

Audience du 20 novembre 2023 à 14 h 30

**Madame ou Monsieur le Juge des
référés de la Cour administrative
d'appel de Bordeaux**

MEMOIRE

La collectivité territoriale de la Martinique, représentée par son Président du Comité Exécutif Monsieur Serge LETCHIMY, domicilié à la Rue Gaston Defferre Plateau Roy Cluny, 97201 Fort de France

Ayant pour avocat Maître Alex URSULET, avocat au barreau de Paris, 75006 Paris, demeurant au 53 rue Saint André des Arts, 75005 Paris, Toque D 415, téléphone 0155426666.

Requête n° 23BX02571

PLAISE AU JUGE :

I) EXPOSE DES FAITS

1. La collectivité territoriale de Martinique, exposante, a récemment engagé une réflexion globale et générale autour de la place à accorder à la langue créole sur son territoire.

Cette réflexion se manifeste par une pluralité d'initiative, et notamment par l'annonce au mois de novembre 2023 d'une consultation publique d'envergure visant à enrichir la réflexion menée par la collectivité sur l'utilisation du créole sur son territoire.

C'est dans ce contexte que l'Assemblée générale de la collectivité de Martinique a adopté le 25 mai dernier une délibération, portant proposition de projet de loi en vertu des dispositions de l'article L. 7252-1 du CGCT, dont l'article 1^{er} précise que « *L'Assemblée de Martinique reconnaît la créole comme langue officielle de la Martinique, au même titre que le français* ».

Cette délibération, dont la portée se borne à ce stade à communiquer une proposition de projet de loi à la Première ministre, constitue ainsi l'un des prodromes de cette réflexion.

2. Par courrier recommandé avec accusé de réception du 25 juillet 2023, le préfet a demandé au président du conseil exécutif de Martinique de procéder au retrait de cette délibération au motif qu'elle aurait approuvé la reconnaissance de la langue créole comme langue officielle de la Martinique, au même titre que le français.

Par courrier du 19 août 2023, ce dernier a rejeté cette demande.

2. Par requête en déféré-suspension en date du 11 septembre 2023, le préfet de la Martinique a saisi le juge des référés du tribunal administratif de la Martinique, afin de voir ordonner la suspension pour cause d'illégalité de la délibération numéro 23-200-1 du 25 mai 2023, en ce qu'elle reconnaît en son article 1^{er} la langue créole comme langue officielle à Martinique, au même titre que le français, ainsi que la décision de rejet du président du conseil exécutif de Martinique en date du 19 août 2023 rejetant son recours.

3. Par une ordonnance du 4 octobre dernier, le juge des référés du tribunal administratif de la Martinique a rejeté la requête en déféré-suspension introduite par le préfet et condamné l'État à verser à la collectivité territoriale de Martinique la somme de 1.000 euros en vertu de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, au motif que cette délibération ne constitue qu'« *une simple mesure préparatoire qui n'est pas susceptible de recours* » (TA Martinique, ord., 4 octobre 2023, n° 2300550, point 4).

C'est le recours auquel l'exposante vient défendre.

II) DISCUSSION

Sur l'irrecevabilité du déféré-préfectoral

4. **En premier lieu**, le préfet de la Martinique soutient que le juge des référés du tribunal administratif de la Martinique aurait entaché son ordonnance d'une « irrégularité » en jugeant irrecevable la suspension sollicitée par déféré.

Or, il n'en est rien.

4.1 **En droit**, l'article L. 7231-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que :

« Les délibérations de l'assemblée de Martinique et les actes du président du conseil exécutif sont soumis au régime juridique des actes pris par les autorités régionales dans les conditions fixées par les chapitres Ier et II du titre IV du livre Ier de la quatrième partie ».

Ces délibérations sont donc par principe soumises au contrôle de légalité exercé par l'autorité préfectorale sur le fondement des dispositions – excepté les actes qui, selon les termes de l'article L. 4141-5 du CGCT, sont « pris par les autorités régionales au nom de l'État » qui « demeurent régis par les dispositions qui leur sont propres ».

À cet égard, le Conseil d'État juge que par principe la recevabilité du déféré-préfectoral s'apprécie sans qu'il soit nécessaire de déterminer si la délibération attaquée constitue un acte préparatoire. Il considère ainsi que :

« Si un requérant n'est pas recevable à attaquer par la voie du recours pour excès de pouvoir un acte préparatoire, telle une délibération à caractère préparatoire d'une collectivité territoriale, c'est sous réserve des cas où il en est disposé autrement par la loi. Tel est le cas lorsque, sur le fondement des articles L. 2131-6, L. 3132-1 ou L. 4142-1 du code général des collectivités territoriales, le représentant de l'Etat dans le

département ou dans la région défère au juge administratif les actes des collectivités territoriales qu'il estime contraires à la légalité, contre lesquels il peut utilement soulever des moyens tenant tant à leur légalité externe qu'à leur légalité interne » (CE, 1-4 CHR, 15 juin 2018, n° 411.630, mentionné aux tables, point 9).

4.2 Encore en droit, il convient néanmoins de souligner l'article L. 7211-1 du CGCT énonce que :

« La Martinique constitue une collectivité territoriale de la République régie par l'article 73 de la Constitution qui exerce les compétences attribuées à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer et toutes les compétences qui lui sont dévolues par la loi pour tenir compte de ses caractéristiques et contraintes particulières. »

Par l'adoption de cette disposition, qui reconnaît la spécificité de la collectivité de Martinique, le législateur a donc entendu aménager l'application à celle-ci des règles applicables aux autres collectivités locales afin de les adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de cette collectivité.

Et c'est dans ce cadre très particulier que la collectivité de Martinique bénéficie, à la différence notable des autres collectivités territoriales, de la compétence d'édicter des propositions de projet de loi. À cet égard, l'article L. 7252-1 du CGCT précise en effet en ses deux premiers alinéas que :

« L'assemblée de Martinique peut présenter des propositions de modification ou d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration ainsi que toutes propositions relatives aux conditions du développement économique, social et culturel de la collectivité territoriale de Martinique.

Les propositions adoptées par l'assemblée de Martinique en application du premier alinéa sont transmises, par le président de l'assemblée de Martinique, au Premier ministre, au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale et, lorsqu'elles portent sur des dispositions législatives, aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. »

4.3 En l'espèce, le préfet de la Martinique soutient que le juge des référés aurait entaché sa décision d'une « *irrégularité* » en jugeant que :

« l'article 1^{er} de la délibération du 25 mai 2023 par lequel l'Assemblée de Martinique reconnaît la langue créole comme langue officielle de la Martinique, au même titre que le français, est dénué de toute portée normative et n'a pas d'autre effet que d'autoriser le président de cette Assemblée à transmettre le projet de loi annoncé, ainsi que l'énonce d'ailleurs l'article 3 de la délibération, sans que les circonstances invoquées par le préfet lors de l'audience selon lesquelles la délibération est un acte transmis au contrôle de légalité et exécutoire puissent avoir une incidence sur la qualification juridique de la délibération et le régime juridique qui en découle. Il suit de là que l'article 1^{er} de la délibération de l'Assemblée de Martinique du 25 mai 2023 constitue une simple mesure préparatoire qui n'est pas susceptible de recours » (point 4 de l'ordonnance attaquée).

Le préfet soutient, d'une part, que l'article 1^{er} de la délibération litigieuse en est détachable et présente un caractère normatif en ce qu'il permettrait notamment prétendument « *l'utilisation [du créole] lors des futurs débats de l'assemblée de Martinique [...], conduisant ainsi à entraver l'exercice du contrôle de légalité* » (mémoire en défense, p. 3) et, d'autre part, qu'« *à supposer même que l'acte ne soit pas normatif, l'absence de normativité d'un acte est en tout état de cause, sans incidence sur l'exercice et la recevabilité du déféré préfectoral, contrairement à ce qu'a jugé le juge des référés* » (*id.*).

4.4 Or, il convient d'une part de relever que, contrairement à ce que soutient le préfet de la Martinique, la délibération litigieuse ne prévoit aucunement l'utilisation de la langue créole lors des débats de l'assemblée de Martinique.

L'utilisation du créole au cours des débats ne peut d'ailleurs pas être considéré comme une conséquence directe de la délibération litigieuse – et ce d'autant plus qu'elle supposerait, ainsi que l'indique d'ailleurs le mémoire du préfet, une modification du règlement intérieur de l'assemblée.

Cette délibération ne constitue en réalité qu'une mesure préparatoire parmi d'autres au sein de la réflexion d'ensemble que mène actuellement la collectivité de Martinique quant à la protection et à la promotion de la langue créole sur son territoire.

Cette délibération n'est, avec la consultation annoncée par la collectivité de Martinique sur la « consultation de la population Martiniquaise » le 15 novembre 2023, que l'un des prodromes de cette réflexion qui vise à repenser le rapport entre la langue créole et son territoire.

Comme il le sera encore précisé ultérieurement (cf. *infra*, points 5.3 s.), la délibération litigieuse ne présente donc pas un caractère normatif mais un caractère purement déclaratif qui exclut la recevabilité du déféré-préfectoral à son encontre.

4.5 D'autre part, et surtout, l'irrecevabilité du déféré-préfectoral résulte directement de l'articulation des dispositions de l'article L. 7231-1 du CGCT avec celles des articles L. 7211-1 et L. 7252-1 de ce même code.

En effet, l'article L. 7211-1 précise bien que la collectivité de Martinique dispose de compétences spécifiques qui lui ont été reconnues par le législateur afin de « *tenir compte de ses caractéristiques et contraintes particulières* ».

C'est dans ce cadre qu'elle dispose, sur le fondement de l'article L. 7252-1 de ce même code, de la compétence pour formuler des propositions de modification ou d'adaptation des dispositions législatives qui doivent s'analyser comme des propositions de projets de loi, adressés à ce titre au Premier ministre et, notamment, au président de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Au regard du statut particulier de ces délibérations et de leur finalité « législative », il est très clair que le législateur a entendu les exclure du champ des délibérations qui sont soumises au contrôle de légalité.

Exercer un contrôle de légalité *a priori* sur ces délibérations n'aurait en effet aucun sens dès lors qu'elles ont précisément pour finalité d'aboutir à une modification du texte de la loi elle-même – y compris, par ailleurs, la loi constitutionnelle.

Au cas présent, le recours formé par le préfet à l'encontre de la délibération du 25 mai 2023 – qui s'inscrit, comme on le verra (cf. *infra*, point 5.3), dans une réflexion plus globale menée par la collectivité de Martinique afin de renforcer le statut du créole sur son territoire – s'avère donc manifestement irrecevable.

4.6 D'une troisième part, et enfin, si par extraordinaire la juridiction de céans estimait que les délibérations édictées sur le fondement des dispositions de l'article L. 7252-1 du CGCT ne dérogent pas par elle-même aux règles du contrôle de légalité reprises par renvoi à l'article L. 7231-1 de ce même code, l'irrecevabilité du déféré-préfectoral s'imposerait également en vertu des dispositions de l'article L. 4141-5 du CGCT.

En effet, cette disposition exclut du champ du déféré préfectoral les actes sont « *pris par les autorités régionales au nom de l'État* », ces derniers « [demeurant] *régis par les dispositions qui leur sont propres* ».

Or, les propositions de projets de loi émis par la collectivité de Martinique relèvent nécessaire des compétences qu'elle exerce au nom de l'État dès lors qu'elles s'inscrivent directement dans le processus législatif.

Les décisions relatives au processus législatif ne pouvant, en vertu du principe de souveraineté, ne relever que de la compétence de l'État, il en résulte donc que les délibérations édictées sur le fondement des dispositions de l'article L. 7252-1 du CGCT doivent être considérées comme étant soumises à un régime propre et écartés, en vertu des dispositions de l'article L. 4141-5 du CGCT, du champ du contrôle de légalité préfectoral.

4.7 En définitive, c'est donc sans entacher sa décision d'une « *irrégularité* » que le juge des référés du tribunal administratif de Martinique a estimé que la délibération du 25 mai 2023 est un acte « *qui n'est pas susceptible de recours* » (point 4 de l'ordonnance attaquée).

En effet, peu importe l'angle d'attaque choisit – qu'il découle de la spécificité des compétences reconnues à la collectivité de Martinique ou du caractère nécessairement étatique des actes se rapportant à la fonction législative –, la spécificité de la délibération litigieuse, édictée sur le fondement des dispositions de l'article L. 7252-1 du CGCT exclut nécessairement comme irrecevable tout déféré-préfectoral diligenté à son encontre.

De ce chef, le rejet du recours s'impose.

Sur le caractère déclaratif de la délibération litigieuse

5. En second lieu, le préfet de la Martinique soutient que la délibération du 25 mai 2023 serait « contraire à l'article 2 de la Constitution ainsi qu'à l'article 1^{er} de la loi n° 94-665 du 4 août 1994 ».

Or, il n'en est rien.

5.1 En droit, en effet, l'article 75-1 de la Constitution précise que « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ».

L'article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que « *La Libre communication, des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de ses libertés, dans le cas, dans les cas déterminés par la loi* ».

Par ailleurs, si l'article 2 de la Constitution de la Vème République énonce que « *La langue de la République est le français* », cette disposition ne s'oppose qu'à ce que les autorités publiques imposent l'usage d'une autre langue que le français dans leurs relations avec leurs usagers ou, réciproquement, que les usagers du service public se prévalent d'un droit à l'usage d'une autre langue que le français dans leurs relations avec les autorités publiques (en ce sens : CC, 96-373 DC, 9 avril 1996, cons. 88 à 94)

Le Conseil d'État a ainsi pu juger récemment que cette disposition ne s'oppose pas à l'usage de traductions sur des documents officiels, tels que la carte nationale d'identité (CE, 10-9 CHR, 22 juillet 2022, n° 455.477).

5.2 Encore en droit, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée en 1992 destinée à protéger et favoriser les langues historiques régionales et les langues des minorités en Europe légitime les revendications de la CTM sur la langue créole.

La France l'a signée et sa ratification prochaine est vivement attendue.

Les États ayant signé et ratifié la charte s'engagent à respecter les huit principes

suivants :

- reconnaître les langues régionales ou minoritaires en tant qu'expression de la richesse culturelle ;
- respecter l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire ;
- entreprendre une action résolue de promotion de ces langues ;
- faciliter et encourager l'usage oral et écrit dans la vie publique et dans la vie privée ;
- mettre à disposition de formes et de moyens adéquats d'enseignement à tous les stades appropriés ;
- promouvoir des échanges transfrontaliers ;
- interdire toute forme de distinction, discrimination, exclusion, restriction ou préférence injustifiées portant sur la pratique d'une langue régionale ou minoritaire et ayant pour but de décourager ou de mettre en danger le maintien ou le développement de celle-ci ;
- promouvoir la compréhension mutuelle entre tous les groupes linguistiques du pays.

La charte propose un grand nombre d'actions différentes que les États signataires peuvent entreprendre pour protéger et favoriser les langues historiques régionales et de minorités. Les États doivent entreprendre au moins trente-cinq de ces actions, réparties en sept thématiques.

- Enseignement (art. 8) ;
- Justice (art. 9) ;
- Autorités administratives et services publics (art. 10) ;
- Médias (art. 11) ;
- Activités et équipements culturels (art. 12) ;
- Vie économique et sociale (art. 13) ;
- Échanges transfrontaliers (art. 14).

5.3 En l'espèce, la délibération attaquée se borne à préciser en son article 1^{er} que « *l'Assemblée de Martinique reconnaît la langue créole comme langue officielle, au même titre que le français* ».

Ainsi qu'il l'a été précédemment démontré, l'article 1^{er} de cette délibération ne présente pas un caractère détachable de son article 3 : l'ensemble de la délibération constitue une mesure

préparatoire, et plus précisément une proposition de projet de loi édictée sur le fondement de l'article L. 7552-1 du CGCT.

Cette délibération est donc dépourvue de toute portée normative : elle ne constitue, ainsi que l'exprime ce texte, qu'une proposition « *de modification ou d'adaptation des dispositions législatives [...] en vigueur* » quant au développement social et culturel de la collectivité de Martinique.

Il ne découle donc aucune conséquence normative directe de cette délibération – si ce n'est la transmission de ce projet de loi aux autorités compétentes – dont la portée se limite à reconnaître l'usage du créole comme langue officielle de la Martinique sans imposer aucunement l'usage.

La portée de délibération n'est ainsi pas tant normative que descriptive : elle vise seulement à conférer une reconnaissance officielle à l'usage massif du créole dans les rapports privés en Martinique, sans pour autant imposer l'usage de cette langue dans leurs rapports avec l'administration publique.

Ce faisant, elle se borne à reconnaître un état de fait lié au très fort usage du créole dans les rapports privés en Martinique et ne méconnaît pas l'interdiction énoncée par l'article 2 de la Constitution d'imposer l'usage d'une autre langue que le français.

5.4 Par ailleurs, et surtout, la reconnaissance du caractère officiel de la langue créole se distingue fortement des cas de figure corse, basque et catalans évoqués par le préfet de Martinique.

Dans l'affaire corse, en effet, l'article 16 du règlement intérieur du conseil exécutif prévoyait sous le titre « Usage du bilinguisme », que :

« Les membres du Conseil exécutif de Corse et les agents du Secrétariat général du Conseil exécutif utilisent les langues corse et française dans leurs échanges oraux, électroniques, et dans les actes résultant de leurs travaux ».

Dans l'affaire catalane, les conseils municipaux d'Elne, d'Amélie-les-Bains-Palalda, de Tarterach, de Saint-André et de Port Vendres ont modifié leur règlement intérieur pour permettre

aux conseillers municipaux de présenter les délibérations et de débattre en catalan avec une traduction en français. Ces dispositions prévoyaient que :

« Le rapporteur pourra présenter la délibération en langue catalane mais il devra toujours l'accompagner de la traduction en français. De même, les interventions des conseillers municipaux pourront se faire en langue catalane mais elles devront toujours être accompagnées de la traduction en français ».

Or, il est ici manifeste que la délibération litigieuse est non seulement plus mesurée que les délibérations évoquées, **mais qu'elle s'inscrit dans un contexte juridique, social et historique très différent.**

Premièrement, en effet, les délibérations évoquées ne relevaient pas d'un pouvoir de pré-initiative législative comme tel est le cas de la délibération du 25 mai 2023.

À cet égard, en effet, la délibération querellée n'est en aucun cas comparable à celles examinées par le juge des référés du tribunal administratif de Pau dans ces ordonnances n° 1401477 du 6 août 2014 et n° 1401476 du 27 janvier 2015 puisque, si ces dernières ont également reconnu le caractère officiel d'une langue régionale – au cas d'espèce, le basque – au côté de la langue française, cette intervention visait, d'une part, l'utilisation directe de cette langue dans les débats du conseil municipal et, d'autre part, ne s'inscrivait pas dans le champ d'une compétence quasi-législative reconnue à la collectivité – comme tel est le cas au cas présent.

Cette différence est capitale : s'il est discutable mais pas incohérent juridiquement que l'impératif constitutionnel s'applique à une simple délibération d'une collectivité locale, il est juridiquement beaucoup plus discutable de l'appliquer à une délibération dépourvue de portée normative dont l'objectif est seulement de transmettre une proposition de projet de loi à l'autorité compétente pour déposer ce projet.

Soutenir cette thèse reviendrait à admettre une sorte de pré-contrôle de constitutionnalité, pourvu d'un effet contraignant, sur les projets et proposition de loi déferés au législateur et à museler considérablement le pouvoir « d'initiative de l'initiative » accordée à la collectivité de Martinique par les dispositions de l'article L. 7552-1 du CGCT.

Secondement, il convient ensuite de relever que l’usage du créole soulève des enjeux très différents de l’usage des langues corses et catalanes.

Le cas de figure martiniquais n’est en effet pas comparable aux cas corse et catalans puisque la Martinique est située sur un autre continent que la France hexagonale, que le créole est très largement pratiqué dans les rapports privés, que sa population est majoritairement noire et que son histoire est marquée par le crime contre l’humanité qu’est l’esclavage – une action tendant à solliciter des réparations étant d’ailleurs pendante.

Le fait que la juridiction administrative ait donc statué défavorablement pour les cas corse et catalan ne préjuge donc en rien de ce qui sera décidé sur le cas de la langue créole qui, profondément liée à l’esclavage de la population martiniquaise, présente une densité et une spécificité culturelle particulière.

En somme, et contrairement à ce que soutient le préfet de Martinique, la simple reconnaissance d’une langue autre que le français, non accompagnée d’une obligation d’utiliser cette langue, soulève ainsi une question nouvelle, qui n’a pas été à ce jour expressément tranchée par les juges administratifs et constitutionnel.

5.5 Enfin, il convient de prendre en considération tant le caractère fortement évolutif de l’état du droit en cette matière que la très forte demande des « minorités » linguistiques – ainsi qu’en témoignent notamment les déclarations du président Macron, en date du 28 septembre 2023, à propos de la reconnaissance de la spécificité linguistique Corse.

C’est ainsi dans ce contexte qu’il faut saisir les propos tenus par le président du conseil exécutif de Martinique dans sa réponse au préfet en date du 19 août 2023 :

« l’instinct de liberté que m’offre ma langue, la langue créole, nourrit toutes les puissances de ma personnalité, affermit ma capacité à être au monde et fortifie, solidifie ma construction en tant qu’être. Me contraindre à l’oublier, à l’ignorer, ou même à la minorer, c’est mésestimer ce qu’il y a de plus précieux en moi, mon identité ... Ce serait une erreur extrêmement grave de ne pas tenir compte de ce besoin de reconnaissance, des valeurs essentielles liées à l’organisation de la vie d’un peuple. Ce serait rajouter aux erreurs historiques commises lors de l’abolition et de la décolonisation dont le

caractère inabouti a suscité un malaise durable et conflictuel, animé par des rancœurs encore aujourd'hui bien vivaces ».

Compte tenu de ce qui précède, le juge des référés du tribunal administratif de Martinique ne pourra que rejeter la requête en appel du préfet de Martinique.

C'EST POURQUOI :

Par ces motifs, le requérant conclu à ce qu'il plaise à la cour administrative d'appel de Bordeaux :

- **Rejeter** la requête en suspension de la délibération n° 23-200-1 du 25 mai 2023 portant reconnaissance du rôle et de la place de la langue créole, introduite par le préfet de la Martinique ;
- **Mettre à la charge** de l'État la somme de 4.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

Fait à Fort de France le 20 novembre 2023.

Pour Monsieur Serge LETCHIMY son avocat Alex URSULET



Alex URSULET
Avocat à la Court