texte constitutionnel, comme participant à l'acception générale de l'Etat. Consacré parmi les principes « constitutifs » de l'institution étatique, le plurilinguisme constitue plus qu'un aménagement institutionnel de l'Etat : il est défendu en tant qu'intérêt public et à ce titre, doit être préservé par l'ensemble des autorités publiques (A).

Ainsi, le plurilinguisme ne saurait s'inscrire de manière neutre dans l'organisation des pouvoirs au sein de l'Etat. En répondant à une exigence d'intérêt public, il a pour effet de singulariser les rapports entre pouvoir central et entités locales, autour d'un équilibre spécifique mais néanmoins nécessaire entre cohésion nationale et diversité linguistique (B).

A- La pluralité linguistique, « intérêt public » au sein de l'Etat

La pluralité linguistique, pour influencer sur les rapports centre/périphérie, reste cependant principalement consacrée, au sein du texte constitutionnel, à travers les principes fondamentaux de l'Etat. Ce faisant, les langues régionales participent à une appréhension particulière de l'institution étatique, leur reconnaissance par la norme suprême reflétant leur consécration comme éléments constitutifs de l'Etat (1). Plus qu'une compétence linguistique donc, les entités locales se trouvent dépositaires d'une mission de préservation d'un intérêt public de l'Etat (2).

⁴⁵ Sans doute, est-il possible d'avancer ici que la reconnaissance constitutionnelle des langues régionales en France amènerait à une modification de la forme unitaire de l'Etat ou pour le moins, en nécessiterait une redéfinition.

1- De la langue « matière » à la langue « principe »

La question linguistique revêt dans les Constitutions nationales une double fonction : elle opère en réalité sur deux fronts. Le premier découle du fait que la reconnaissance constitutionnelle des langues régionales a pour effet, de manière sous-jacente, d'informer, de participer voire de transformer les rapports, d'un point de vue normatif, entre autorités centrales et entités locales de l'Etat. Le deuxième ressort de ce que le régime linguistique défini par le texte constitutionnel intègre les principes généraux de l'Etat, au même titre que la description de sa structure interne, de la consécration de la séparation des pouvoirs ou encore de la détermination particulière de son régime. L'aménagement linguistique constitue de ce fait un élément déterminant dans l'acception générale de l'institution étatique, en ce sens qu'il participe à une définition « identitaire » de celui-ci. Le plurilinguisme constitutionnalisé fait de sa diversité linguistique un principe consacré, sur lequel repose l'organisation institutionnelle de l'Etat.

La Constitution suisse est à ce titre exemplaire. Préalablement à la détermination par l'article 70, des langues officielles et du rôle respectif en la matière de la Confédération et des cantons, la norme fondamentale définit en son article 4⁴⁶ les quatre langues nationales de l'Etat que sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche. La Constitution helvétique maintient ainsi une dichotomie entre les langues officielles de l'Etat et ses langues nationales. Elle constitue par ailleurs une exception au sein d'un phénomène parallèle de confusion des langues officielles et nationales par les Constitutions actuelles⁴⁷. La construction des Etats d'Europe occidentale repose en effet sur une conception commune de l'Etat-nation qui a mené à une « nationalisation » de la langue officielle. Ainsi, J.F AUBERT peut relever, relativement à la Suisse, que « *par la place qui lui a été dévolue, dans le premier Titre, à la suite de dispositions essentielles sur la nature fédérative du pays, l'article 4 a justement pour fonction de souligner le caractère "plurilingue" de la Confédération suisse. C'est assurément une fonction politique, importante, fonction "constitutive" ou "ontologique"...qui doit renseigner sur l'un des traits identitaires principaux de l'Etat. Mais la signification de l'article s'arrête là : il n'a guère de portée juridique* »⁴⁸. Certainement, cette « portée juridique » est assurée par l'article 70 de la Constitution mais ce dernier ne saurait déployer pleinement ses effets normatifs sans prendre soin de respecter la « philosophie » inhérente au texte de l'article 4, c'est à dire la volonté affirmée d'une préservation du quadrilinguisme sur lequel repose l'Etat suisse⁴⁹.

La Constitution espagnole ne dit pas autre chose dès lors que l'article 3 de son Titre préliminaire, faisant du castillan la langue officielle de l'Etat et autorisant une bi-officialité dans le cadre des Communautés autonomes, reconnaît par ailleurs que « *la richesse des*

⁴⁶ Cet article se trouve ainsi intégré dans le Titre premier relatif aux « Dispositions diverses ».

⁴⁷ S. PIERRE-CAPS, « Les figures constitutionnelles de l'Etat-Nation » in *Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXI^e siècle*, Collection Science et technique de la démocratie, n° 22, ed. Conseil de l'Europe, 1998, p. 19. Plus exactement, la Suisse représente un exemple de « nationalisation » tardive par l'Etat, de ses langues officielles, l'article 4 étant issu de la révision constitutionnelle de 1999.

⁴⁸ J-F AUBERT, « Le cas de la Suisse » in *Langue(s) et constitution(s)* sous la direction d'A.-M. LE POURHIET, PUAM, 2004, p.134 et s.

⁴⁹ De manière plus spécifique, en Belgique, la Cour d'arbitrage a jugé, par une affirmation qui ne se comprend qu'au regard du particularisme belge lié aux compromis renouvelés entre les Communautés française et flamande, que la restriction des compétences des différents législateurs en matière d'emploi des langues reposait sur la « *garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région linguistique ou du caractère bilingue de la région* », termes pour le moins révélateur d'un principe sous-jacent mais néanmoins fondamental à la survivance d'une cohésion étatique en Belgique. Arrêt du 26 mars 1986, *M.B.*1986, p. 5120.

différentes modalités linguistique de l'Espagne est un patrimoine culturel qui sera objet de spécial respect et de protection »⁵⁰.

La langue ne constitue donc pas un simple moyen de communication des pouvoirs publics mais participe également à la définition de la Nation sur laquelle repose l'institution étatique. La dualité fonctionnelle de la question linguistique n'est alors que le résultat d'une superposition opérée en Europe occidentale entre l'Etat et la Nation. Cette réalité explique ainsi le silence, relativement à la matière linguistique, des dispositions constitutionnelles organisant les rapports entre le pouvoir central et les entités locales de l'Etat.

La langue constitue donc, au sein des Etats, tout à la fois une « matière » et un « principe » en ce sens qu'elle est objet de réglementation mais participe par ailleurs à une acception singulière de l'Etat reposant sur des éléments fondamentaux, voire fondateurs. La langue participe à une cohésion nationale à laquelle l'Etat ne peut échapper ; elle représente un enjeu en vue de l'effectivité du pouvoir des autorités publiques. Dans ce cadre, la constitutionnalisation des langues régionales, au cœur des principes inhérents à l'institution étatique, s'est accompagnée de la consécration du plurilinguisme en tant qu'« intérêt public »⁵¹ national. Plus qu'une simple reconnaissance du caractère officiel ou co-officiel des langues régionales, la clause linguistique constitutionnelle a pour objet d'intégrer la diversité des langues parmi les notions conceptuelles de l'Etat. L'« intérêt public » se définit ainsi, au sein de l'Etat plurilingue, comme un ensemble hétérogène d'intérêts locaux reposant sur la reconnaissance et la protection des idiomes particuliers employés sur le territoire national. Ce faisant, la Constitution reconnaît alors, outre une compétence linguistique partagée, un intérêt public lié à la préservation des langues régionales composant la pluralité linguistique de l'Etat et dont les entités locales se voient conférer la responsabilité.

2- Les entités locales, co-gardiennes d'un « intérêt public » de l'Etat

La consécration de la pluralité linguistique dans les tous premiers articles constitutionnels a pour effet d'intégrer les langues régionales parmi les intérêts nationaux de l'Etat. Les rapports entre autorités centrales et entités locales au sein de l'Etat ne se traduisent donc pas seulement par une superposition de compétences hiérarchisées en matière linguistique ; ils s'expliquent aussi, plus généralement, par la consécration de différents intérêts locaux qui composent, au sommet, les éléments fondateurs sur lesquels repose l'institution étatique.

Cet « intérêt public » local est qualifié différemment selon les droits nationaux. Ainsi, le Tribunal fédéral suisse se réfère notamment à un « *ordre public cantonal* » reposant sur la conservation du caractère ethnique et linguistique d'un canton⁵² ou sur la préservation de l'étendue et de l'homogénéité de son territoire linguistique⁵³. De cette affirmation, découle notamment que les cantons sont habilités à adopter différentes mesures afin de préserver les

⁵⁰ De même, le Statut d'autonomie de la région spéciale du Trentin-Haut-Adige, à valeur constitutionnelle, se réfère en son article 4 aux « *intérêts nationaux parmi lesquels est comprise la protection des minorités linguistiques locales* ».

⁵¹ En effet, selon Georges BURDEAU, « *la Constitution n'a pas seulement à définir le statut organique de l'Etat mais encore à exprimer l'idée de droit directrice de l'activité étatique* » ; « *le régime politique est commandé par une idée de droit adoptée comme principe directeur de l'organisation sociale* » (*Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, L.G.D.J. 1969, p. 67 et 65). La notion d'« intérêt public » exprime ici cette « idée de droit », qui apparaît spécifiquement prégnante en matière linguistique.

⁵² Arrêt (non publié) du Tribunal fédéral du 3 juin 1932, Zähringer et consorts contre Conseil d'Etat du Tessin, largement commenté par C. MARI-ROLLI, *La Liberté de la Langue en droit suisse*, Thèse de licence et de doctorat présentée à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, éd. Juris Druck et Verlag Zurich, 1978, p. 48 et suivants ; ainsi que par F. DESSEMONTET, *Le droit des langues en Suisse*, Etude présentée au Conseil de la langue française, Québec, 1984, Chapitre III.

⁵³ Arrêt Association de l'école française de Zurich du Tribunal fédéral suisse du 31 mars 1965, R.O. 91 I 480.

frontières linguistiques et leur homogénéité, même si ces mesures ont pour conséquence de limiter la liberté des individus à s'exprimer dans leur langue propre⁵⁴.

De même, le Tribunal constitutionnel espagnol fait reposer sur l'article 3-3 du Statut d'autonomie de la Catalogne⁵⁵, plus qu'une « *norme de compétence...*, un mandat ou un devoir qui s'impose aux institutions et organes autonomiques »⁵⁶. En ce sens, selon le Tribunal, « *quels que soient la réalité et le poids social* » de chacune des langues officielles, « *le régime de co-officialité linguistique...présuppose non seulement la coexistence mais également la vie en commun des deux langues co-officielles, pour préserver le bilinguisme existant dans les Communautés autonomes dans lesquelles existe une langue propre, et qui constitue une part du patrimoine culturel auquel se réfère l'article 3-3 de la Constitution* »⁵⁷. Cette situation comporte alors nécessairement « *le mandat pour tous les pouvoirs publics, étatiques et autonomes, d'encourager la connaissance et d'assurer la protection des deux langues officielles sur le territoire de la Communauté* »⁵⁸.

Ainsi est explicitée la référence à la matière linguistique comme objet d'une réglementation « appropriée » dont l'objectif repose fondamentalement sur une politique de préservation ou de protection des langues régionales. L'ensemble des autorités étatiques, à l'échelon central comme local, est soumis à l'obligation, liée à la constitutionnalisation du plurilinguisme, d'assurer la survivance des diverses pratiques linguistiques employées sur le territoire national. La norme fondamentale encadre donc de manière singulière la réglementation linguistique dans le sens où, en consacrant la pluralité linguistique de l'Etat, les constituants auraient de ce fait manifesté la volonté expresse de sauvegarder sa diversité culturelle⁵⁹. Les entités locales ne sont plus seulement, dans ce contexte, titulaires de compétences mais dépositaires, en tant que composantes de l'Etat, d'un intérêt public à préserver, reposant sur la sauvegarde de l'emploi, sur leur territoire, de la langue régionale constitutionnalisée. L'intérêt public est de ce fait pour partie délocalisé et participe, de même que la dévolution de la compétence linguistique, à la détermination de l'autonomie des entités locales au sein de l'Etat. Celles-ci, en effet, disposent tout à la fois d'un pouvoir normatif en

⁵⁴ Arrêt du tribunal fédéral suisse du 3 mai 1995, René Noth contre Anne Colliard Arnaud et Chambre d'accusation du Tribunal cantonal de Fribourg, *R.O.* 121 I 196.

⁵⁵ Article 3-3 du Statut d'autonomie de la Catalogne, Loi organique 4/1979 du 18 décembre 1979, *B.O.E.* n° 306, 22 décembre 1979 : « *La Generalitat garantira l'usage normal des deux langues, adoptera les mesures nécessaires pour assurer leur connaissance et créera les conditions qui permettent d'obtenir leur pleine égalité en ce qui concerne les droits et devoirs des citoyens de Catalogne* ».

⁵⁶ Tribunal constitutionnel espagnol, décision 69/1988 du 19 avril 1988, *B.O.E.* n° 108, 5 mai 1988, fondement juridique 3 : « *el art. 3.3 de su [la Catalunya] Estatuto, más que enunciado de una norma competencial, expresa un mandato...o un deber...que impone a las instituciones y órganos autonómicos* ».

⁵⁷ Tribunal constitutionnel espagnol, décision 337/1994 du 23 décembre 1994, *B.O.E.* n° 19, 23 janvier 1995, fondement juridique 6 : « *con independencia de la realidad y el peso social de cada una de ellas..., el régimen de cooficialidad lingüística establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía presupone no sólo la coexistencia sino la convivencia de ambas lenguas cooficiales, para preservar el bilingüismo existente en aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con una lengua propia y que constituye, por sí mismo, una parte del patrimonio cultural al que se refiere el art. 3.3 de la Constitución* ».

⁵⁸ Décision 337/1994, *op. cit.* : « *situación que necesariamente conlleva...el mandato para todos los poderes públicos, estatal y autonómico, de fomentar el conocimiento y asegurar la protección de ambas lenguas oficiales en el territorio de la Comunidad* ».

⁵⁹ Cette affirmation se retrouve notamment dans l'idée d'« ordre de valeurs » sur lequel reposerait la Constitution, fondant ainsi une axiologie constitutionnelle dans laquelle s'inscrirait le pouvoir : « *dans la mesure où les valeurs expriment elles-mêmes une éthique socialement acceptée, le pouvoir se verra alors impartir la tâche de les réaliser par le moyen du droit. Telle est la fonction du pouvoir constituant : préciser les grands objectifs éthiques à réaliser par le droit...En contrepartie, le pouvoir gagne en légitimité, celle, précisément, qu'incarnent les valeurs proclamées par la Constitution et à la réalisation desquelles il se trouve associé par le moyen du droit* ». S. PIERRE-CAPS, « La Constitution comme ordre de valeurs », in *La Constitution et les valeurs, Mélanges en l'honneur de D.-G. LAVROFF*, Dalloz 2005, p. 289.

matière linguistique et d'une fonction politique particulière : celle de participer à la cohésion nationale à travers la préservation de la pluralité linguistique de l'Etat.

Il demeure cependant, que « l'ordre public local » ainsi consacré demeure une composante de l'ordre public de l'Etat. En ce sens, les entités locales sont dépositaires d'une « fraction » non quantifiable mais néanmoins localisable, de l'intérêt public étatique. Plus que le résultat d'une répartition de compétences, les rapports particuliers entre centre et périphérie se déduisent de l'imbrication de deux ordres publics liés à la matière linguistique et se comprennent à travers la combinaison, au sein de l'Etat, des intérêts nationaux en présence.

B- La pluralité linguistique comme modèle singulier des rapports centre/local

La reconnaissance des langues régionales comme intérêt public de l'Etat amène à repenser les rapports entre autorités centrales et entités locales à travers notamment les modalités d'aménagement étatique du plurilinguisme.

Dans ce cadre, il convient ici d'opposer la consécration, telle qu'effectuée en Espagne et en Italie, d'une bi-officialité territorialement délimitée, avec la reconnaissance d'un plurilinguisme « généralisé » de l'Etat, tel qu'il apparaît en Suisse et en Belgique. En effet, dans le premier cas, l'ordre public de l'Etat repose sur l'uniformité linguistique découlant de l'officialité d'une langue unique sur l'ensemble du territoire national : les entités locales disposent alors de la responsabilité d'un ordre public local tendant à la sauvegarde de leur langue propre (1). Dans le deuxième cas, à l'inverse, les intérêts particuliers liés à la préservation des langues territoriales sont intégrés *ab initio* par le pouvoir central dès lors que ces langues sont également reconnues comme officielles « pour » l'Etat. Ce faisant, les entités locales se doivent de respecter la diversité linguistique assurée et soutenue par les pouvoirs publics centraux de l'Etat (2).

Le jeu différent entre ces deux ordres publics superposés offre, à travers la problématique linguistique, une lecture nouvelle des rapports entre le pouvoir central et les entités locales, qui apparaît alors en marge de la classification générale entre Etats régionaux et fédéraux.

1- La décentralisation de l'intérêt national par l'officialité circonscrite des langues régionales

La reconnaissance des langues régionales en tant qu'intérêt national a néanmoins pour effet de consacrer, dans les Etats à langue officielle unique, des intérêts publics divergents entre le niveau central et l'échelon local. L'Etat, en effet, défend une uniformité linguistique à travers le caractère officiel d'une seule langue sur l'ensemble de son territoire mais se doit néanmoins de respecter les situations particulières de bi-officialité, organisées par ses entités locales sur leur propre territoire. Ces dernières assurent, dans l'exercice de leurs compétences, la préservation de la langue régionale, en adéquation cependant avec le caractère bi-officiel de la langue unique de l'Etat. Ce faisant, les entités locales se trouvent responsables de l'équilibre nécessaire entre la reconnaissance de la co-officialité de leur langue propre et l'imposition par l'Etat d'une langue unique sur l'ensemble du territoire national. Les rapports centre/périphérie répondent ainsi à une logique singulière. Les autorités centrales, tant dans leur organisation que dans l'exercice de leur pouvoir normatif, doivent s'adapter à la situation linguistique locale ; les entités infra-étatiques apparaissent quant à elles les gardiennes de l'intérêt national lié à la constitutionnalisation des langues régionales.

Cette singularité s'exprime notamment à travers les aménagements rendus nécessaires par la pluralité linguistique. Ainsi, les autorités étatiques doivent, dans le cadre de leur propre législation, organiser un ensemble de dérogations ou agencements en vue d'une conformité au

régime local de bi-officialité linguistique. Cette adaptation constante se déduit logiquement du caractère unilingue de l'Etat. Tout en reconnaissant les langues régionales comme partie intégrante d'un intérêt national à préserver, celles-ci ne constituent pas en effet le moyen de communication privilégié des autorités centrales qui restent soumises à l'officialité, sur l'ensemble du territoire, d'une langue unique. Dans l'exercice de ses compétences, l'Etat doit dès lors moduler localement sa législation, en matière par exemple de fonction publique ou de procédure judiciaire⁶⁰, en raison du particularisme linguistique d'une entité qui le compose. Le pouvoir normatif de l'Etat est soumis au régime linguistique local et de ce fait matériellement limité. L'officialité de la langue régionale sur le territoire local s'impose aux autorités étatiques : « le local » détermine le « central ». L'intérêt national lié à la pluralité linguistique, bien que consacré par la Constitution, s'exprime ainsi principalement à l'échelon infra-étatique.

Mais la consécration de la pluralité linguistique parmi les principes fondamentaux de l'institution étatique a principalement pour effet de singulariser les modalités d'encadrement par le centre, de la réglementation locale en matière de langues. En effet, la légitimité des mesures linguistiques adoptées par les entités infra-étatiques, en reposant sur un intérêt public reconnu par l'Etat, amène à un contrôle « retenu » de la législation locale. Ce contrôle ne saurait reposer sur le seul respect d'une répartition matérielle des compétences : sous l'effet d'une légitimité quelque peu implicite, il répond à une logique propre, aux contours incertains, qui semble privilégier ici le pouvoir local. En bénéficiant d'un fondement constitutionnel particulier, qui repose sur la consécration des langues régionales parmi les principes constitutifs de l'Etat, la réglementation locale ne répond pas à un simple encadrement formel⁶¹.

Le modèle linguistique espagnol est en la matière explicite. La reconnaissance constitutionnelle des langues régionales par l'Etat a en effet légitimé une politique locale de « normalisation » linguistique. Ce faisant, les Communautés autonomes disposant d'une langue propre ont adopté un ensemble de législations⁶² tendant principalement au développement, à la promotion et à l'usage de leur langue régionale. Saisi de la Loi de normalisation adoptée par les autorités catalanes, le Tribunal constitutionnel⁶³ a eu l'occasion de préciser le contexte national particulier légitimant les politiques de normalisation menées par les Communautés. Ainsi, si les entités locales peuvent mener toute activité administrative nécessaire en vue de l'effectivité des droits des citoyens relativement aux langues officielles, « *parmi ces actions politiques sont incluses...les dispositions des Communautés autonomes destinées à promouvoir la normalisation linguistique sur leur territoire...dont l'objet général n'est autre que celui d'assurer le respect et d'encourager l'usage de la langue propre de la Communauté...et, à cette fin, de corriger positivement une situation historique d'inégalité en ce qui concerne le castillan* ». Ainsi, selon le Tribunal, l'étude de la loi catalane de

⁶⁰ Ainsi par exemple la Loi organique 6/1985 du 1^{er} juillet 1985 sur le Pouvoir judiciaire, article 231 (B.O.E. n° 157, 2 juillet 1985) ou encore la Loi 30/1992 du 26 novembre 1992 sur le Régime juridique des Administrations publiques et de la procédure administrative commune, article 36 (B.O.E. n° 285 du 27 novembre 1992).

⁶¹ « *L'unité de l'ordonnancement ne se réalise pas seulement dans la perspective formelle, par la construction hiérarchique des normes, en un ordre normatif qui crée les pouvoirs et un ordre de pouvoirs qui crée les normes, mais aussi dans la perspective matérielle des normes conformes aux valeurs supérieures. Cette norme fondamentale avec ses composantes matérielles et formelles, n'est pas, d'un autre côté hétérogène, mais elle traduit un mode d'être de la culture politique et juridique sous ces deux aspects* », G. PECES BARBA, cité par S. PIERRE-CAPS, « La Constitution comme ordre de valeurs », in *La Constitution et les valeurs, Mélanges en l'honneur de D.-G. LAVROFF*, Dalloz 2005, p. 289.

⁶² Notamment, Loi 10/1982 de normalisation de l'usage de l'euskera du 24 novembre 1982 (B.O.P.V. n° 160, 16 décembre 1982), Loi 1/1998 de politique linguistique en Catalogne du 7 janvier 1998 (B.O.E. n° 36, 11 février 1998) ou encore la Loi 3/1986 de normalisation des îles Baléares du 29 avril 1986 (B.O.E. n° 169, 16 juillet 1986).

⁶³ Tribunal constitutionnel espagnol, décision 337/1994 du 23 décembre 1994, B.O.E. n° 19, 23 janvier 1995.

normalisation linguistique « *doit être menée à bien non seulement* » en fonction de son contenu « *mais également selon une interprétation systémique, à la lumière du contexte général de la Loi* ». La consécration des langues régionales dans la Constitution espagnole repose ainsi sur la volonté de réparer une discrimination passée envers les cultures locales. Selon le Tribunal, cette réalité légitime les mesures tendant à réintroduire la pratique des idiomes locaux par les Communautés autonomes et doit par ailleurs guider la politique jurisprudentielle de contrôle des normes locales en matière linguistique. Ainsi, si les modalités de répartition des compétences participent à l'encadrement de la législation linguistique des Communautés, elles ne constituent cependant pas la seule grille de lecture du contrôle jurisprudentiel. En ce sens, la consécration constitutionnelle des langues régionales ayant pour effet de transférer une compétence linguistique aux entités locales, leur reconnaissance comme intérêt public dépasse une simple dévolution du pouvoir normatif. Il s'agit de légitimer un ensemble de mesures répondant à une correction positive de discriminations passées à l'égard de la langue propre de la Communauté. Cette légitimité fait alors place à un encadrement « retenu » de la compétence linguistique locale : celle-ci bénéficie du crédit lié à la consécration d'un intérêt public local, dont les entités infra-étatiques sont les principales gardiennes.

Cette adéquation nécessaire de l'encadrement étatique de la compétence linguistique à la consécration d'un intérêt public lié à la langue locale se retrouve de même en Italie. Ainsi, la Cour constitutionnelle a pu affirmer que la particularité de la région du Trentin-Haut-Adige, et « *la valeur essentielle reconnue dans celle-ci à la protection des minorités linguistiques locales et à la pacifique coexistence entre les différents groupes ethniques... ont pour effet de produire une différenciation relative à l'étendue et au contenu des limites étatiques dont sont soumises les compétences reconnues à la région du Trentin-Haut-Adige et à la Province de Bolzano* »⁶⁴. Ces considérations, précise la Cour, se déduisent clairement des articles du Statut constitutionnel de la région stipulant que, parmi les intérêts nationaux, est compris l'intérêt relatif à la protection des minorités linguistiques locales⁶⁵ : ce faisant, les pouvoirs étatiques doivent, dans leur développement, satisfaire au « *principe statutaire pour lequel la protection des minorités linguistiques locales constitue un aspect fondamental des intérêts nationaux et la valeur première de référence de l'autonomie différenciée reconnue à la région* ». Le pouvoir central n'est donc pas seulement limité par une compétence locale concurrente mais aussi déterminé par l'existence d'un intérêt national qu'il s'est engagé à préserver⁶⁶.

Ainsi, la reconnaissance de la langue régionale comme intérêt public de l'Etat, amène à un rapport singulier entre le pouvoir central et les entités locales. Paradoxalement, par le maintien de l'officialité d'une langue unique sur l'ensemble du territoire, l'Etat s'engage dans la voie d'une décentralisation de l'intérêt national. L'aménagement linguistique ainsi organisé

⁶⁴ Cour constitutionnelle italienne, décision 242/1989 du 13 avril 1989, *G.U.* Série spéciale 1a, n° 18, 3 mai 1989 : « *l'essenziale valore riconosciuto in esso alla tutela delle minoranze linguistiche locali e alla pacifica convivenza tra i diversi gruppi etnici...hanno l'effetto di produrre una differenziazione relativa all'ampiezza e al contenuto dei limiti statali cui sono sottoposte le competenze riconosciute alla Regione Trentino-Alto Adige e, ed e quel che qui interessa, alla Provincia di Bolzano* ».

⁶⁵ Statut spécial pour le Trentin-Haut-Adige, *G.U.* n° 301, 20 novembre 1972.

⁶⁶ Il convient de relever, à ce titre, que le Statut spécial pour le Trentin-Haut-Adige fut adopté en 1948 par l'Assemblée constituante, sur les bases d'un accord bilatéral conclu en 1946 avec l'Autriche ; ce faisant, la Cour constitutionnelle affirme « *qu'il ne fait pas de doute que l'autonomie reconnue à la région du Trentin-Haut-Adige et, en particulier, celle concédée à la Province de Bolzano, sont liées historiquement aux événements internationaux ayant eu lieu en conséquence des deux guerres mondiales et...à l'obligation internationale que l'Etat italien a contracté avec l'Autriche à travers l'accord De Gasperi-Gruber du 5 septembre 1946...en vue de concéder aux populations de langue allemande...l'exercice d'un pouvoir législatif et exécutif autonome...* » (décision 242/1989, *op. cit.*). Ainsi doit être compris l'encadrement par l'Etat de la compétence linguistique locale, dès lors que celle-ci résulte pour partie d'un accord négocié et consacré ultérieurement par le constituant.

conduit en effet à la fois à consacrer les langues régionales comme intérêt public et à en transférer la responsabilité principale aux collectivités territoriales. Dès lors, l'absence de généralisation de l'officialité de la langue régionale à tous les pouvoirs publics nécessite une adaptation constante des autorités étatiques aux situations linguistiques locales et une modulation du contrôle opéré sur la réglementation locale, en raison de la constitutionnalisation de la pluralité linguistique. Parallèlement, les entités infra-étatiques disposant d'une langue propre bénéficient d'un régime dérogatoire, en ce sens que la modulation de la législation étatique concernera *a priori* leur application sur le seul territoire local. Cette situation diffère du pluralisme qui se voit consacré dans les Etats ayant généralisé l'officialité de leurs langues régionales.

2- La centralisation de l'intérêt national par l'officialité généralisée des langues régionales

L'aménagement linguistique opéré dans les Etats plurilingues jusque « en leur centre », n'a pas pour effet d'annihiler la superposition, en leur sein, d'intérêts publics concurrents. Ces derniers demeurent par leur pertinence mais diffèrent cependant par leur contenu et leurs effets.

La Constitution ne se limite pas en effet à organiser ici une bi-officialité territorialement circonscrite des autorités centrales et locales ; elle fait du plurilinguisme la caractéristique même de l'organisation institutionnelle de l'Etat. Ce faisant, les différents intérêts publics inhérents à la pluralité linguistique sont quelque peu inversés. L'Etat central se voit en effet investi d'une mission tendant à la sauvegarde et au maintien de toutes les langues officielles consacrées par le texte constitutionnel, mission à laquelle sont soumises les entités locales dans le cadre de leur propre réglementation linguistique. Ainsi, la consécration d'un intérêt public lié à la langue n'a pas pour effet d'appeler une adaptation ou adéquation des normes étatiques à la situation linguistique locale : l'Etat est, de par sa nature plurilingue, adapté à toutes les situations linguistiques adoptées à l'échelon local, dès lors que la langue officielle de l'entité infra-étatique est aussi nécessairement celle des autorités centrales. L'Etat intègre ainsi les idiomes locaux dans l'intérêt national qui demeure de ce fait centralisé et s'impose aux entités locales.

Ainsi, la Confédération helvétique, en soutenant le quadrilinguisme de l'Etat, confie aux cantons le soin de sauvegarder l'homogénéité linguistique de leur territoire mais également celui d'assurer une protection adéquate des langues dites menacées. Ce faisant, les autorités étatiques encadrent les politiques cantonales dans le sens d'une préservation nécessaire des quatre idiomes reconnus dans la Constitution.

La politique des langues en Belgique repose à l'inverse sur une réalité plus complexe. Elle se fonde prioritairement sur la préservation de deux régions unilingues placées chacune sous la responsabilité des Communautés française et flamande. Cependant, la répartition territoriale du pays a été amenée à consacrer des « îlots » à régime linguistique dérogatoire, dont principalement la région bilingue de Bruxelles et les communes à statut linguistique spécial. La compétence linguistique ressort alors au législateur spécial : elle appelle l'adoption d'une loi prise à la majorité, par chacun des groupes linguistiques⁶⁷. Le système linguistique belge repose alors sur un ensemble de compromis : chaque Communauté dispose de la liberté d'établir un strict unilinguisme sur son propre territoire mais les deux Communautés sont

⁶⁷ Les modalités précises d'adoption des lois à la majorité spéciale sont prévues à l'article 4 de la Constitution du 17 février 1994 aux termes duquel : « *Les limites des quatre régions linguistiques ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés* ».

néanmoins liées par le consensus, dès lors que les deux groupes linguistiques sont en présence sur une portion du territoire étatique. La Cour d'arbitrage, soumise au contrôle des lois adoptées par le législateur national, doit nécessairement prendre en compte l'existence préalable de ce compromis entre les deux Communautés. Ainsi, elle rappelle parfois l'objectif général de la législation, notamment lorsque celui-ci consiste à « *assurer la pacification communautaire... à faciliter l'administration des communes à statut linguistique spécial, à éviter les affrontements communautaires...* », soulignant ainsi l'intention pour le législateur, « *de sauvegarder un intérêt public supérieur* »⁶⁸. Le contrôle de la Cour se caractérise donc par la prise en compte d'un contexte législatif prédéterminant. « *Le juge recourt généralement à la méthode de pondération des intérêts. Il prend la balance qui le symbolise, place dans un plateau les droits des minorités et dans l'autre, l'intérêt général, l'intérêt supérieur de la Nation voire la raison d'Etat* »⁶⁹. Le compromis ainsi institué a pour effet de limiter toute tendance « hégémonique » d'une Communauté sur l'autre, à travers une défense par trop ardue de sa langue propre. L'intérêt public bien que singulier n'en est pas moins déterminant et nécessaire à la pérennité de l'Etat belge : il s'impose alors aux entités locales.

Les rapports entre le pouvoir central et les autorités locales ne peuvent donc se comprendre qu'à travers la reconnaissance d'un intérêt public lié à la langue. Celui-ci amène en effet à une politique de « modulation » dès lors que les entités locales se voient investies d'un ordre public à préserver, bénéficiant d'une légitimité qui dépasse la simple dévolution d'un pouvoir normatif. L'équilibre recherché entre les deux compétences concurrentes en matière linguistique s'explique ainsi par une balance nécessaire entre intérêt national et intérêt public local qui amène à une lecture particulière de la conception structurelle de l'Etat. En effet, les rapports entre pouvoir central et autorités locales apparaissent, au regard de la problématique linguistique, en marge de l'étude générale relative à l'organisation des pouvoirs au sein de l'institution étatique. Par sa consécration à travers les principes constitutifs de l'Etat, la clause constitutionnelle relative aux langues enseigne plutôt sur la capacité d'intégration de la diversité culturelle par les autorités publiques. La Suisse et la Belgique, au pluralisme centralisé, présentent ainsi une capacité d'absorption de la pluralité qui leur permet notamment de centraliser l'intérêt national lié aux langues et de veiller ainsi à une cohésion nationale nécessaire. Les entités fédérées se voient limiter, dans l'exercice de leur compétence, par le respect de l'intérêt public défendu et préservé par l'Etat central. A l'inverse, l'Espagne et l'Italie, au plurilinguisme délocalisé, doivent nécessairement s'adapter aux exigences locales, du fait d'une absorption seulement partielle de la diversité.

Ces observations n'ont pas pour effet de remettre en cause la classification opérée entre Etats régionaux et Etats fédéraux du fait que serait sous-jacente l'idée que les entités locales espagnoles et italiennes, apparaissent moins encadrées, en tant que gardiennes de l'intérêt national, que celles qui composent un Etat fédéral. En réalité, il s'agit plutôt de confirmer que la problématique linguistique, pour influencer sur les rapports entre centre et périphérie, notamment en permettant un accroissement des compétences locales, s'inscrit dans une logique singulière qui, pour participer à l'acceptation générale de la forme étatique, répond à une organisation constante et consensuelle des pouvoirs. L'Etat plurilingue appelle à un dialogue entre l'échelon central et les autorités locales, nécessité par l'opposition entre l'exigence d'unité que suppose la pérennité de toute institution étatique et la consécration d'une diversité linguistique sur laquelle il repose. La constitutionnalisation des langues régionales tout à la fois influe sur la définition structurelle de l'Etat et s'en échappe : il existe, en matière linguistique, un phénomène propre de structuration étatique.

⁶⁸ Cour d'arbitrage, arrêt 18/1990 du 23 mai 1990, *M.B.* 1990, p. 14767.

⁶⁹ X. DELGRANGE, « Fédéralisme et protection des minorités » in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruylant Bruxelles, 1993, p. 75.

