

LES LANGUES DE POLYNÉSIE FRANÇAISE ET LA CONSTITUTION: LIBERTE, EGALITE, IDENTITE

*Marc Debène**

The languages in use in French Polynesia alongside French are a matter of cultural and current political concern. For France it is a constitutional issue. Professor Debène provides the background to, and a close analysis of, the issue. Given the daily use of Tahitian languages with French in French Polynesia, one solution to these concerns is to do nothing. Another solution – the one here proposed – is to amend art 74 of the French Constitution to provide specifically for the use in overseas countries of both French and other languages. This would guarantee language freedom and well-organised local language education.

Les lois organiques de 1996 et de 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française précisent le caractère officiel de la langue française avant de définir la « langue tahitienne » comme « un élément fondamental de l'identité culturelle » et ajoute que « le français, le tahitien, le marquisien, le paumutou et le mangarévien sont les langues de la Polynésie française ». Pour préciser le champ de l'officialité de la langue française ou le statut de l'enseignement des langues polynésiennes, le Conseil constitutionnel comme le juge administratif se réfèrent aux principes constitutionnels de liberté et d'égalité et tiennent compte de diverses contraintes pour interpréter la loi organique et pour préciser la portée juridique de ses propositions. L'analyse des décisions peut révéler la stratégie du juge, compréhensive pour les usages, rigide pour l'enseignement. Sur ce constat, l'auteur s'attache à déterminer comment les solutions ainsi dégagées sont reçues en Polynésie Française et quelle stratégie les acteurs locaux peuvent concevoir pour entrevoir une évolution.

* Professeur à l'Université de Polynésie française "Gouvernance et développement insulaire", EA 4240.

I INTRODUCTION

En 1946, un député élu outre-mer pour siéger à l'Assemblée nationale constituante, Léopold Sedar Senghor, propose d'inscrire dans le projet de Constitution alors en débat "le droit à l'épanouissement et à l'indépendance de leur langue et de leur culture par les peuples d'outre mer".¹ L'amendement n'ayant pas été retenu, la Constitution, comme toutes ses devancières, ne fera aucune mention de la langue qu'elle soit française ou ultra-marine. La question relevait traditionnellement de la loi ou du règlement, de l'ordonnance de Villers-Cotterêts de 1539 aux décrets de la Révolution.² Tout au plus, l'étude du droit constitutionnel permettait-il de rappeler le projet unitaire des révolutionnaires fondé sur une langue commune et amenait à se demander si le choix de cet élément objectif était bien compatible avec la conception française de la nation reposant sur la volonté de vivre ensemble. En pratique, la langue française, langue du Roi puis de la République, devint celle de tous les français. En métropole, sous l'action conjuguée des hussards noirs de la République (mais aussi des "bons maîtres", tels les frères de Ploërmel) et de la conscription (sans oublier la fraternité des tranchées), les patois, dialectes ou langues réunis sous la rubrique peu valorisante de "parlers locaux" furent réduits à un niveau tel que l'on pût croire à leur disparition. Outre-mer, la langue coloniale porteuse de la "mission civilisatrice de la France" se heurta à des résistances fondées sur une "conscience identitaire"³ peut-être plus forte. Ainsi, dans les îles qui seront réunies sous le nom d'Etablissements français d'Océanie puis de Polynésie française, l'arrivée de l'Évangile, rapidement traduit en langue vernaculaire, puis l'administration française n'empêcheront pas les communautés de continuer à vivre en langue tahitienne, marquisienne, *pa'umotu* et mangarévienne.⁴ Comme en Bretagne, l'école française n'hésita pourtant pas à stigmatiser les élèves qui continuaient à utiliser leur langue en les marquant ici d'un

1 Assemblée Nationale Constituante élue le 21 octobre 1945 *Compte rendu analytique des débats* (1945) 462, cité par Véronique Bertile *Langues régionales ou minoritaires et Constitution. France, Espagne et Italie* (Bruylant, Bruxelles, 2008) no 148.

2 Voir en général Jean-Marie Pontier *Droit de la langue française* (Daloz, Paris, 1997).

3 Marie-Noëlle Capogna "L'espace de la langue tahitienne au temps de la colonisation" in Serge Dunis (dir) *Le Grand Océan. Le temps et l'espace du Pacifique* (Georg Editeur, Genève, 2003) 347.

4 Les langues citées reprennent l'énumération des langues qui avec le français sont considérées comme "langues de Polynésie" par l'art 57 al 3 de la loi organique no 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française [Loi organique no 2004-192 du 27 février 2004]. On considérera qu'à l'exclusion du français, elles constituent les "langues polynésiennes" ou "*Reo Maohi*".

sabot, là d'un coquillage.⁵ La méfiance administrative assimila les publications en langue locale à celles en langue étrangère en leur imposant une autorisation préalable peu compatible avec le régime républicain de la liberté de la presse.⁶ Mais la pratique familiale et l'école du dimanche permirent de conserver et de transmettre les mots et les codes perçus comme autant de richesses.

Dans le silence constitutionnel, le gouvernement de la Polynésie française put proclamer en 1980 la "*co-officialité*". L'article premier d'une décision signée par le haut commissaire de la République et le vice-président Francis Sandford dispose en effet que "[l]a langue tahitienne est conjointement avec la langue française, langue officielle du territoire de la Polynésie française",⁷ la première étant toutefois reconnue comme "langue du droit" puisque "[d]ans les actes juridiques, la langue française fait foi".⁸ L'idée était de mettre un terme à la diglossie coloniale, à l'ignorance de la langue tahitienne par l'administration et par l'école. L'assemblée territoriale avait déjà créé en 1972 l'Académie tahitienne. La loi Deixonne du 11 janvier 1951 qui permit une timide réapparition des "parlers locaux" dans l'enseignement primaire⁹ ne sera étendue à la Polynésie que trente ans après, en 1981. Ainsi, l'enseignement du *reo maohi* (entendu comme l'ensemble des langues polynésiennes parlées sur le territoire de la Polynésie française) n'est-il officiellement introduit dans l'enseignement élémentaire et préélémentaire qu'en 1982.¹⁰ Comme dans les territoires d'outre-mer ayant accédé à l'indépendance dans les années soixante, la formule consistait à reconnaître l'utilité et l'importance de la langue française, langue de communication permettant d'accéder aux ressources nationales, et encore pour un temps internationales, tout en affirmant la dignité des langues locales, ailleurs qualifiées de "langues nationales".¹¹ Dans le cadre de la

5 Voir en général Louise Peltzer "Le tahitien, langue régionale de France?" in Paul de Dekker et Jean-Yves Faberon (dirs) *L'Etat pluriculturel et les droits aux différences* (Bruylant, Bruxelles, 2003) 203-214; Bruno Saura *Tahiti Ma'ohi, culture, identité, religion et nationalisme en Polynésie française* (Au vent des îles, Papeete, 2008).

6 Voir Jean-Marc Régnauld "Petite histoire de la citoyenneté dans les EFO et la Polynésie française: Depuis 1945" *Tahiti-Pacifique Magazine* (Tahiti, no 235, novembre 2010) 24, 24-27.

7 Décision no 2036 VP du 28 novembre 1980 donnant à la langue tahitienne qualité de langue officielle du territoire de la Polynésie française [1980] Journal officiel de la République française [JORF] 1270, art 1.

8 Ibid, art 2. Voir également G Sem *Introduction au statut juridique de la Polynésie française* (DDOM, Papeete, 1996) 171.

9 Loi 51-46 du 11 janvier 1951 relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux.

10 Décision du Conseil de gouvernement no 21 SE du 20 octobre 1982.

11 Ainsi, la Constitution de la République du Sénégal de 2001 précise dans son article 1 que "[l]a langue officielle de la République du Sénégal est le Français" et ajoute un alinéa 2: "[l]es langues

République, on pouvait se demander si la décision ainsi prise ne relevait pas plutôt de la compétence du Parlement après consultation de l'Assemblée territoriale au titre de l'"organisation particulière" et des "intérêts propres" du territoire (tel qu'indiqué dans la rédaction initiale de l'article 73). La formule polynésienne alimentera d'autres revendications, notamment celle de la jeunesse corse luttant pour la reconnaissance de sa "langue nationale". Le droit constitutionnel comparé pouvait en outre être convoqué. Dans nombre d'Etats européens, fédéraux comme la Suisse ou la Belgique ou régionalisés comme l'Italie ou l'Espagne, la Constitution déclare plusieurs langues officielles. Ainsi, en Espagne, l'article 3 de la Constitution de 1978 indique que si "le castillan est la langue officielle de l'Etat. ... Tous les Espagnols ont le devoir de le connaître et le droit de l'utiliser", les autres langues espagnoles "peuvent être officielles dans les communautés autonomes", "la richesse de la diversité linguistique de l'Espagne [étant] un patrimoine culturel qui fait l'objet d'un respect et d'une protection spéciale".¹² Ailleurs, la Constitution peut combiner le bilinguisme officiel et la reconnaissance des droits linguistiques des peuples autochtones (Canada) ou instituer un système permettant de reconnaître neuf (Afrique du Sud) ou onze (Inde) langues officielles. La Constitution garantit ainsi aux citoyens le droit d'utiliser leur langue dans la vie publique comme dans la vie privée. La loi du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française introduit seulement au titre de l'identité culturelle un article sur l'enseignement du tahitien et des autres langues polynésiennes.¹³ Le Conseil constitutionnel ne fit alors ni objection ni réserve, laissant l'école polynésienne envisager de donner à tous ses élèves les bases linguistiques et culturelles nécessaires pour vivre dans la société polynésienne.¹⁴ La "co-officialité" était admise.

En 1992, l'irruption de la langue dans la Constitution va remettre en cause le choix du gouvernement polynésien. L'article 2 est complété par une phrase courte dont on a pu se demander si elle ne relevait pas plus de l'évidence que de la norme:

nationales sont le Diola, le Malinké, le Pular, le Sérère, le Soninké, le Wolof et tout autre langue nationale qui sera codifiée". De manière générale, voir Nazam Halaoui "L'identification des langues dans les constitutions africaines" [2001] RFDC 31-53.

12 Voir Bertile, précité n 1.

13 Loi no 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française, art 90.

14 Voir en général Conseil constitutionnel, décision no 84-177 DC du 30 août 1977, *Loi relative au statut du territoire de la Polynésie française, et notamment son article 10* [Décision no 84-177 DC du 30 août 1977].

"[l]a langue de la République est le français".¹⁵ C'est à l'occasion du débat parlementaire sur la ratification du Traité de Maastricht, perçu par certains comme une menace pour l'identité nationale, qu'un amendement est introduit par Alain Lamassoure à l'Assemblée nationale.¹⁶ Stratégiquement, la révision était conçue pour résister à la montée de l'anglais en Europe. Elle se situait dans la logique de la loi Bas-Lauriol du 31 décembre 1975 rendant obligatoire l'emploi de la langue française en matière commerciale.¹⁷ Un député proposa en vain de compléter le nouvel alinéa par la mention "dans le respect des langues régionales". La précision aurait été utile; en effet, loin de constituer un simple constat, le nouvel alinéa de l'article 2 impose une obligation dont l'efficacité sera limitée pour contrebalancer l'influence de l'anglais mais bien réelle pour entraver le développement, parfois même la renaissance, des diverses langues parlées par les ressortissants français sur le territoire de la République. Pour les désigner, on utilise désormais le terme de langues, distinguant avec Bernard Cerquiglini les langues régionales de France métropolitaine, les langues non territorialisées et les langues d'outre-mer.¹⁸ Plus tard, la loi Toubon du 4 août 1994 qui précise dans son article premier que le français est la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics ajoutera que ses dispositions s'appliquent "sans préjudice de la législation et de la réglementation relatives aux langues régionales de France et ne s'opposent pas à leur usage".¹⁹ Le nouvel état du droit constitutionnel constituera un obstacle dirimant à la ratification de la Charte des langues régionales ou minoritaires élaborées en 1992 sous l'égide du Conseil de l'Europe.²⁰ En mai 1999, malgré un avis défavorable du Conseil d'Etat,²¹ estimant contraire à la Constitution le droit

15 Loi constitutionnelle no 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre: "Des Communautés européennes et de l'Union européenne", art 1.

16 Commentaire René Chiroux in François Luchaire, Gérard Conac et Xavier Prétot (dir) *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires* (3^{ème} éd, Economica, Paris, 2009).

17 Loi no 75-1349 du 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française, abrogée par la loi no 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française [Loi no 94-665 du 4 août 1994].

18 Voir en général Bernard Cerquiglini (dir) *Les langues de France* (PUF, Paris, 2003).

19 Loi no 94-665 du 4 août 1994, précité n 17, art 21. Voir Conseil constitutionnel, décision no 94-345 DC du 29 juillet 1994, *Loi relative à l'emploi de la langue française* [Décision no 94-345 du 29 juillet 1994].

20 Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (adoptée le 5 novembre 1992, entrée en vigueur le 1er mars 1998).

21 Conseil d'Etat, avis du 6 juillet 1995, *Convention cadre pour la protection des minorités nationales*, no 357466 [Conseil d'Etat, avis du 6 juillet 1995].

d'utiliser des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives, le gouvernement de Lionel Jospin, s'appuyant sur un rapport parlementaire²² et la consultation d'un universitaire,²³ avait toutefois pu signer cette Charte dont le préambule qualifie d'imprescriptible "le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique", chaque Etat devant s'engager à adopter une série de 35 mesures significatives sur les 98 énumérées. Saisi par le Président de la République sur la base de l'article 54 de la Constitution, le Conseil constitutionnel décide qu'elle ne peut être ratifiée sans modification préalable de la Constitution, notamment parce qu'en conférant des droits spécifiques à des "groupes" de locuteurs de langues régionales ou minoritaires elle porte atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français.²⁴

Entre temps, la loi organique du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française avait tiré les conséquences de la révision constitutionnelle dans une nouvelle rédaction des articles consacrés à l'identité culturelle.²⁵ Alors que l'Assemblée territoriale consultée avait proposé de reconduire la "co-officialité", le titre s'ouvre par la mention "[l]e français étant la langue officielle" et se poursuit par une formule dont on ne sait si le plus surprenant tient à sa banalité ou à la condescendance du propos: "... les langues polynésiennes peuvent être utilisées".²⁶ En 2004, une nouvelle loi organique, la loi organique no 2004-192 du 27 février 2004, réaffirme le caractère officiel de la langue française avant de définir la "langue tahitienne" comme "un élément fondamental de l'identité culturelle" et de préciser que "le français [qui par un heureux hasard vient en premier par ordre alphabétique!], le tahitien, le marquisien, le paumutou et le mangarévien sont les langues de la Polynésie française",²⁷ constituent un ensemble de langues

22 Bernard Poignant *Langues et cultures régionales: rapport au Premier ministre* (La Documentation française, Paris, 1998).

23 Guy Carcassonne *Etude sur la compatibilité entre la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Constitution: rapport au Premier ministre* (La Documentation française, Paris, 1998).

24 Conseil constitutionnel, décision no 99-412 du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, considérant 10.

25 Loi organique no 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, arts 115-116 [Loi organique no 96-312 du 12 avril 1996].

26 Ibid, art 115. Voir Jean-Yves Faberon "Indivisibilité de la République et diversité linguistique du peuple français: la place des langues polynésiennes dans le nouveau statut de la Polynésie française" [1996] RFDC 607-618.

27 Loi organique no 2004-192 du 27 février 2004, précité n 4, art 57 al 1, al 2 et al 3.

hiérarchisées en droit (la langue française étant langue officielle, les langues polynésiennes seraient donc officieuses?)²⁸ et en fait (la place prioritaire donnée au Tahitien).²⁹ Encore, faut-il noter le caractère non exhaustif de l'énumération qui oublie les langues parlées dans l'archipel des Australes! L'omission serait passée inaperçue si le législateur avait utilisé l'expression *reo maohi* (mais il est vrai que les lois organiques doivent être rédigées dans la langue de la République!). Si la place des langues polynésiennes par rapport à la langue française est semblable à celle des langues régionales, la pratique les distingue. Même si l'école, l'armée, les services publics et les médias, notamment audiovisuels, imposent la pratique du français, les langues polynésiennes sont effectivement parlées ou comprises par une grande part des populations de Tahiti et plus encore des autres îles. Aussi, en Polynésie comme dans les régions métropolitaines à forte identité culturelle, espérait-on que la Constitution pourrait être à nouveau modifiée pour intégrer la diversité linguistique et culturelle.

L'occasion se présenta en 2008, quand le président Nicolas Sarkozy souhaita une modification d'ampleur pour rééquilibrer et moderniser les institutions. Une réflexion préalable est alors confiée à une commission d'experts présidée par l'ancien Premier ministre, Edouard Balladur. Malgré la présence de Jack Lang et de Guy Carcassonne, la question linguistique n'est pas abordée; elle est toutefois posée lors des débats parlementaires. A l'Assemblée nationale, un amendement accepté par le gouvernement vise à reconnaître les langues régionales comme élément du patrimoine de la France en les mentionnant dès l'article premier. Cédant aux pressions de l'Académie française, le Sénat s'y oppose. Finalement, c'est au titre XII, à l'article 75-1, que sont inscrites les langues régionales qui font partie du "patrimoine de la France".³⁰ La place du nouvel article dans la Constitution comme sa formulation ont pu susciter quelque étonnement. Depuis 1992, les diverses propositions visaient l'article premier ou l'article 2. Le constituant n'a pas souhaité les intégrer dans le titre I (sur la souveraineté), préférant le titre XII (sur les collectivités territoriales) au risque d'introduire une confusion entre l'adjectif qualificatif "régionales" et les régions, collectivités régionales qui n'ont pas, du moins à titre principal, compétence en ce domaine. En effet, en droit commun, l'enseignement des langues est de la compétence de l'Etat même si les collectivités territoriales peuvent y être associées. La référence "régionales" vise ici le

28 Florence Benoit-Rohmer "Les langues officieuses de France" [2001] RFDC 3, 17.

29 Loi organique no 2004-192 du 27 février 2004, précité n 4, art 57 al 2.

30 Voir Valérie Bernaud "Commentaire de l'article 75-1" in Luchaire, Conac et Prétot, précité n 16, 1827-1835.

rattachement des langues à un territoire (qui peut être plus ou moins large que la région, qualifiant à la fois la langue d'oc parlée dans plusieurs régions que la langue basque dont l'aire de diffusion au nord des Pyrénées ne recouvre que la moitié d'un département). En se limitant aux "langues régionales", le constituant exclut les "langues minoritaires" qui sont parlées sur le territoire de la République par des groupes de personnes non ressortissantes (langues de l'immigration). Il est enfin possible de se demander si les "langues d'outre-mer" sont bien concernées. C'est le doute qu'a dû avoir le législateur en pensant nécessaire de préciser que "les créoles font partie du patrimoine linguistique de la nation".³¹ La formule qui substitue la nation à la France n'est pas neutre: si la langue française est contenue dans cet ensemble elle y figurera plus comme langue nationale que comme langue officielle de la République (de l'Etat dont la République est la forme). Quant à la notion même de patrimoine, elle rappelle ici celle utilisée avec d'autres "entités mystico-abstraites" comme l'Humanité, le Monde, la Nature,³² qui ne peuvent être confondues ni avec des personnes ni avec des groupes de personnes. Il paraît en effet difficile de considérer les langues comme des biens, même immatériels, notamment des biens publics,³³ en les rattachant à un patrimoine au sens civiliste du terme. La portée juridique de la notion de patrimoine est bien faible pour y voir un outil de "nationalisation voilée".³⁴ Les langues s'apparentent plus à des choses communes qu'il convient de protéger pour en développer les usages. La révision constitutionnelle de 2008 introduisant un nouveau titre consacré à la francophonie nous rappelle d'ailleurs à l'article 86 que cette langue est "en partage". La même idée aurait pu être reprise pour les langues régionales ou pour celles d'outre-mer, notamment pour le *reo maohi*, outil d'échange avec les peuples du triangle polynésien (Hawaï, Maori de Nouvelle Zélande, île de Pâques). En classant les "langues régionales" dans le "patrimoine de la France", la Constitution souligne qu'elles constituent des richesses qui doivent être conservées et dont il faut certainement développer la connaissance et favoriser la pratique. Au-delà de ces vœux, vrais ou supposés, force est de constater que la portée normative de l'article 75-1 devrait être bien faible. A priori, il ne confère aucun droit subjectif nouveau aux différents locuteurs et ne contient aucune disposition permettant de modifier la position de la France vis-à-vis de la Charte européenne des langues régionales ou

31 Loi no 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, art 73.

32 Voir Etienne Le Roy "L'apport des chercheurs du LAJP à la gestion patrimoniale" [1998] 23 Bulletin de liaison du LAJP 29-57.

33 Christian Laviolle "Du nominalisme juridique. Le nouvel article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958" [2008] RFDA 1110, 1110-1115.

34 Ibid.

minoritaires.³⁵ Les travaux préparatoires montrent d'ailleurs que tel était l'intention des constituants.³⁶

Le statut des langues polynésiennes repose sur des textes et des décisions antérieures à 2008. Les lois statutaires ont souligné leur contribution à l'identité culturelle. Le Conseil constitutionnel et le juge administratif se sont référés aux principes républicains de liberté et d'égalité pour apporter des réponses aux questions posées par la coexistence de langues aux statuts dissymétriques. De manière générale, l'usage des langues régionales a pu être analysé en termes de tolérance, alors définie comme "la manière d'agir d'une autorité qui accepte ouvertement, en vertu d'une sorte de coutume, telle ou telle dérogation aux lois et règlements qu'elle est chargée d'appliquer".³⁷ Mais de deux choses l'une. Soit il s'agit du non respect de la règle de droit. Soit la notion de tolérance désigne des situations intermédiaires entre l'obligation et l'interdiction, des cas dans lesquels les autorités publiques pourront laisser faire, reconnaissant une simple possibilité, une faculté admise par le droit, c'est-à-dire une liberté. Mais dans cette hypothèse, une interprétation authentique a été donnée; une nouvelle règle est apparue non de la résignation coutumière mais par la volonté du juge. L'analyse du statut constitutionnel des langues de la Polynésie française permet de rencontrer ces deux cas de figure. Pour préciser le champ de l'officialité de la langue française ou le statut de l'enseignement des langues polynésiennes, le Conseil constitutionnel comme le juge administratif vont se référer aux principes constitutionnels de liberté et d'égalité et tenir compte de diverses contraintes pour interpréter la loi organique et préciser ainsi la portée juridique de ses propositions. L'analyse des décisions peut révéler la stratégie du juge, compréhensive pour les usages, rigide pour l'enseignement. Reste à déterminer comment les solutions ainsi dégagées sont ici reçues et quelle stratégie les acteurs locaux peuvent concevoir pour entrevoir une évolution.

35 Au 1^{er} mars 2011, la Charte a été ratifiée par 25 Etats. Comme la France, huit autres Etats l'ont signée mais non encore ratifiée.

36 Voir Assemblée nationale *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de Loi constitutionnelle, modifié par le Sénat (no 993), de modernisation des institutions de la Ve République par M Jean-Luc Warsmann, député* (no 1009, 2 juillet 2008).

37 Définition du dictionnaire philosophique Lalande empruntée par Ferdinand Mélin-Soucramanien "Le statut des langues régionales ou minoritaires: la 'tolérance constitutionnelle'" in Anne-Marie Le Pourhiet (dir) *Langue(s) et Constitution(s). Actes du Colloque de Rennes des 7 et 8 décembre 2000* (Economica, Paris, 2004) 225, 227.

II AU NOM DE LA LIBERTE, L'OFFICIALITE NE PEUT ETRE EXCLUSIVE

La langue française est donc aujourd'hui la seule langue officielle et coexiste avec les autres langues de Polynésie française. Illustrant ainsi la "diversité culturelle", les unes et les autres sont utilisées quotidiennement par les habitants pour communiquer tant dans la vie privée que dans la vie publique, à des degrés divers selon les îles, les milieux sociaux ou les moments de la journée ou de l'année. Si certains n'utilisent qu'une langue, d'autres peuvent passer de l'une à l'autre, jouant alors sur la dualité des appartenances et des identités. Les langues locales constituent en effet à la fois un code de communication et "un élément fondamental de l'identité culturelle". La langue française relève à la fois du champ pratique et de la symbolique républicaine, "lingua franca" et contribution à l'identité nationale. Si la "langue de la République" est conçue comme une garantie donnée à chaque citoyen dont on présume ainsi qu'il est francophone, la loi statutaire reconnaît que l'usage des autres langues est libre en dehors du cercle de l'officialité. L'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel et par les juges administratifs amène en outre à distinguer officialité et exclusivité.

A Liberté et Officialité

1 Le libre usage de la langue de son choix

La loi statutaire de 1996 se contentait d'une formule minimale: "la langue tahitienne et les autres langues polynésiennes peuvent être utilisées".³⁸ La formule de 2004 est à la fois plus réaliste et plus respectueuse des locuteurs. L'usage des langues polynésiennes n'est plus maladroitement concédé comme une simple possibilité, mais défini en se référant à la liberté, même si celle-ci apparaît uniquement par sa forme adverbiale à propos des actes et conventions pour lesquels les personnes physiques ou morales de droit privé "en usent librement".³⁹ Dans la vie de tous les jours, à la maison, en famille, à l'église, dans les associations et au travail, les polynésiens peuvent naturellement utiliser leur langue, la parler, l'écrire, pour s'exprimer et communiquer. Loin d'être une simple possibilité, une facilité ou une pratique simplement tolérée par l'administration, c'est bien d'une liberté dont il s'agit. La pratique des langues polynésiennes n'est en effet pas interdite par la loi. L'autonomie linguistique est implicitement reconnue: chaque personne a bien "un pouvoir de"⁴⁰ s'exprimer dans la langue de son choix. Si pour certains, cette

38 Loi organique no 96-312 du 12 avril 1996, précité n 25, art 115.

39 Loi organique no 2004-192 du 27 février 2004, précité n 4, art 57 al 3.

40 Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, art 4.

possibilité relève de l'évidence ou de la nature des choses, pour le juriste il s'agit non d'un droit naturel mais bien d'un droit positif, d'ailleurs pris en compte par les tribunaux. Quelques décisions de justice, notamment en Alsace-Moselle, permettent de rappeler que l'emploi des langues régionales a toujours été admis dans la vie privée, au nom de la liberté d'expression.⁴¹ Il est vrai que la question de la liberté linguistique est rarement abordée par la doctrine. Partant des affirmations de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les auteurs définissent la liberté soit de la manière la plus générale possible en se référant à l'article 4 ("la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui") ou se bornent à citer l'article 11 consacré à "la libre communication des pensées et des opinions" en rappelant qu'elle implique que tout citoyen puisse "parler librement" sans s'interroger alors sur la langue employée. Le Conseil constitutionnel s'est contenté de préciser qu'elle permet à chacun de choisir les termes jugés les mieux appropriés à l'expression de sa pensée.⁴² Quant à la loi, on sait qu'elle ne s'oppose pas à l'usage des langues régionales, formule qui semble même aller au-delà de la seule sphère privée.⁴³

Dans d'autres systèmes juridiques bâtis dans un contexte plurilingue, en Belgique ou au Canada, le droit à l'emploi de sa langue a pu aussi être assimilé tant aux droits naturels et imprescriptibles de l'homme qu'aux libertés civiles. La question a été reprise quand sont apparus les droits économiques et sociaux dits de la deuxième génération, complétant les "droits de" par des "droits à". Le droit à la langue (ou du moins à son apprentissage) peut alors être envisagé au titre du droit à l'instruction ou à l'éducation, mais aussi en évoquant le droit à la culture. Les droits culturels ont un caractère hybride, se rattachant à la fois aux droits-créances et aux libertés premières qui imposent aux pouvoirs publics une obligation négative, celle de ne pas s'immiscer dans le champ de l'autonomie personnelle. Enfin, ces droits sont parfois rapprochés des droits dits de la troisième génération, droits de solidarité, droit à la différence, droit garantis par la notion de patrimoine commun. Quand les instruments internationaux évoquent la question, ils le font soit sur le premier registre ("[t]oute personne doit ainsi pouvoir s'exprimer ... dans la langue

41 Olivia Bui-Xuan *Le droit public français entre universalisme et différentialisme* (Economica, Paris, 2004) 458.

42 Décision 94-345 DC du 29 juillet 1994, précité n 19, considérant 6.

43 Loi no 94-665 du 4 août 1994, précité n 17, art 21.

de son choix")⁴⁴ soit sur le second présentant alors la langue comme "vecteur du patrimoine culturel immatériel".⁴⁵ La ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires aurait permis d'affirmer plus clairement que "le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible".⁴⁶ Encore eût-il fallu se demander si était alors reconnue une liberté publique (interrogation qui pourrait avoir des conséquences sur les compétences respectives de l'Etat et du Pays!). Quoiqu'il en soit, les dispositions de l'article 57 concernant le choix de la langue pour la rédaction des actes juridiques ne laissent aucun doute. Il y a bien en Polynésie un espace de liberté linguistique organisé, réservé aux personnes privées, personnes physiques, associations, sociétés ou syndicats dont les actes juridiques, notamment les conventions, "n'encourent aucune nullité au motif qu'ils ne sont pas rédigés dans la langue officielle".⁴⁷

2 *L'obligation de recourir à la langue française*

L'article 57 alinéa 1 de la loi organique no 2004-192 du 27 février 2004 prévoit que le "Français est la langue officielle de la Polynésie française". La formule elliptique est la conclusion d'un syllogisme. La langue de la République étant le français, et la Polynésie un territoire de la République, le français y a le même statut que sur l'ensemble du territoire national. Les formulations législatives, notamment celles issues des décisions du Conseil constitutionnel, permettent de fixer le périmètre de l'officialité et de s'interroger sur les règles régissant l'usage des différentes langues de Polynésie française. Encore faut-il déterminer ce que signifie l'expression "langue de la République" (langue nationale? Langue de l'Etat?) et préciser le sens de la référence à la "Polynésie française".

Le Conseil d'Etat avait déjà été d'avis que l'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives était incompatible avec l'article 2 de la Constitution.⁴⁸ Examinant la loi organique de 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, le Conseil constitutionnel précise qu'en

44 Voir l'art 5 de la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle (résolution adoptée sur le rapport de la Commission IV à la 20^{ième} séance plénière, le 2 novembre 2001), reproduite dans *Actes de la conférence générale, 31^{ième} session, Paris, 15 octobre – 3 novembre 2001. Volume 1. Résolutions* (UNESCO, Paris, 2002) 73.

45 Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (adoptée le 17 octobre 2003, entrée en vigueur le 20 avril 2006), art 2(2) (non ratifiée par la France).

46 Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, précité n 20, art 4.

47 Loi organique no 2004-192 du 27 février 2004, précité n 4, art 57 al 3.

48 Conseil d'Etat, avis du 6 juillet 1995, précité n 20.

qualifiant le français de langue officielle, son article 115 impose son usage aux institutions et aux relations des usagers avec elles.⁴⁹ La "langue de la République" est donc analysée non comme la "langue nationale" (une nation, une langue) mais comme la langue de l'Etat, au sens large, la langue de l'administration ou des services publics. La langue officielle n'est pas la langue exclusive de la nation et des populations qui composent le peuple français. Le considérant que le Conseil constitutionnel reprendra à plusieurs reprises, parfois avec de légères variantes notamment dans sa décision de 1999 relative à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires,⁵⁰ a été transcrit tel quel en 2004 dans le texte même de la loi statutaire.

Explicitant le caractère officiel de la langue française, l'article 57 alinéa 1 affirme d'abord que "son usage s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public". Léon Duguit affirmait à ses étudiants qu'il n'avait jamais dîné avec une personne morale. Nous voilà rassurés! Non seulement elles existent, mais elles sont douées de la parole! La Constitution et la loi imposent à certaines d'entre elles de s'exprimer en français. La règle est ancienne; se fondant sur l'ordonnance de Villers-Cotterêts édictée par le roi François 1er en 1539 et les décrets de la révolution, la Cour de cassation l'a même un temps érigée en "principe essentiel du droit public ... qui garantit l'unité de la langue nationale".⁵¹ La langue de la République doit être utilisée non seulement pour édicter des actes juridiques ou pour les publier (le français, langue du droit, est ainsi la seule langue utilisée par le journal officiel de la Polynésie française) mais aussi pour leur communication. Au-delà de la fiction institutionnelle, les locuteurs ici visés sont évidemment les personnes physiques qui représentent les personnes morales, les élus de leur conseil, les responsables de leur exécutif mais aussi les agents, fonctionnaires ou contractuels qui, en principe,

49 Conseil constitutionnel, décision no 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi portant statut d'autonomie de la Polynésie française*; considérants 90-94.

50 Décision no 99-412 DC du 15 juin 1999, précité n 24, considérants 7-13. Voir aussi Décision no 94-345 DC du 29 juillet 1994, précité n 19, considérants 5-15; Conseil constitutionnel, décision no 2001-452 DC du 6 décembre 2001, *Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF)*, considérants 16-19 [Décision no 2001-452 DC du 6 décembre 2001]; Conseil constitutionnel, décision no 2001-456 DC du 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, considérants 48-52 [décision no 2001-456 DC du 27 décembre 2001]; Conseil constitutionnel, décision no 2006-541 DC du 28 septembre 2006, *Accord sur l'application de l'article 65 sur la convention sur la délivrance des brevets européens (accord de Londres)*.

51 Arrêt de la Cour de Cassation du 4 août 1859, *Giorgi c Masapino* [1859] Dalloz 454, analysé par Bertile, précité n 1, no 105.

doivent utiliser la langue française pour rédiger les actes juridiques⁵² ou assurer la communication administrative. La règle s'applique à toutes les personnes morales de droit public, c'est-à-dire non seulement à la collectivité d'outre-mer, mais aussi à ses établissements publics, aux communes et naturellement aux services de l'Etat. Par Polynésie française, il ne faut donc pas entendre le "pays" mais le territoire sur lequel diverses institutions interviennent. Il peut s'agir tant des autorités administratives qui assurent les divers services publics à caractère administratif ou industriel et commercial, mais aussi des autorités judiciaires et du service public de la justice.⁵³ Il en est de même des personnes de droit privé chargées d'une mission de service public, formule qui peut recouvrir tant les personnes physiques que les personnes morales, telles les sociétés d'économie mixte ou les sociétés délégataires de service public. Pour ne pas omettre les établissements d'enseignement privés, il semble utile de donner une interprétation large à la notion de mission de service public pour qu'elle puisse englober la simple association au service public. L'article 57 alinéa 1 comme les décisions du Conseil constitutionnel poursuivent en précisant: "ainsi qu'aux usagers dans leur relation avec les administrations et les services publics". La règle est bien connue. Elle s'applique tant à la justice qui en principe ne peut être saisie qu'en langue française⁵⁴ qu'aux autres services publics.⁵⁵ Le Conseil constitutionnel en déduit:⁵⁶

[Q]ue les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage.

Au-delà de cette définition organique du champ de l'officialité, la langue française peut-elle être imposée aux relations entre personnes privées? La loi de 1994 sur l'emploi du français imposant la rédaction des contrats en français pour protéger les salariés ou les consommateurs n'a certes pas été étendue à la Polynésie

52 "Les actes des fonctionnaires français doivent être rédigés en français": Arrêt de la Cour de Cassation du 15 janvier 1875, *Renucci* [1875] Dalloz 240.

53 Décision no 99-412 DC du 15 juin 1999, précité n 24, considérants 7-13.

54 Pour la juridiction judiciaire, voir par exemple: Arrêt de la Cour de cassation du 4 mars 1986, *Turkson*, [1987] Dalloz 78; pour la juridiction administrative, voir: Conseil d'Etat, décision du 22 novembre 1985, *M. Quillevère (irrecevabilité d'une requête en breton)*, no 65106.

55 Conseil d'Etat, décision du 10 juin 1991, *Kerrain*, no 99608 (aucune décision implicite ne peut naître du silence gardé par l'administration saisie de demandes non rédigées en français); Conseil d'Etat, décision du 15 avril 1992, *Le Duigou*, [1992] Dalloz 517 (le refus d'acheminer une lettre dont l'adresse est rédigée en breton ne méconnaît ni la liberté d'expression, ni l'égalité des usagers du service public).

56 Décision no 99-412 DC du 15 juin 1999, précité n 24, considérant 8.

français et il ne semble pas que malgré son objet elle soit considérée comme nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République.⁵⁷ Mais, les autorités polynésiennes ont pu s'en inspirer. Ainsi, le Code du travail de la Polynésie française dispose que les contrats de travail doivent être écrits en français, et si le salarié "en exprime le désir" (sic) dans une des langues polynésiennes;⁵⁸ l'employeur, public ou privé, est donc tenu de s'engager en français. De même, en cas de traduction, la langue française sera appelée à faire foi. Mais si, dans la sphère privée, le français peut garder une place obligatoire, les langues polynésiennes ne sont de leur côté pas totalement exclues de la sphère publique.

B Officialité et non Exclusivité

La mission de service public qui est confiée aux institutions peut les amener à promouvoir les langues polynésiennes. C'est le cas des écoles et établissements publics et privés d'enseignement⁵⁹ ou des établissements culturels. De même, la loi no 2000-719 du 1er août 2000 modifiant la loi no 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication prévoit que les sociétés de radio et de télévision de service public contribuent, conformément à leur cahier des missions et des charges, à l'expression des langues régionales ou des langues d'outre-mer. Ainsi Radio France Outre-mer comme ses concurrents privés diffusent de nombreuses émissions en langues polynésiennes. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs précisé que l'application de l'article 2 de la Constitution "ne doit pas conduire à méconnaître l'importance que revêt, en matière d'enseignement, de recherche et de communication audiovisuelle, la liberté d'expression et de communication".⁶⁰ Certains services publics peuvent donc assurer leurs prestations en langues polynésiennes. De même, les langues polynésiennes peuvent-elles être utilisées pour assurer la signalétique, notamment sur les voies publiques des communes.⁶¹ Si les institutions doivent respecter le caractère officiel de la langue, elles agissent en milieu plurilingue. Tenant compte des réalités linguistiques, le Conseil constitutionnel précise que "l'article 2 de la Constitution n'interdit pas

57 Loi organique no 2004-192 du 27 février 2004, précité n 4, art 7.

58 Code du travail de la Polynésie française, art 2.

59 Voir ci-dessous III.

60 Décision no 99-412 DC du 15 juin 1999, précité n 24, considérant 8.

61 En effet, rien ne s'oppose à ce qu'une langue régionale soit employée par une collectivité sur la voie publique "lorsque les circonstances particulières ou l'intérêt général le justifie" (Tribunal administratif de Montpellier, 12 décembre 2010, *Mouvement républicain de salut public*, no 0903420).

l'utilisation de traductions".⁶² En outre, rien ne s'oppose "dans la pratique administrative à ce qu'une autre langue que le français soit employée lorsque les circonstances particulières ou l'intérêt général le justifient et par accords des personnes concernées".⁶³ L'emploi d'une langue polynésienne au guichet est fréquent, du moins quand l'agent public et l'utilisateur sont tous deux familiers de cette langue. La Cour d'appel de Paris a même jugé que:⁶⁴

[N]i l'article 2 de la Constitution ni l'article 115 ne prohibent l'utilisation par ces personnes (morales de droit public), à titre de dénomination ou d'appellation de termes ou d'expression issues des langues locales, quand bien même ces termes ou expressions auraient un équivalent en langue française.

Ainsi, des expressions polynésiennes peuvent être utilisées pour désigner des distinctions (ordre de *Tahiti nui*) ou des fonctions administratives (*tavana hau*). Pour mener leur action, les institutions ne sont donc pas tenues d'utiliser uniquement le français.

Si la langue de la République est aussi celle des institutions locales, la pratique des assemblées délibérantes impose d'en relativiser le rôle. Dans les quarante-huit conseils municipaux des communes de Polynésie, les débats ont lieu, du moins principalement, en tahitien, en marquisien ou en *pa'umotou*. Si la question a pu être évoquée en métropole pour certaines langues régionales,⁶⁵ notamment le corse ou l'alsacien, elle a ici donné lieu à plusieurs décisions du Conseil d'Etat à propos des débats à l'Assemblée de Polynésie française.⁶⁶ A ainsi été annulé un article de son règlement intérieur qui prévoyait en séance plénière la possibilité alternative de s'exprimer en langue française ou en langue tahitienne ou dans l'une des autres langues polynésiennes.⁶⁷ Le Conseil d'Etat a été amené à censurer une "loi du pays" votée après des débats au cours desquels le ministre des finances avait présenté le

62 Décision 94–345 DC du 29 juillet 1994, précité n 19, considérant 7; Décision no 99–412 DC du 15 juin 1999, précité n 24, considérant 8; Décision 2001–452, précité n 50, considérant 16.

63 J-E Schoettl "Langue française" [1999] AJDA 573, 576.

64 Cour administrative d'appel de Paris, décision du 14 octobre 1999, no 97PA00883 (à propos du choix par l'Assemblée de Polynésie française de l'expression "*Tahiti nui*" pour désigner l'ordre créé par l'art 1 al 3 de loi organique no 96-312 du 12 avril 1996, précité n 25).

65 Dominique Latournerie "Le droit de la langue française" in *Etudes et Documents du Conseil d'Etat* (Etude no 36, Paris, 1985–1986) 89, 112.

66 Alain Moyrand "Les élus peuvent-ils parler les langues polynésiennes lors des débats à l'Assemblée de la Polynésie française" cette ouvrage at 297.

67 Conseil d'Etat, décision du 29 mars 2006, *Haut commissaire de la République en Polynésie française*, no 282335.

projet et répondu aux questions "exclusivement en tahitien" en considérant que la procédure était entachée d'une irrégularité substantielle.⁶⁸ La haute juridiction sanctionne l'usage exclusif de la langue tahitienne, confortant ainsi l'idée de non exclusivité de la langue officielle. Tenant compte des pratiques, le Conseil d'Etat ne sanctionne pas l'utilisation d'une autre langue que la langue de la République dans une enceinte officielle mais son usage exclusif. La haute juridiction ne se contente pas de tolérer une situation de fait. Elle dit le droit: les langues polynésiennes peuvent être utilisées par les représentants à la condition qu'ils ne renoncent pas de s'exprimer en français, ne serait ce que pour s'assurer qu'ils sont bien compris de tous leurs collègues. La solution est sage quand on sait que la langue polynésienne est utilisée même en présence du représentant de l'Etat qui bénéficie alors d'une traduction par chuchotement! Une autre technique, coûteuse il est vrai, serait de recourir à une traduction systématique selon l'usage des assemblées ayant plusieurs langues de travail.

En cas de traduction, deux textes vont coexister. En 1980, la décision faisant du français et du tahitien deux langues officielles avait précisé qu'en cas de conflit la langue française faisait foi. L'abrogation de la "co-officialité" justifiera l'annulation des dispositions donnant de manière générale le choix de la langue, langue française ou langues polynésiennes, parlées ou écrites, jugées contraires à l'article 2 de la Constitution. Ce fut le cas pour le Code de procédure civile adoptée par une délibération qui prévoyait dans dix articles la possibilité alternative d'utiliser le français ou les langues polynésiennes. Toutefois, le juge administratif va raisonnablement accepter l'emploi des langues polynésiennes. Ainsi, la requête introductive d'instance peut être formulée dans une des langues polynésiennes écrites ou parlées; l'ensemble des dispositions fut toutefois annulé dans la mesure où elles ne prévoyaient pas qu'en cas de conflit une des langues fassent foi.⁶⁹ De plus, l'obligation de recourir à l'interprétariat est jugé contraire au caractère officiel de la langue française. Par contre, une partie ne maîtrisant pas assez la langue française pourra solliciter le concours gratuit d'un interprète assermenté.⁷⁰ Les mêmes possibilités sont prévues pour les procédures en matière réelle immobilière ou pour les audiences foraines qui auront souvent comme objet les questions foncières. On sait qu'en ce domaine, la recherche des généalogies ou la

68 Conseil d'Etat, décision du 22 février 2007, *Société civile immobilière Caroline*, no 300312.

69 Code de procédure civile de Polynésie française, art 18. Solution contraire à la jurisprudence de la Cour de cassation qui considère comme irrecevable une requête écrite en langue régionale (Cour de cassation, Arrêt du 22 Juillet 1986, *M Cucca*).

70 Code de procédure civile de Polynésie française, art 6.

détermination des limites des terres imposent le passage par les langues polynésiennes. De manière plus générale, l'accès au droit comme l'objectif constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi⁷¹ impose que le citoyen puisse être clairement informé de ses droits et obligations; encore faut-il que cette information lui soit présentée de manière compréhensible, dans une langue qui lui est familière. La dimension linguistique n'était certainement pas absente des objectifs du législateur organique quand il a institué un collège d'experts en matière foncière chargé de proposer des personnes qualifiées pour siéger comme assesseurs aux tribunaux statuant en matière foncière⁷² et a prévu la création d'un tribunal foncier.⁷³ S'agit-il ici encore d'une tolérance? On peut en douter. En effet, le droit à un procès équitable implique qu'il se déroule dans une langue comprise par le justiciable.⁷⁴ C'est la raison pour laquelle l'article 102 du Code de procédure pénale prévoit le recours à un interprète. La totalité des magistrats et la grande majorité des avocats exerçant en Polynésie française étant uniquement francophones, la règle constitutionnelle sera évidemment respectée. Les dispositions de la Charte concernant la possibilité de mener les procédures dans les langues régionales ou minoritaires des parties n'auraient eu ici aucun sens. Mais "la justice est rendue dans une langue que les justiciables ne comprennent pas ou mal, l'intervention d'interprètes ne permettant pas toujours de lever les ambiguïtés inévitables".⁷⁵ Reste à se demander s'il n'est pas envisageable d'amener certains services publics à mieux prendre en considération les réalités linguistiques, notamment en s'organisant pour que leurs agents aient une meilleure approche de la culture locale. C'est alors une question d'éducation.

71 Conseil constitutionnel, décision no 99-421 DC du 16 décembre 1999, considérant 13.

72 L'art 58 de la loi organique no 2004-192 du 27 février 2004, précité n 4, est significativement placé sous la section l'identité culturelle.

73 Ibid, art 17.

74 L'art 6(3) de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (adoptée le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953) dispose que tout accusé a droit notamment d'être informé de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui dans une langue qu'il comprend, de se faire assister gratuitement par un interprète s'il ne comprend pas la langue employée à l'audience.

75 Peltzer, précité n 5, 213.

III AU NOM DE L'ÉGALITÉ, PEUT-ON ADMETTRE QUE L'ENSEIGNEMENT DES LANGUES POLYNÉSIENNES SOIT FACULTATIF?

La maîtrise de la langue française est l'un des objectifs fondamentaux du service public de l'éducation.⁷⁶ Son enseignement est évidemment obligatoire sur l'ensemble du territoire de la République. La loi a d'ailleurs précisé qu'elle est "[l]a langue de l'enseignement, des examens et des concours, ainsi que des thèses et des mémoires";⁷⁷ elle réserve toutefois les "exceptions justifiées par les nécessités de l'enseignement des langues et cultures régionales" alors assimilées aux langues "étrangères". L'objectif n'est toutefois pas identique; il ne s'agit plus d'acquérir la "maîtrise", mais simplement la connaissance de la langue. Si le Code de l'éducation déclare applicables ces dispositions en Polynésie française, les lois statutaires ont donné au territoire puis à la collectivité compétence en matière d'enseignement tant pour le premier degré (depuis 1956) que pour l'enseignement secondaire (depuis 1977) y compris les classes supérieures des lycées.⁷⁸ Enumérant les attributions du conseil des ministres, l'article 90 2° de la loi statutaire de 2004 précise qu'il fixe les règles applicables à l'enseignement "dans les établissements relevant de la compétence de la Polynésie française" et semble même aller au-delà en visant l'enseignement des "langues locales dans tous les établissements d'enseignement".⁷⁹ Si l'Etat n'est compétent que pour l'enseignement universitaire, la recherche, la collation et la délivrance des grades, titres et diplômes nationaux,⁸⁰ il n'en met pas moins à la disposition du pays les personnels d'enseignement qu'il s'agisse des professeurs des écoles ou des professeurs des lycées et collèges,⁸¹ parmi lesquels les professeurs certifiés de *reo maohi*.⁸²

76 Code de l'éducation, art L121-3. Voir Marc Debène *Code de l'éducation commenté* (5ème éd, Dalloz, Paris, 2011) commentaire sur l'art L121-3 du Code de l'éducation.

77 Loi no 94-665 du 4 août 1994, précité n 17, art 11. Voir également Code de l'éducation, art L121-3 II.

78 Marc Debène "Le droit de l'éducation en Polynésie française" in *Actes de la célébration du 20^{ème} anniversaire de l'Université de Polynésie française* (UPF, Paris, 2008) 128-145.

79 Loi organique no 2004-192 du 27 février 2004, précité n 4, art 90 4°.

80 Ibid, art 14-13°.

81 Ibid, art 170 (l'Etat (Education nationale) apporte son concours dans le cadre d'une convention relative à l'enseignement en Polynésie française).

82 Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement secondaire, spécialité Français-tahitien, créé par un arrêté du ministre de l'Education nationale du 4 septembre 1997.

A partir de 1984, les lois statutaires consacrent à l'identité culturelle un titre dont les dispositions essentielles sont consacrées aux langues polynésiennes. L'article 90 de la loi de 1984 considère ainsi "la langue tahitienne" comme "matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et primaires" et ajoute que "cet enseignement est organisé comme matière facultative et à option dans le second degré", laissant entendre *a contrario* qu'il est obligatoire dans le premier degré sans que le Conseil constitutionnel ne le relève.⁸³ La loi statutaire de 1996 étend la formule aux établissements du second degré; en 2004 les mêmes termes sont repris: "la langue tahitienne est une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et primaires, dans les établissements du second degré"; l'article 57 alinéa 4, y ajoute "les établissements d'enseignement supérieur"; reprenant une disposition présente dès 1984, l'article 57 alinéa 5 indique que par "décision de l'assemblée de la Polynésie française, la langue tahitienne peut être remplacée dans certaines écoles ou établissements par l'une des autres langues polynésiennes"; enfin elle précise que "l'étude et la pédagogie de la langue et de la culture tahitienne sont enseignées dans les établissements de formation des personnels enseignants", visant non plus l'école normale mixte de la Polynésie française mais l'Institut universitaire de formation des maîtres, école intégrée de l'université de Polynésie française qui forme désormais les professeurs des écoles.

Il semblait donc logique que l'assemblée territoriale adoptant par une délibération du 19 juillet 1992 une charte de l'éducation fortement inspirée de la loi d'orientation de 1989 puisse disposer que "l'enfant entre dans le système éducatif dans sa langue maternelle" et indique dans le même article que "la langue française, langue de communication et d'ouverture culturelle, est introduite dès l'école maternelle".⁸⁴ En 2005, la loi Fillon sur l'avenir de l'école déclare applicables à la Polynésie française, sans même que son assemblée ait été consultée, ses dispositions visant à donner à chaque élève la possibilité d'acquérir un socle commun de connaissances et de compétences nécessaires pour la poursuite des études au-delà du collège comme pour une bonne insertion dans la société.⁸⁵ Si la convention relative à l'éducation conclue en 2007 entre l'Etat et la

83 Décision no 84-177 DC du 30 août 1984, précité n 14.

84 Délibération no 92-113 AT du 19 juillet 1992 portant approbation de la charte de l'éducation [1992] Journal officiel de la Polynésie française [JOPF] 208.

85 Loi no 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, art 9; Code de l'éducation, art L122-1-1.

Polynésie française admet la nécessité d'adapter ce socle à l'identité culturelle,⁸⁶ l'introduction des langues polynésiennes se heurte à la Constitution telle qu'elle a été lue par le Conseil constitutionnel.

A L'enseignement des Langues Polynésiennes ne peut être Obligatoire

L'enseignement des "parlers locaux" puis des "langues régionales" a été réintroduit progressivement par le législateur qui le présenta alors comme une simple faculté. La loi Deixonne de 1951 précise qu'il est facultatif pour les élèves mais aussi pour les enseignants, son article 3 le permettant à "tout instituteur qui en fera la demande"; la loi Haby de 1975 dispose qu'un enseignement de "langues et cultures régionales" peut être dispensé tout au long de la scolarité;⁸⁷ la loi Jospin de 1989 la complète en précisant que cet enseignement peut être organisé à tous les niveaux.⁸⁸ Le Conseil d'Etat en déduit que les élèves n'ont pas de droit à un enseignement de langue régionale.⁸⁹ Si la question concerne toutes les "langues de France", le Conseil constitutionnel a été amené à en connaître à plusieurs reprises à propos d'une région insulaire à forte identité culturelle, la Corse, dont le statut fût modifié par le Parlement à plusieurs reprises (1982, 1991, 2002) puis pour la Polynésie française (1984, 1996, 2004). Même si les contextes différent, les questions posées à propos de dispositions similaires vont donner lieu aux mêmes réponses, érigeant en normes constitutionnelles les solutions dégagées par le législateur depuis la loi Deixonne. Ainsi, le Conseil constitutionnel affirme que l'enseignement des langues régionales ne peut être obligatoire, ni pour les élèves, ni pour les maîtres.⁹⁰

1 L'enseignement des langues polynésiennes ne peut pas être obligatoire pour les élèves

En 1991, le Conseil constitutionnel censure la loi Joxe qui présentait le peuple corse comme composante du peuple français alors que la Constitution qui affirme l'unité et l'indivisibilité de la République "ne connaît que le peuple français ... sans

86 Convention no HC 56-07 du 4 avril 2007 relative à l'éducation en Polynésie française entre l'Etat et la Polynésie française [2007] JOPF 1614, art 5.

87 Loi no 75-620 du 11 juillet 1975 relative a l'éducation, art 12.

88 Loi no 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, art 1.

89 Conseil d'Etat, décision du 15 avril 1996, *Association des parents d'élèves pour l'enseignement du breton (APEEB)*, no 165114.

90 Voir Debène, précité n 76, commentaire sur l'art L312-10.

distinction d'origine, de race ou de religion".⁹¹ Si aucun principe constitutionnel n'interdit au législateur d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à promouvoir la langue et la culture corses, l'insertion dans le temps scolaire de l'enseignement de la langue et de la culture corses fait l'objet d'une réserve d'interprétation:⁹²

[C]et enseignement n'est pas contraire au principe d'égalité dès lors qu'il ne revêt pas un caractère obligatoire; il n'a pas davantage pour objet de soustraire les élèves scolarisés 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.

Cette formule est reproduite pour la Polynésie française par la décision du 9 juillet 1996 à propos de l'enseignement de la langue tahitienne alors prévu "dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires" en se basant à nouveau sur le principe d'égalité.⁹³ Plus tard, encore à propos de la Corse, le Conseil constitutionnel précise que cet enseignement doit revêtir un caractère facultatif "dans son principe [comme] dans ses modalités de mise en œuvre"⁹⁴ et modifie la formule employée en 1991 en précisant que cet enseignement "ne saurait non plus avoir pour effet [et non plus pour objet, ce qui semble encore renforcer l'affirmation] de soustraire les élèves aux droits et obligations".⁹⁵ L'enseignement d'une langue régionale (corse) ou polynésienne doit donc être facultatif. C'est la raison pour laquelle, en métropole et dans les départements d'outre-mer, le socle commun des connaissances et des compétences n'a pu intégrer les langues régionales; seule, une mention portée sur le diplôme national du brevet atteste que les éléments du socle sont acquis.

Quel est le fondement de cette solution?⁹⁶ En quoi le caractère obligatoire de l'enseignement d'une langue serait-il contraire à l'égalité? Par rapport aux élèves des autres académies? Mais ne sont-ils pas dans des situations différentes, notamment lorsqu'ils habitent à des milliers de kilomètres de la métropole et vivent dans un tout autre contexte? La question n'est guère posée à propos d'autres

91 Conseil Constitutionnel, décision no 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, considérant 13.

92 Ibid, considérant 37.

93 Décision no 96-373 DC du 9 juillet 1996, précité n 49, considérant 93.

94 Conseil Constitutionnel, décision no 2002-454 du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*, considérant 25 [décision no 2002-454 du 17 janvier 2002].

95 Ibid, considérant 24.

96 Bertille, précité n 1, no 332.

disciplines qui sont obligatoires en droit (disciplines non linguistiques) ou en fait (dans beaucoup d'académies, n'y a-t-il pas un monopole de l'anglais?). N'existe-il pas des départements métropolitains dans lesquels existe un enseignement obligatoire dans un domaine aussi sensible? Il est vrai qu'en Alsace-Moselle, les parents peuvent toutefois solliciter une dispense pour permettre à leurs enfants de ne pas assister au cours de religion dans l'enseignement public! Veut-on éviter aux élèves de passage d'apprendre la langue du pays? En fait, il est possible de se demander si la solution adoptée par le Conseil constitutionnel n'est pas paradoxalement un facteur de discrimination. Si la langue locale est facultative, ne risque-t-on pas en effet de séparer les élèves, de les inciter à se regrouper sur une base linguistique sinon ethnique? Ne reconnaît-on pas ainsi une communauté, un "groupe linguistique localisé sur le territoire national"⁹⁷ en contradiction avec les principes constitutionnels et les valeurs de la République?

Au-delà de l'enseignement des langues polynésiennes, est-il envisageable d'enseigner en langues polynésiennes? Pourrait-on les utiliser pour les disciplines non linguistiques, comme on enseigne les mathématiques en breton dans les sections régionales ou la biologie en allemand dans les sections européennes? Dans quelles conditions peut-on ouvrir des classes ou de sections "Pacifique" pour mettre en place une stratégie multilingue? Serait-il possible d'aller plus loin en procédant à l'immersion linguistique sur le modèle des écoles Diwan en Bretagne?⁹⁸ Cette dernière question a été tranchée par le Conseil constitutionnel lorsqu'il a examiné la constitutionnalité de la loi de finances qui devait permettre leur intégration au service public:⁹⁹

[I]l résulte des termes précités de l'article 2 de la Constitution que l'usage d'une autre langue que le français ne peut être imposé aux élèves des établissements de l'enseignement public ni dans la vie de l'établissement, ni dans l'enseignement des disciplines autres que celles de la langue considérée.

De même, le Conseil d'Etat a précisé que l'emploi des langues autres que le français pour l'enseignement des disciplines non linguistiques n'était envisageable que si la langue de la République continuait à être employée, exigeant même la parité.¹⁰⁰ A priori, ces solutions sont transposables en Polynésie française. Mais comme

97 Bui-Xuan, précité n 41, 457.

98 Saura, précité n 5, 464.

99 Décision no 2001-456 DC du 27 décembre 2001, précité n 50, considérant 49.

100 Conseil d'Etat, décision du 29 novembre 2002, *Syndicat national des enseignements du second degré (SNES)*, no 238653.

ailleurs, elles apparaissent peu adaptées à une stratégie d'enseignement plurilingue. L'équilibre entre les langues et l'efficacité de la démarche pédagogique devraient justifier une vision plus compréhensive détachée du seul respect formel du principe d'égalité et de l'article 2 de la Constitution qui fonde la suprématie de la langue française.

2 L'enseignement des langues polynésiennes ne peut être obligatoire ni pour les élèves ni pour les enseignants

Là encore, la solution a d'abord été dégagée pour la Corse. A la suite des négociations menées par le Premier ministre Lionel Jospin avec les élus de l'île, la loi relative à la Corse prévoyait l'enseignement de la langue corse "dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires", formule reprise pour dépasser la jurisprudence antérieure. Le Conseil constitutionnel décide toutefois que cet enseignement "ne saurait revêtir pour autant un caractère obligatoire ni pour les élèves, ni pour les enseignants".¹⁰¹ Le principe évoqué est toujours celui d'égalité; mais cette fois, il s'agit de droit de la fonction publique, la référence à l'égalité de traitement des fonctionnaires dans leur corps, constituant une réponse à la revendication de "corsisation des emplois". La même crainte de préférence locale a pu inspirer le Conseil constitutionnel quand il a repris sa solution pour la Polynésie: "cet enseignement ne saurait revêtir pour autant un caractère obligatoire ni pour les élèves ou étudiants, ni pour les enseignants".¹⁰² A noter pourtant qu'ici, les enseignants, du moins dans le premier degré, ne sont pas placés dans les mêmes conditions statutaires que les professeurs des écoles de métropole et des départements d'outre-mer puisqu'ils appartiennent à un corps particulier pour l'administration de la Polynésie française (CEAPF).

B Que Faire? Quelle Stratégie Adopter?

La Constitution ainsi lue par le Conseil constitutionnel restreint les marges de manœuvre des autorités de la collectivité. Compétentes pour l'organisation et le fonctionnement de l'enseignement de l'école maternelle au lycée, elles ne peuvent en principe mettre en place les dispositifs permettant à tous les élèves d'acquérir les compétences et les connaissances leur assurant la maîtrise de la langue. Que faire?

Une première possibilité serait de ne rien faire. Aujourd'hui, l'enfant peut être accueilli à l'école dans sa langue. Dans les classes maternelles et primaires, les

101 Décision no 2002-454 du 17 janvier 2002, précité n 94, considérants 22-25.

102 Conseil constitutionnel, décision no 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, considérant 70.

programmes fixés par le ministre polynésien prévoient un enseignement en langues et cultures polynésiennes qui concerne tant les jeunes locuteurs que ceux qui reçoivent une initiation, ce qui implique une pédagogie adaptée à chaque enfant. Le volume horaire hebdomadaire est fixé à deux heures quarante décomposés en une heure d'enseignement de la langue et une heure quarante d'enseignement en langues polynésiennes pouvant être porté à cinq heures par semaine dans le cadre de projet d'école. Personne ne semble avoir saisi la juridiction administrative pour soulever l'inconstitutionnalité de la décision ministérielle. On remarquera au contraire que les autorités de l'Etat semblent avoir souscrit à la démarche en prévoyant une épreuve de langues polynésiennes obligatoire au concours de recrutement des professeurs des écoles, fonctionnaires de l'Etat du corps spécifique à la Polynésie française.¹⁰³ A l'évidence, il y a là une tolérance qui cette fois-ci est clairement *contra legem*, les différentes autorités et leurs partenaires fermant les yeux sur des solutions non conformes à la Constitution. La même attitude pourrait être suivie si l'Assemblée de Polynésie française adoptait sous forme de "loi du pays" une nouvelle version de la charte de l'éducation qui pourrait notamment intégrer les langues polynésiennes dans le socle commun des connaissances et des compétences. Mais rien ne dit que la constitutionnalité de cette norme ne serait pas alors contestée devant le Conseil d'Etat par le haut commissaire de la République ou plus tard par une personne physique ou morale ayant intérêt à agir.¹⁰⁴ Il est donc nécessaire d'assurer la sécurité juridique de la voie polynésienne d'enseignement des langues. Comment?

On pourrait tout d'abord tenter de démontrer que la révision constitutionnelle de 2008 introduisant l'article 75-1 a changé la donne. Ce serait peine perdue. L'inclusion des "langues régionales" au "patrimoine de la France" rappelle certes qu'elles constituent des richesses dont la préservation et le développement sont indispensables pour assurer la diversité culturelle. Mais les motifs sur lesquels le Conseil constitutionnel s'est fondé pour conclure à l'impossibilité de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires demeurent. Celle-ci imposerait une nouvelle révision de la Constitution. Encore faut-il remarquer que les engagements auxquels la France aurait souscrit en cas de ratification auraient certes prévu une éducation scolaire totale ou substantielle dans une autre langue que le français mais uniquement pour les élèves dont les familles l'auraient

103 Arrêté du 7 octobre 2005 fixant les modalités d'organisation du concours externe et du premier concours interne de professeurs des écoles du corps d'Etat créé pour la Polynésie française [2005] JORF 244, dont l'art 4 prévoit une épreuve écrite d'admissibilité et une épreuve d'orale d'admission en langues polynésiennes.

104 Loi organique no 2004-192 du 27 février 2004, précité n 4, art 176.

souhaité! Reste à envisager une autre révision constitutionnelle qui pourrait supprimer ou compléter la formule lapidaire de l'article 2. La vivacité des affrontements suscités par la question en 2008 n'incite pas, il est vrai, à remettre l'ouvrage sur le métier. Mais la question pourrait faire l'objet d'un traitement spécifique, sinon pour l'ensemble des langues ultra-marines, du moins pour celles des populations dont la Constitution reconnaît les "intérêts propres". Il y a déjà quelques années, un commentateur averti affirmait qu'il n'était pas déraisonnable, "au moins dans les territoires d'outre mer, d'imaginer des conditions juridiques permettant de placer la question linguistique au rang de cette 'organisation particulière' qui [les] caractérise" entrevoyant alors "un aménagement de la règle linguistique posée à l'article 2".¹⁰⁵ Même si son objectif était d'oublier la notion de "peuple d'outre-mer" pourtant contenue dans le Préambule de la Constitution, la révision constitutionnelle de 2003 ajoutant un article 72-3 par lequel la "République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer" peut conforter ce projet. La voie a été ouverte par l'article 76 de la Constitution qui renvoie à l'accord relatif à la Nouvelle-Calédonie (dit Accord de Nouméa du 5 mai 1998) reconnaissant l'identité *kanak* et la nécessité de protéger le patrimoine culturel de ce peuple avant de stipuler à l'article 1.3.3 que "[l]es langues kanaks sont, avec le français, des langues d'enseignement et de culture". Si elles n'ont pas été érigées en langues co-officielles, on a toutefois pu se demander si leur mention indirecte dans la Constitution ne pouvait pas justifier le caractère obligatoire de leur enseignement.¹⁰⁶ La Polynésie pourrait s'en inspirer, concluant à son tour des accords de Tahiti Nui ou de Papeete. Mais la voie la plus sûre serait certainement d'envisager une révision de l'article 74 de la Constitution consacré aux collectivités d'outre-mer dont le statut tient compte des "intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République"¹⁰⁷ en précisant pour celles qui comme la Polynésie française sont dotées de l'autonomie des "mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population" non seulement en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement ou de protection du patrimoine foncier, mais aussi pour le patrimoine culturel et linguistique. C'est par ce biais que pourrait être rétablie la co-officialité, garantie la liberté linguistique et organisé un enseignement de langues polynésiennes suivis par tous, gage d'une meilleure intercompréhension. Pour éviter les interprétations neutralisantes, la Constitution

105 Faberon, précité n 26, 609.

106 Bertile, précité n 1, no 209.

107 Alain Moyrand et Antonino Troïanello "Commentaire sur l'article 74" in Luchaire, Conac et Prétot, précité n 16.

devrait alors préciser les conditions de cet enseignement obligatoire, ses objectifs en termes de solidarité et ses méthodes, faisant alors référence à la pédagogie différenciée pour prendre en considération les capacités et les besoins de chaque élève.

