

**Commentaire de la décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999**

Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 20 mai 1999, par le Président de la République, sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, signée à Budapest le 7 mai 1999, devait être précédée, compte tenu de la déclaration interprétative faite par la France et des engagements qu'elle entendait souscrire dans la partie III de cette convention, d'une révision de la Constitution.

À cette question, le Conseil constitutionnel a répondu, dans sa décision du 15 juin 1999, que " la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comporte des clauses contraires à la Constitution ".

Négociée sous l'égide du Conseil de l'Europe, la Charte, qui comporte un préambule et cinq parties, présente une économie originale. Chaque État-partie est tenu d'adhérer à l'ensemble des " objectifs et principes " figurant à la partie II qui sont applicables à toutes les langues régionales ou minoritaires, au sens du traité (au nombre desquelles ne figurent ni les " dialectes de la langue officielle " ni " les langues des migrants ") parlées sur le territoire.

L'État contractant peut en outre s'obliger à adopter une partie seulement des mesures pratiques figurant dans la partie III, relative à la " vie publique ", sous réserve de choisir un nombre minimal de 35 mesures sur les 98 énumérées et de respecter un " contingent " par domaine d'application; ces mesures, librement consenties, s'appliquent uniquement aux langues dont l'État dresse une liste annexée à son instrument de ratification.

C'est ainsi que le Gouvernement français avait décidé de souscrire, au titre de cette partie III, à 39 engagements, lesquels ont été portés à la connaissance du Conseil constitutionnel. Par ailleurs, le Conseil d'État ayant, dans un avis du 24 septembre 1996 rendu à la demande du Premier ministre, conclu à l'incompatibilité de la Charte avec l'article 2, premier alinéa, de la Constitution, le Gouvernement français a pris la précaution de formuler une " déclaration interprétative ", destinée à être jointe aux instruments de ratification, également portée à la connaissance du Conseil constitutionnel. Cette déclaration précise le sens et la portée que le Gouvernement entend donner à la Charte ou à certaines dispositions pour les tenir à l'abri d'éventuelles critiques de constitutionnalité <sup>1</sup>.

I) À titre liminaire, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur le contenu de l'engagement international soumis à son examen et sur l'étendue du contrôle exercé.

Même si le préambule de la Charte n'a pas force obligatoire, il n'est pas dépourvu d'effets juridiques puisqu'il constitue un instrument d'interprétation du traité dont il précise l'esprit et l'objet.

La partie II, qui comprend le seul article 7, énonce les " objectifs et principes poursuivis conformément au § 1 de l'article 2 ". Il résulte de la rédaction même de cet article 2 (§ 1) que

" chaque partie s'engage à appliquer [ces] dispositions à l'ensemble des langues régionales ou minoritaires pratiquées sur son territoire... ". En conséquence, relève le Conseil constitutionnel, " la partie II a une portée normative propre ".

Il revenait donc au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité à la Constitution du préambule et de la partie II de la Charte indépendamment des engagements concrets souscrits par la France au titre de sa partie III. S'agissant de cette dernière partie, le contrôle de constitutionnalité a porté sur les 39 engagements retenus par la France et sur eux seuls.

L'examen de la partie II a fait abstraction de la déclaration interprétative formulée par le Gouvernement français. En effet, " une telle déclaration unilatérale n'a d'autre force normative que de constituer un instrument en rapport avec le traité et concourant, en cas de litige, à son interprétation ". Une déclaration interprétative est habituellement formulée par un État pour exprimer le sens, généralement restrictif, qu'il entend donner, pour pouvoir les accepter, aux dispositions d'un traité. Elle doit se borner à préciser le sens et la portée du traité; elle ne doit ni exclure ni limiter l'effet juridique de ses stipulations sous peine d'être requalifiée de réserve (réserves par ailleurs prohibées, en l'espèce, à quelques exceptions près, par l'article 21 de la Charte). Au demeurant, il n'appartenait pas au Conseil constitutionnel, qui dispose d'une compétence d'attribution, de se prononcer sur la validité d'une telle déclaration. Il s'est donc borné à regarder cette déclaration comme un instrument extérieur au traité et à la loi de ratification, qui ne conditionnait pas l'examen de constitutionnalité de la Charte.

II) Avant d'examiner le contenu de la Charte, le Conseil a énuméré les normes de référence applicables.

Il s'agit en premier lieu de l'article 1er de la Constitution qui proclame que " la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ". Dans la stricte continuité de la décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 relative au statut de la Corse, la décision ajoute que " le principe d'unicité du peuple français, dont aucune section ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale, a également valeur constitutionnelle ". En conséquence : " ces principes fondamentaux s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance ".

Au nombre des normes de référence applicables figurent également la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : " La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ", ainsi que le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution selon lequel " La langue de la République est le français ".

Faisant la synthèse de ses décisions n° 94-345 DC du 29 juillet 1994 sur la loi relative à l'emploi de la langue française et n° 96-373 DC du 9 avril 1996 sur la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, la décision n° 99-412 DC précise " qu'en vertu de ces dispositions, l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public; que 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; que l'article 2 de la Constitution n'interdit pas l'utilisation de traductions; que son application 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 " .

III) Le Conseil constitutionnel s'est ensuite prononcé sur la conformité de la Charte à la Constitution.

Il a en premier lieu énuméré les dispositions du préambule et des parties I (intitulée " dispositions générales ") et II (objectifs et principes) posant problème au regard des règles et principes rappelés plus haut. Il s'agit du quatrième alinéa du préambule, qui reconnaît à chaque personne " un droit imprescriptible " de " pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique "; de l'article 1 (a) de la partie I aux termes duquel : " par l'expression " langues régionales ou minoritaires ", on entend les langues : i) pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un État par des ressortissants de cet État qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'État; et ii) différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet État ", exception faite des dialectes de la langue officielle et des langues des migrants; de l'article 1 (b) aux termes duquel, par " territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée ", il convient d'entendre, " l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des différentes mesures de protection et de promotion " prévues par la Charte; de l'article 7 (§ 1), en vertu duquel : " les parties fondent leur politique, leur législation et leur pratique sur les objectifs et principes [...] le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue [...], la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée " et de l'article 7 (§ 4) selon lequel : " les parties s'engagent à prendre en considération les besoins et les vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues ", en créant, si nécessaire, des " organes chargés de conseiller les autorités sur ces questions " .

De ces dispositions combinées le Conseil conclut que " la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, en ce qu'elle confère des droits spécifiques à des "groupes" de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de "territoires" dans lesquels ces langues sont pratiquées, porte atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français" .

Ces dispositions sont également contraires au premier alinéa de l'article 2 de la Constitution en ce qu'elles tendent à reconnaître un droit à pratiquer une langue autre que le français non seulement dans la " vie privée " mais également dans la " vie publique ", à laquelle la Charte rattache la justice et les autorités administratives et services publics.

C'est donc sur un double terrain (atteinte aux principes d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français d'une part, et méconnaissance de l'article 2 de la Constitution d'autre part) que le Conseil s'est placé pour affirmer, dans le dispositif de sa décision, que " la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comporte des clauses contraires à la Constitution " , formule reprise du libellé de l'article 54 de la Constitution.

Ces clauses inconstitutionnelles figurent exclusivement, comme on l'a vu, dans le préambule et les parties I et II de la Charte.

En effet, dans un considérant final, la décision précise que " n'est contraire à la Constitution, eu égard à leur nature, aucun des autres engagements souscrits par la France, dont la plupart, au demeurant, se bornent à reconnaître des pratiques déjà mises en oeuvre par la France en faveur des langues régionales " <sup>2</sup>.

Autrement dit, seuls les objectifs et principes généraux énoncés par la Charte dans son préambule et sa parties II sont contraires à la Constitution. En revanche, l'ensemble des engagements de portée pratique souscrits par la France dans sa partie III (qui étaient relatifs à l'enseignement, à la justice, aux autorités administratives et services publics, aux médias, aux activités et équipements culturels, à la vie économique et sociale et aux échanges transfrontaliers) sont compatibles avec la Constitution.

1. Le texte de cette déclaration est reproduit à la page 37.

2. Cf. : liste des mesures prises en faveur de la promotion des langues régionales, page 38 et s.