

Le cadre juridique de l'enseignement de l'allemand comme langue régionale en Alsace

Il existe très peu de règles propres à la Région Alsace concernant l'enseignement des langues régionales. L'examen du cadre juridique de l'enseignement de l'allemand en Alsace comme langue régionale implique donc d'examiner le cadre légal général de l'enseignement de langues régionales en France.

A cet effet, on examinera successivement le cadre constitutionnel, puis les normes de caractère législatif, ensuite les bases réglementaires et infra-réglementaires de l'enseignement des langues régionales.

Cette analyse sera conclue par quelques remarques générales sur le cadre légal de l'enseignement de l'allemand, langue régionale en Alsace et par quelques réflexions sur les réformes envisageables sur le plan juridique.

I) Le cadre constitutionnel

Encore au début des années 1990, il aurait été difficile de trouver au niveau constitutionnel des prescriptions concernant l'enseignement des langues régionales. Depuis le début de la décennie 1990, par contre, un minutieux balisage constitutionnel de l'enseignement des langues régionales a été mis en place par le Conseil constitutionnel. Ce cadre jurisprudentiel résulte d'un ensemble de décisions : la décision de 1991 relative au statut de la Corse (n° 91-290 DC du 9 mai 1991), celle de 1996 relative à la Polynésie (n° 96-373 DC du 6 avril 1996), celle de 1999 concernant la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (n° 99-412 DC du 15 juin 1999), une décision de 2001 sur la loi de Finance 2002 (n° 2001 - 456 DC du 27 déc. 2001) en tant qu'elle concerne les écoles DIWAN et une décision de 2002 sur la nouvelle loi relative à la Corse (n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002).

De cet ensemble d'éléments jurisprudentiels, il résulte que l'enseignement des langues régionales est compatible avec la Constitution. Mais cette compatibilité de principe est subordonnée à un certain nombre de restrictions :

- Cet enseignement ne doit pas être obligatoire. En effet, selon le Conseil Constitutionnel, s'il y avait obligation d'apprendre une langue régionale à l'école, il y aurait atteinte au principe d'égalité. On a quelques difficultés à comprendre pourquoi l'enseignement d'une langue vivante, qui sera souvent, par le choix des parents, l'anglais, peut être rendu obligatoire alors que l'enseignement des langues régionales ne saurait l'être sous peine de porter atteinte au principe d'égalité, et en quoi le principe d'égalité se trouverait compromis du fait du caractère obligatoire de l'enseignement d'une matière qu'il s'agisse d'une langue régionale ou d'un autre domaine. Quoi qu'il en soit, ce principe est fortement établi et le Conseil Constitutionnel a précisé que ce principe de non obligation s'applique aussi bien pour les élèves que pour les enseignants. Dans sa récente décision de 2002, il a pris soin de préciser que cette liberté de ne pas apprendre une langue régionale à l'école doit être assurée aussi bien dans son principe que dans ses modalités.

- L'enseignement des langues régionales ne doit pas avoir pour effet de soustraire les élèves aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement. Cette formulation employée régulièrement par le Conseil Constitutionnel

est quelque peu sibylline. On peut penser qu'elle signifie que l'enseignement des langues régionales ne doit pas faire obstacle à l'acquisition de la langue française qui constitue un droit et une obligation pour l'ensemble des usagers des établissements d'enseignement du service public.

- Cet enseignement des langues régionales ne doit pas porter atteinte aux principes imposant l'usage du français aux personnes morales du droit public et aux personnes assurant une mission de service public ainsi qu'aux usagers dans l'exercice de leur relation avec le service public. Cette formulation, elle aussi, est relativement complexe. Elle signifie qu'en dehors des activités d'enseignement proprement dites, le français doit rester la langue des établissements d'enseignement relevant du service public en ce qui concerne les relations administratives et le fonctionnement des établissements concernés. S'il peut y avoir un enseignement des langues régionales, l'organisation même de l'enseignement doit relever de la langue française. Les documents administratifs, l'affichage, les livrets de note, etc... doivent être en français. Toutefois, cette obligation ne s'oppose pas à l'existence de documents ou d'affichages bilingues, puisque, comme le rappelle la loi du 10 juillet 1994, l'obligation de recourir au français dans le fonctionnement des services publics ne s'oppose pas à l'utilisation de traductions.

Si l'enseignement des langues régionales ne rencontre aucune autre objection du point de vue constitutionnel, la question se pose cependant de savoir si l'enseignement en langue régionale est conforme à la Constitution. Contrairement à ce qui a été affirmé par certains commentateurs, le Conseil Constitutionnel n'a pas écarté par principe un enseignement en langue régionale. En effet, dans sa décision sur la Charte Européenne des Langues Régionales ou Minoritaires de 1999, il a estimé qu'une disposition de cette Charte, que le Gouvernement français projetait d'accepter, à savoir celle prévoyant pour les langues régionales ou minoritaires « un enseignement dans ces langues pour une partie substantielle » n'était pas contraire à la Constitution. Par ailleurs, dans sa décision de 2002 concernant les écoles DIWAN, il n'a pas posé de principe excluant l'enseignement en langue régionale ; il a seulement laissé entendre que la conformité à la Constitution d'un tel enseignement pourrait dépendre de ses modalités.

Entre-temps, le Conseil d'Etat dans sa décision du 29 novembre 2002 relatif à l'intégration des écoles DIWAN, ne s'est pas non plus fondé sur l'inconstitutionnalité d'un enseignement en langue régionale. Il s'est borné à relever qu'un tel enseignement était limité par les dispositions de la loi Toubon, ainsi qu'on le verra tout à l'heure.

Toutefois, sur ce plan, rien n'est absolument acquis. Il existe de nombreux indices permettant de penser qu'on n'opposera pas un argument d'inconstitutionnalité à un enseignement partiellement en langue régionale mais le Conseil Constitutionnel pourrait se prêter à une construction prétorienne limitant l'enseignement immersif. Le Conseil d'Etat a déjà posé une telle règle de limitation en considérant que seul un enseignement bilingue ne dépassant pas la parité était conforme à la loi. Il reste qu'il n'existe pas de fondement précis dans la Constitution permettant de fonder une telle limitation.

II) Les bases législatives de l'enseignement de langues régionales

Ces bases législatives sont relativement floues. Il existe une série de dispositions générales qui rendent l'enseignement des langues régionales possible mais sans l'organiser. Tel a été le cas déjà pour l'ancienne loi DEIXONNE de 1951. La loi HABY de 1975 a repris ce principe de faculté pour l'administration de l'éducation nationale d'organiser un enseignement des langues régionales et une disposition analogue a été reprise par la loi JOSPIN de 1989. Diverses dispositions législatives spécifiques concernent l'intervention des collectivités régionales dans ce domaine dans les régions d'Outre Mer et en Corse. Tous ces textes, désormais repris dans le Code de l'Education, restent à un niveau de grande généralité :

- c'est une simple faculté qui est donnée à l'administration de l'éducation nationale ;
- aucune précision sur les modalités, les objectifs, les principes pédagogiques, etc. de l'enseignement des langues régionales ou en langues régionales n'est donnée.

Une disposition législative plus récente et plus précise concerne le statut législatif des langues régionales à l'école mais c'est une disposition restrictive : il s'agit de la loi Toubon désormais codifiée au Code de l'Éducation. En vertu de l'article L.121-3 de ce Code, la maîtrise de la langue française fait partie des objectifs fondamentaux de l'enseignement. La langue de l'enseignement, des examens et des concours ainsi que des thèses et des mémoires dans les établissements publics comme dans les établissements privés d'enseignement est le français, « sauf exception justifiée par les nécessités de l'enseignement des langues et cultures régionales ou étrangères ». C'est cette disposition qui a servi de fondement à l'arrêt du Conseil d'État du 29 novembre 2002 déclarant illégal le processus d'intégration des écoles Diwan. Dans cette décision, le Conseil d'État déclare que l'enseignement immersif est contraire à cette disposition car un tel enseignement va au delà des exceptions prévues par la loi à la règle de l'enseignement en français. Le Conseil d'État a donc estimé que l'enseignement immersif n'était pas justifié par les nécessités de l'enseignement des langues et cultures régionales.

Mais le Conseil d'État a également critiqué l'enseignement bilingue paritaire tel que prévu par un arrêté du 31 juillet 2001. Il a estimé que l'enseignement pour moitié en langue régionale, moitié en langue française doit faire l'objet de règles relatives à la répartition des différentes disciplines entre l'enseignement en français et l'enseignement en langue régionale. Il doit être garanti qu'une partie au moins des enseignements des disciplines soit faite en français. Comme ces règles font défaut dans l'arrêté susmentionné, celui-ci a été déclaré illégal et annulé. L'étendue des exigences qui résultent de cette jurisprudence n'est pas claire. On peut comprendre d'un côté que les modalités de l'enseignement paritaire doivent être définies de manière telle qu'il existe une garantie qu'au moins la moitié de l'enseignement soit faite en français. Mais on pourrait aussi comprendre cet arrêt comme exigeant que toutes les matières comportent au moins pour une partie un enseignement en français. Dans cette deuxième interprétation qui, comme on le verra, a été retenue par le Ministère de l'Éducation Nationale dans l'arrêté du 12 mai 2003, on aboutit à une complexification considérable de l'enseignement bilingue paritaire.

III) Les bases réglementaires de l'enseignement des langues régionales

Au niveau réglementaire, il existe relativement peu d'éléments. On peut citer un décret du 31 juillet 2001 créant des conseils académiques des langues régionales. Un de ces conseils a été créé en Alsace. Il s'agit d'organismes à caractère consultatif dont le rôle est en réalité peu important dans le développement effectif de l'enseignement des langues régionales.

Il faut également mentionner l'arrêté du 31 juillet 2001 relatif à la mise en place d'un enseignement bilingue en langue régionale, arrêté qui a été annulé par le Conseil d'État ainsi que cela a déjà été indiqué et qui a été remplacé depuis par un arrêté du 12 mai 2003 relatif à l'enseignement bilingue en langue régionale à parité horaire. Les principales dispositions de ce nouvel arrêté sont les suivantes : un tel enseignement peut être mis en place par le recteur d'académie après consultation d'un certain nombre d'organismes. Cet enseignement bilingue à parité horaire est dispensé pour moitié en langue régionale et pour moitié en français. Cependant, aucune discipline ou aucun domaine disciplinaire autre que la langue régionale ne peut être enseigné exclusivement en langue régionale. Les parties des programmes où des enseignements dispensés en français ou en langue régionale sont déterminées dans le cadre du projet d'école ou du projet d'établissement conformément au principe de la parité horaire. S'agissant de l'enseignement au niveau des collèges et lycées, il est précisé que l'enseignement bilingue, qui n'est plus qualifié de paritaire, s'adresse en

priorité aux élèves ayant déjà suivi un cursus bilingue antérieurement. Les enseignements en langue régionale peuvent être validés au diplôme national du brevet et au baccalauréat.

L'arrêté du 19 avril 2002, relatif à la mise en place d'un enseignement par immersion en langue régionale, a été annulé par le Conseil d'Etat, ainsi qu'expliqué précédemment. Il faut enfin citer deux autres arrêtés, un arrêté du 3 janvier 2002 modifiant le concours de recrutement des professeurs des écoles en vue de faciliter le recrutement d'enseignants pour l'enseignement des langues régionales (un décret du 3 janvier 2002 précisant que des professeurs chargés d'un enseignement de et en langue régionale peuvent être recrutés par la voie de concours spéciaux ou de listes d'aptitudes spéciales), et un arrêté du 25 janvier 2002 concernant les horaires d'enseignement à l'école maternelle et élémentaire, arrêté qui présente une certaine importance dans la mesure où il donne la possibilité d'introduire des éléments d'enseignement en langue régionale dans ces horaires (1 à 2 heures de langue étrangère ou régionale faisant partie du cycle des apprentissages fondamentaux). L'article 5 de cet arrêté précise que l'enseignement de langue régionale peut être dispensé selon des modalités définies par arrêté.

IV) Les bases infra-réglementaires de l'enseignement des langues régionales

Il s'agit du niveau le plus important pour l'enseignement des langues régionales. Il convient à cet égard de distinguer entre des circulaires et les conventions.

A) Les circulaires

L'essentiel du cadre juridique de l'enseignement des langues régionales se trouve au niveau des circulaires et ceci depuis la circulaire SAVARY du 21 juin 1982 en passant par les circulaires du 7 avril 1995 jusqu'aux circulaires récentes annulées par le Conseil d'Etat dans les affaires DIWAN (circulaire du 5 septembre 2001 et du 30 septembre 2002). A la suite des annulations susmentionnées, il subsiste une circulaire 2001- 166 du 5 septembre 2001 sur le développement de l'enseignement des langues et cultures régionales à l'école, au collège et au lycée et une circulaire 2001- 167 du 5 septembre 2001 sur les modalités de la mise en œuvre de l'enseignement bilingue à parité horaire. Seule la seconde (la circulaire n° 2001-167) a été modifiée par la circulaire n° 2001-090 pour tenir compte de la récente décision du Conseil d'Etat : à l'école primaire et au collège, « l'enseignement ne peut être dispensé exclusivement en langue régionale (...). Les modalités d'organisation de l'enseignement bilingue (devront être) précisées dans le projet d'école qui est soumis à la validation de l'inspecteur d'académie... »

Mais que valent juridiquement de telles circulaires ? Il s'agit là d'une question assez délicate. En règle générale, les circulaires n'ont pas de valeur juridique et ne peuvent pas être opposées aux usagers ou invoquées par ces derniers. Ce sont des textes d'organisation interne du service ; ces instructions peuvent par exemple concerner les modalités de formation du personnel, ou les règles d'organisation interne des établissements, mais dès lors que de telles circulaires auraient un contenu réglementaire, elles devraient en règle générale être regardées comme illégales.

Dans le cas des circulaires qui nous intéressent en matière d'enseignement des langues régionales, la situation est quelque peu plus complexe. En effet, l'article L311-2 du code de l'éducation dit « l'organisation et le contenu des formations sont définis par des décrets et par des arrêtés du Ministre chargé de l'éducation ». Le Ministre a donc reçu délégation pour définir le contenu des formations dans la limite que lui laissent les décrets. Ce Ministre doit normalement faire usage de ce pouvoir par arrêté mais dans le cas où il recourt à des circulaires, ce seul défaut de forme ne rend pas forcément illégal les dispositions qu'il aura prises. Ce qui est important, c'est de savoir si le Ministre dispose bien d'un pouvoir réglementaire en la matière et s'il l'a utilisé correctement. La circonstance qu'il ait appelé circulaire, instruction ou arrêté le texte dans le cadre duquel il fait

usage de ce pouvoir réglementaire est relativement indifférente. Il est donc possible d'admettre que les circulaires relatives à l'enseignement des langues régionales, bien que réglementaires soient légales car le Ministre dispose en la matière d'un certain pouvoir réglementaire. D'ailleurs, le Conseil d'Etat n'a pas annulé pour incompétence les circulaires sus-évoquées mais uniquement pour méconnaissance des obligations du recours aux français dans l'enseignement.

Toutefois, dans leur contenu, si ces circulaires définissent les conditions d'organisation de l'enseignement des langues régionales, elles ne créent pas de droit des parents à obtenir un tel enseignement. Par conséquent, même si ces dispositions ont légalement un caractère réglementaire, elles ne permettent pas d'obliger l'administration à organiser un enseignement en langue régionale.

Plus délicate est la question des circulaires rectORAles intervenant dans le domaine de l'enseignement des langues régionales, notamment des circulaires du recteur de l'Académie de Strasbourg, pour lesquelles il ne semble pas qu'il existe de fondement juridique précis en dehors de l'arrêté susmentionné du 12 mai 2003.

Or, en complément des circulaires ministérielles, diverses circulaires rectORAles sont intervenues qui organisent l'enseignement de l'allemand en Alsace : une circulaire du 20 octobre 1993 relative aux modalités de mise en œuvre de l'enseignement bilingue^[1], une seconde du 20 décembre 1994 sur les objectifs pédagogiques de l'enseignement bilingue^[2] et une autre du 20 octobre 1995^[3]. Ces circulaires comportent essentiellement des indications d'ordre pédagogique et organisationnel. De sorte que l'on pourrait dire que ces circulaires ont pour fondement le pouvoir hiérarchique et le pouvoir d'organisation du service appartenant au Recteur. Il s'agirait alors de directives au sens de la jurisprudence « Crédit foncier de France » de 1970. Si tel est le cas, ces circulaires doivent être regardées comme légales et même comme pouvant être invoquées par les usagers.

Il existe en effet une disposition du décret du 28 novembre 1983 relatif aux relations entre l'administration et les administrés au terme de laquelle « tout intéressé est fondé à se prévaloir à l'encontre de l'administration des instructions, directives et circulaires publiées (dans des conditions prévues à l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978) lorsqu'elles ne sont pas contraires aux lois et aux règlements ».

En application de ce texte, les circulaires pourraient être invoquées par les usagers mais ceci à la triple condition suivante :

- elles doivent être légales,
- elles doivent être publiées,
- elles doivent contenir effectivement des engagements précis et inconditionnés de la part de l'administration.

Dans la mise en œuvre de ces conditions, les tribunaux administratifs manifestent une grande réticence. On ne connaît guère de cas où une demande d'usagers ait pu être efficacement appuyée sur une instruction ou une circulaire en vertu de l'article 1 susmentionné du décret du 28 novembre 1983.

En fait, dans le cas des circulaires rectORAles concernant l'enseignement de l'allemand comme langue régionale tout comme dans celui des circulaires ministérielles, il n'existe pas d'engagement précis de la part de l'administration permettant aux parents d'élèves de revendiquer l'ouverture de classes bilingues.

B) Les bases contractuelles

Une convention dite quadripartite portant sur la politique régionale des langues vivantes dans le système éducatif en Alsace pour la période 2000- 2006 a été conclue le 18 octobre 2000 par le Ministre de l'éducation, le Président du Conseil Régional et par les deux Présidents de Conseils Généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ainsi que par le Préfet de la Région Alsace et le Recteur de l'Académie de Strasbourg. Dans cette convention, diverses déclarations communes fixent des objectifs généraux sur lesquels il est difficile de se fonder pour revendiquer des mesures précises.

Mais la Convention comporte aussi des engagements. Les engagements précis de l'éducation nationale dans le cadre de cette convention sont cependant relativement limités. Ils sont assez précis en ce qui concerne l'enseignement extensif puisqu'il est prévu que cet enseignement sera assuré progressivement dans l'ensemble des classes de CE 2 à la rentrée 2002, de CE 1 à la rentrée 2003, de CP à la rentrée 2004, de grande section maternelle à la rentrée 2005, et en entrée à l'école maternelle à la rentrée 2006. S'agissant de l'enseignement bilingue paritaire, les engagements de l'éducation nationale sont beaucoup moins précis : « l'éducation nationale s'engage à assurer au terme de la présente Convention cet enseignement bilingue dans le 1^{er} et le 2^{ème} degré à travers ses enseignants en amplifiant son effort de formation des maîtres en adaptant les modalités de recrutement... en créant de nouveaux sites, notamment par la mise en réseau des classes dans le cadre de l'intercommunalité, afin de disposer d'un vivier suffisant pour pouvoir ouvrir une filiale bilingue dans chaque collège ». Tout ceci ne constitue pas un engagement précis d'ouvrir un nombre déterminé de classes dans le cadre de la Convention. Par contre en ce qui concerne l'enseignement au niveau des collèges et lycées, l'éducation nationale s'engage à ce que chaque collège doit pouvoir offrir à la fin de la période une filière bilingue, l'enseignement bilingue se faisant à hauteur de 12 heures d'allemand ou en allemand par semaine, cet enseignement étant complété au choix des familles par un enseignement d'une autre langue vivante de 3 heures dès la 6^{ème}. S'agissant de recrutement et de la formation des maîtres, l'éducation nationale s'engage à aménager dès 2001 les modalités de recrutement des maîtres du 1^{er} degré et à spécialiser en moyenne 50 maîtres par an sur la durée de la Convention pour satisfaire au besoin en maîtres aptes à enseigner la langue allemande. Enfin, s'agissant du suivi de la Convention, il est prévu que celle-ci doit faire l'objet d'une évaluation régulière sur la base d'un tableau de bord mis à jour par les services rectoraux.

De leurs côtés, les collectivités locales s'engagent à un certain nombre d'apports financiers qu'il n'est pas essentiel de préciser ici.

S'agissant de la portée juridique de cette convention, il faut souligner qu'elle a le caractère d'un contrat passé entre les collectivités territoriales et l'Etat et que, comme tout contrat, elle ne crée de droits et d'obligations qu'entre les parties. Cela signifie que les parents ne retirent aucun droit de cette convention et qu'ils ne peuvent l'invoquer contre des refus d'ouverture de classe ou des refus de mise en place de filières bilingues dans les collèges et lycées de la part de l'éducation nationale. Seuls les parties signataires, c'est-à-dire les collectivités territoriales et l'Etat pourraient se plaindre de la non exécution de cette Convention. Restent encore à déterminer les moyens de recours dont disposent les collectivités dans le cas où elles constatent que la Convention n'est pas respectée. Elles pourraient certainement dénoncer ladite Convention et refuser de poursuivre leur participation financière, mais tel n'est pas véritablement leur objectif. Ce qu'elles souhaitent, c'est que l'éducation nationale applique complètement la Convention. Une telle application ne peut, dans l'état actuel du droit, être obtenue par voie juridictionnelle. Sauf évolution de la jurisprudence, les collectivités territoriales ne pourraient donc obtenir qu'un dédommagement financier pour le non respect par l'administration de l'Etat de la parole donnée. Evidemment, sur la plan politique et sur le plan des moyens de pression, les choses se présentent autrement.

V) Conclusion : Appréciations générales et perspectives d'avenir

A) Quelles sont les conséquences que l'on peut retirer de la description du cadre légal de l'enseignement des langues régionales, spécialement en ce qui concerne l'enseignement de l'allemand en Alsace ?

1) Il n'y a pas de définition légale des langues régionales car il n'existe aucun statut légal des langues régionales en France. Par conséquent, il ne résulte pas non plus de dispositions légales définissant la langue régionale en Alsace.

2) L'enseignement des langues régionales est possible mais reste une simple faculté pour l'administration ; cet enseignement de la langue régionale peut être obligatoire quand la langue régionale est aussi une langue étrangère puisque les restrictions constitutionnelles sus-évoquées s'appliquent aux langues régionales et non pas aux langues étrangères. En conséquence, en ce qui concerne l'Alsace, l'enseignement de l'allemand peut être organisé de manière obligatoire à tous les niveaux de l'enseignement, sans que cela heurte des principes juridiques constitutionnels ou législatifs. Ceci correspond d'ailleurs à la pratique puisque l'enseignement extensif de l'allemand, fait partie de l'horaire normal et présente en principe un caractère obligatoire. Par contre, l'enseignement de l'alsacien comme langue régionale ne saurait être obligatoire.

3) L'enseignement en langue régionale est possible. Cet enseignement peut prendre la forme d'un enseignement bilingue paritaire mais l'administration doit préciser comment les disciplines sont partagées entre le français et la langue régionale, ce qui est habituellement déjà fait. De surcroît, d'après les nouveaux textes, elle doit également veiller à ce qu'aucune discipline soit exclusivement enseignée en langue régionale, donc en allemand. L'enseignement immersif qui va au-delà du paritarisme est, dans l'état actuel du droit, non légal.

4) Il est possible d'utiliser la langue régionale dans les relations sociales au sein de l'établissement, c'est-à-dire dans la vie scolaire, dans les relations entre élèves, mais pas dans les relations administratives au sein de l'établissement, ni dans la vie administrative. Par contre, le bilinguisme est possible au niveau de l'affichage, de l'utilisation des documents, tels que les bulletins scolaires, circulaires ou autres.

5) Les limites légales de l'enseignement immersif s'appliquent en théorie aussi à l'enseignement privé, mais en pratique, l'administration n'a entrepris aucune action tendant à réprimer l'utilisation d'un enseignement bilingue au-delà de la parité dans les écoles privées non subventionnées et même dans les classes sous contrat. L'enseignement immersif est pratiqué actuellement par Diwan dans le cadre des classes contractualisées ou dans le cadre de classes privées, sans objection du Ministère de l'éducation nationale ni des collectivités territoriales. Par contre, il n'est pas exclu que des organisations syndicales engagent des actions contre l'existence de telles classes. En Alsace également, ABCM dépasse dans un certain nombre de cas la parité stricte en combinant allemand et alsacien. Cette circonstance n'a pas été invoquée par l'éducation nationale pour s'opposer à des demandes de contractualisation et ne fait actuellement pas l'objet de discussions ou de contestations.

6) Les collectivités régionales et locales peuvent intervenir dans l'enseignement de la langue régionale. Cette intervention peut prendre la forme de conventions passées entre les collectivités locales et l'Etat en vue d'assurer une participation au financement et à la définition des objectifs. Tel est l'objet de la Convention quadripartite passée entre les collectivités territoriales alsaciennes et l'Etat.

Dans certaines régions d'Outre-Mer, le Conseil Régional peut également déterminer des activités

éducatives relatives à la connaissance des langues et cultures régionales, mais sans pouvoir se substituer au programme défini par l'Etat. Ainsi, en vertu de l'article L 4433-25 du Code de l'Education, dans les régions d'Outre-Mer, « le Conseil Régional détermine les activités éducatives et culturelles complémentaires relatives à la connaissance des langues et cultures régionales qui peuvent être organisées dans les établissements scolaires relevant de la compétence de la Région. Ces activités qui peuvent se dérouler pendant les heures d'ouverture des établissements concernés sont facultatives et ne peuvent se substituer ni porter atteinte au programme d'enseignement et de formation définis par l'Etat ». Elles sont financées par la Région. Dans le cadre du statut de la Corse, l'article L 4424- 14 du Code de l'Education précise que l'assemblée corse adopte un plan de développement de l'enseignement de la langue et de la culture corse prévoyant notamment les modalités d'insertion de cet enseignement dans le temps scolaire. Ces modalités font l'objet d'une Convention conclue entre la collectivité territoriale de Corse et l'Etat.

Ainsi qu'on le voit, dans la République égale et unitaire que constitue la France, il existe une assez grande diversité régionale quant à la participation des régions dans l'organisation de l'enseignement des langues régionales. Pour ce qui est de l'Alsace-Moselle, le droit local vient de plus au secours de l'initiative des collectivités locales en leur permettant d'apporter un financement aux écoles privées au niveau maternel et primaire sans les limitations résultant de l'application de la loi Falloux. Sur la base de ces dispositions locales, il a été possible aux collectivités alsaciennes de soutenir les classes associatives ABCM sans se heurter aux mêmes obstacles que les collectivités bretonnes pour le soutien des classes DIWAN. On peut citer le cas de la commune de Sarreguemines qui, confrontée à l'opposition de l'éducation nationale, a ouvert et pris en charge une dizaine de classes bilingues gérées par ABCM mais financées quasi exclusivement par la commune.

On peut d'ailleurs s'interroger si les communes n'auraient pas en Vieille France, comme en Alsace-Moselle, la compétence légale d'ouvrir elles-mêmes, en concurrence avec l'éducation nationale, des écoles bilingues en langue régionale. La promotion de la langue et de la culture régionale étant incontestablement un intérêt communal et régional, il serait possible de défendre l'argument qu'une telle initiative relève de la compétence des collectivités locales. Jusqu'à présent, aucune collectivité locale n'a exploré cette voie.

7) Les parents peuvent demander la mise en place d'un enseignement de la langue régionale ou dans la langue régionale mais en aucun cas un tel enseignement ne constitue pour eux un droit susceptible d'être exigé à l'encontre de l'administration de l'éducation nationale. La mise en place de cet enseignement reste donc l'objet de l'appréciation de l'administration de l'éducation nationale. Ce pouvoir d'appréciation ne signifie pas pour autant pouvoir arbitraire. Dans la procédure d'examen des demandes d'ouverture de classes bilingues, l'administration doit, en tout état de cause, respecter les procédures, qu'elle a elle-même établies (Trib. Adm. Strasbourg 2 juillet 2002 Abt n° 01-05144). De plus, l'administration ne peut se fonder que sur des faits exacts pour refuser l'ouverture d'une classe. Si elle invoque des faits inexacts, la décision de refus pourra être annulée pour erreur de fait. Enfin, un refus d'ouverture de classe peut être annulé en raison d'une erreur manifeste d'appréciation.

Ces limites au pouvoir discrétionnaire de l'administration ont été illustrés par deux arrêts récents de la Cour administrative d'Appel de Nancy du 24 juin 2002 (n° 01 NC 00524 Herrbach et autres ; n° 01 NC 00525 Patel et autres) concernant l'ouverture de classes à Sausheim et à Sélestat. A l'occasion de ces arrêts, la Cour administrative d'appel a souligné que « l'administration, qui a la faculté d'organiser un enseignement en langue régionale, ne saurait sans entacher sa décision d'illégalité faire un usage erroné de son pouvoir d'appréciation ou fonder sa décision sur des faits matériellement inexacts ». Par ailleurs, la Cour administrative a rappelé que « l'administration ne saurait s'interdire par avance d'exercer son pouvoir d'appréciation en arrêtant une disposition de principe qui n'est dictée par aucune règle de droit qu'elle serait tenue de respecter ni s'abstraire de

son obligation de ne rendre une décision qu'après avoir procédé à un examen particulier des circonstances de l'espèce ». Dans le cas particulier, le Recteur avait évoqué trois motifs de refus. Il avait invoqué d'une part l'insuffisance de locaux et le manque d'enseignants. Mais la Cour a constaté que la mise en place d'une classe bilingue n'imposait pas dans le cas particulier de disposer de locaux supplémentaires et qu'il existait des enseignants volontaires pourvus des diplômes nécessaires pour dispenser cet enseignement. Le Recteur s'était d'autre part fondé sur une instruction qu'il avait lui-même prise prévoyant la non ouverture de classes en grande section maternelle. La Cour a constaté que cette instruction ne permettait pas à l'administration de se dispenser d'examiner les circonstances particulières de l'espèce pour rechercher s'il n'y avait pas quand même lieu d'ouvrir dans le cas particulier une classe en grande section maternelle. Ainsi, l'administration ne peut, pour refuser l'ouverture de classes bilingues se prévaloir du fait de ne pas avoir d'enseignants, s'il est établi que des enseignants sont disponibles même en dehors de la fonction publique, car les conventions passées avec les collectivités territoriales permettent le recrutement d'agents contractuels. L'administration ne peut non plus se prévaloir de l'absence de locaux s'il s'avère possible d'organiser un enseignement bilingue dans les locaux existants. Enfin l'administration ne saurait instituer des conditions dépourvues de base légale pour limiter l'ouverture de classes bilingues. En particulier, elle ne peut invoquer des limites ou des restrictions fixées dans ses propres circulaires sans examiner les cas concrets qui lui sont soumis. De plus, le juge administratif vérifie si les appréciations portées par l'administration sont raisonnables ; celles-ci sont reconnues comme illégales s'il y a une disproportionnalité entre les arguments favorables et défavorables à l'ouverture d'une classe, s'il y a une erreur manifeste d'appréciation de la part de l'administration ou si celle-ci a commis un détournement de pouvoir.

Toutefois une décision d'annulation d'un refus d'ouverture de classe ne signifie pas pour autant que le tribunal va ordonner l'ouverture de cette classe. Outre le fait que la juridiction intervient généralement de nombreux mois voire des années après la demande d'ouverture et après l'introduction de la requête, l'annulation d'un refus d'ouverture d'une classe rend seulement obligatoire pour l'administration le réexamen de la demande au regard des indications fournies par le juge administratif. Un nouveau refus d'ouverture est alors possible fondé sur de nouveaux motifs si eux sont légaux. De façon générale, il ne faut donc pas avoir trop d'espoir dans la jurisprudence. Les réponses des tribunaux administratifs sont généralement tardives et souvent négatives (cf. CE 15 avril 1996 Assoc. Parents élèves pour enseignement breton, requ. n° 165114 : si un enseignement de langue régionale cesse en conséquence du départ de l'instituteur, l'administration n'a aucune responsabilité).

B) Perspectives de réformes futures

Les perspectives de modification législatives ou réglementaires en vue de donner un cadre plus précis et plus protecteur à l'enseignement des langues régionales et notamment l'enseignement de l'allemand comme langue régionale en Alsace sont peu prometteuses. On se bornera ici à indiquer quelques unes des propositions qui ont été faites.

1) Les propositions de la Région Alsace de décembre 2002 dans le cadre du nouveau processus de décentralisation : La Région Alsace a exprimé le souhait qu'un statut juridique soit donné à la Commission quadripartite Etat-Région-Départements et que ces pouvoirs soient renforcés, notamment en matière d'implantation des sections bilingues, d'organisation des recrutements d'enseignants et de préparation du matériel pédagogique.

2) Les propositions du Comité fédéral des associations pour la langue régionale en Alsace. Le Comité fédéral a proposé la mise en œuvre d'un plan régional de promotion de la langue régionale. Il s'agirait pour l'essentiel de mettre en application la même méthode que celle utilisée en matière de régionalisation ferroviaire :

- la Région serait investie de la compétence de définir les objectifs et la politique en matière de promotion de langues régionales ; elle se verrait transférer les ressources correspondantes ;
- l'opérateur historique à savoir l'éducation nationale serait chargé de la mise en œuvre mais avec une intervention complémentaire du secteur associatif et notamment du réseau ABCM.

Par ailleurs, le Comité fédéral a demandé aux parlementaires locaux de proposer un amendement au Code de l'Éducation pour légaliser l'enseignement immersif.

3) La proposition de loi des sénateurs alsaciens. En novembre 1991, les sénateurs alsaciens ainsi qu'un certain nombre de leurs collègues ont déposé une proposition de loi relative au statut et à la promotion de la langue régionale en Alsace et en Moselle. Cette proposition de loi prévoyait notamment de créer un véritable droit des parents à obtenir un enseignement en langue régionale, la mise en place d'un enseignement de l'étude de l'histoire et de la civilisation régionale, l'organisation d'épreuves de langues et de cultures régionales, aux examens et concours de tous niveaux, la création de structures de formation des maîtres destinés à l'enseignement de et en langue régionale. Cette proposition de loi n'a jamais été discutée.

On observera que les mesures de décentralisation actuellement examinées par le Gouvernement n'apporteront aucun changement dans le domaine de l'enseignement des langues régionales. On constate d'ailleurs une nette opposition d'une fraction importante des enseignants à toute forme de régionalisation dans le domaine de l'enseignement y compris celui des langues régionales. Seule une véritable détermination des élus régionaux pourrait permettre de surmonter ces résistances. Mais on peut se demander si les responsables régionaux sont véritablement déterminés et convaincus à s'engager contre les obstructions mises en œuvre par les lobbys divers, notamment au sein de l'administration de l'éducation nationale, hostiles à l'enseignement des langues régionales. Le transfert de compétences de l'Etat aux régions en matière d'enseignement des langues régionales, s'il se faisait, ne sera donc pas forcément une panacée.

Le seul changement qui pourrait apporter une véritable transformation en profondeur serait de créer par la voie législative un véritable droit des parents à obtenir un enseignement en langue régionale dès lors qu'ils le demandent et qu'ils représentent un nombre minimal d'élèves. (On rappellera que par exemple en Hongrie, pays nettement moins riche que la France, un tel droit à obtenir un enseignement en langue régionale, est ouvert dès que 8 élèves sont concernés. Il s'agit de passer d'une politique de réponse (plus ou moins réticente) à la demande à une politique de l'offre d'enseignement des langues régionales.

Une autre modification essentielle est de remettre en cause le monopole de l'éducation nationale car, tant que ce monopole existe, aucune sanction aux résistances et sabotages organisés au sein de l'éducation nationale contre l'enseignement des langues régionales ne sera véritablement possible. L'approche traditionnelle était de considérer que le service public exige le monopole. La conception actuelle va dans le sens que le véritable service du public implique une diversité de l'offre et une capacité de choix pour les usagers. Sauf à imposer l'enseignement en langues régionales, ce que personne ne souhaite parmi les promoteurs de ces langues, le développement de l'enseignement des langues régionales implique l'existence d'un véritable pluralisme scolaire. Ce pluralisme scolaire suppose lui-même qu'à côté du secteur public il existe des secteurs associatifs ou des secteurs privés dynamiques. L'enseignement du basque est relativement performant parce que cet enseignement est réparti à peu près par un tiers entre le secteur public, le secteur privé professionnel et le secteur associatif. Pour arriver à un tel pluralisme, il est nécessaire de modifier les mécanismes de financement de l'enseignement des langues régionales afin de mettre à la disposition de structures compétitives les ressources que l'éducation nationale ne veut pas consacrer à la promotion des langues régionales.

^[1] Circulaire rectoriale du 20 octobre 1993 : « Cadre pédagogique de référence pour la mise en place de « sites bilingues » dans l'enseignement du premier degré », in « Le programme Langue et culture régionales en Alsace », Académie de Strasbourg, Rectorat, mai 1996.

^[2] Circulaire rectoriale du 20 décembre 1994 « Les objectifs pédagogiques de l'enseignement bilingue », in « Le programme Langue et culture régionales en Alsace » Académie de Strasbourg - Rectorat, mai 1996.

^[3] Circulaire rectoriale du 20 juin 1995 sur « Le développement de l'enseignement de l'allemand par la voie extensive, à 3h hebdomadaires », *ibid.*1996

Circulaire rectoriale du 20 septembre 1995 sur « La rénovation de l'option Langue et culture régionales », *ibid.*1996.