CONSEIL D'ETAT

Section de l'Intérieur

N° 359.461

Mme QUESTIAUX,
Rapporteur

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

Séance du Mardi 24 septembre 1996

AVIS

Le Conseil d'Etat, saisi par le Premier ministre d'une demande d'avis portant sur la signature et la ratification de la "Charte européenne des langues régionales ou minoritaires", élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe, et plus particulièrement sur la question de savoir si certaines dispositions de la Charte sont conciliables avec des règles et principes de valeur constitutionnelle comme l'indivisibilité de la République, l'égalité des citoyens devant la loi et le service public ou la reconnaissance du français comme langue de la République, et si, notamment, la mise en oeuvre d'au moins une des obligations prévues au chapitre 9 (justice) et au chapitre 10 (relations avec les autorités administratives) ne méconnaîtrait pas l'article 2 de la Constitution,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son article 2 ;

Vu la Charte européenne des langues régionales et minoritaires ;

Est d'avis de répondre à cette demande dans le sens des observations qui suivent :

I – Il ressort de l'ensemble des dispositions de la "Charte" que son objet est de protéger les langues régionales ou minoritaires historiques de l'Europe, dont certaines risquent, au fil du temps de disparaître, objet qui contribue à maintenir et à développer les traditions et la richesse culturelle de l'Europe. Répondent à la définition les langues pratiquées traditionnellement sur le territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat et différente de la langue officielle de l'Etat, que ces langues correspondent ou non à une aire géographique déterminée.

.../...

Les engagements résultant de la convention comprennent d'une part des objectifs ou principes, définis dans la partie II, que l'Etat signataire doit appliquer à l'ensemble des langues définies ci-dessus et pratiquées sur son territoire, et, d'autre part, des mesures en faveur de l'emploi de ces langues énumérées en sept articles de la partie III. Cette seconde catégorie de mesures ne doit être appliquée qu'aux langues indiquées par l'Etat au moment de la ratification. Mais l'engagement de l'Etat doit porter sur un minimum de trente-cinq paragraphes ou alinéas, dont trois au moins choisis dans chacun des articles 8 et 12, concernant l'enseignement et la culture et un dans chacun des articles 9, 10, 11 et 13, c'est-à-dire la justice, les autorités administratives et services publics, les médias, la vie économique et sociale et les échanges transfrontaliers.

II - L'article 11 de la déclaration des droits de l'homme proclame : "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". Il incombe au législateur d'édicter des règles concernant l'exercice de ce droit, mais il ne saurait le faire, s'agissant d'une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son existence est une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés, qu'en vue d'en rendre l'usage plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle. Au nombre de ces règles, figure celle prévue à l'article 2 de la Constitution qui dispose : "la langue de la République est le français". Par conséquent, dans le cas où la liberté d'expression revendiquée implique l'usage de l'une des langues définies par la Charte, cet usage doit nécessairement se concilier avec l'obligation d'utiliser le français dans les cas et conditions résultant de l'interprétation de l'article 2 de la Constitution.

III - Il ressort de l'analyse de l'article 8 de la Charte, relatif à l'éducation, que l'Etat signataire dispose de larges possibilités d'option, permettant l'insertion dans le temps scolaire de l'enseignement des langues en cause. Cet enseignement n'est pas contraire au principe d'égalité, dès lors qu'il ne revêt pas un caractère obligatoire et qu'il ne soustrait pas les usagers du service à l'ensemble des droits et obligations concernant les autres citoyens ; par suite les dispositions de cet article 8 ne sauraient être regardées comme portant atteinte à aucun principe de nature constitutionnelle. A condition que le soutien à l'expression dans ces langues dans les médias et sur le plan de l'action culturelle soit dévolu également à toutes les langues, au sens de la Charte, se trouvant dans les mêmes conditions, la plupart des dispositions des articles 11 sur les Médias et 12 sur la vie culturelle pourraient également être mises en vigueur en France sans se heurter à une objection d'ordre constitutionnel.

IV - En revanche, les obligations prévues aux articles 9 et 10 prévoient un véritable droit à l'utilisation de langues régionales ou minoritaires dans les rapports avec la justice et les autorités administratives. Or, les prescriptions de l'article 9 rendant possible l'usage d'une langue autre que le français devant les tribunaux pénaux, civils et administratifs ne pourraient être appliquées sans que soient méconnues les obligations résultant de l'article 2 de la Constitution. D'autre part, l'Etat ne saurait raisonnablement esquiver la difficulté créée par les prescriptions de l'article 10 relatif à l'usage des langues régionales ou minoritaires par les autorités administratives et les services publics, en retenant dans cet article quelques mesures marginales, apparemment

.../...

compatibles avec l'obligation d'utiliser le français à condition que ce ne soit pas à titre exclusif. Cette option ne permettrait pas de donner consistance à la politique qu'il se serait engagé à mettre en oeuvre à la partie II, et qui consiste bien à promouvoir l'usage de ces langues dans la vie publique au même titre que dans la vie privée.

Malgré la compatibilité avec la Constitution des dispositions qui, sur le plan de l'enseignement, de la culture et des médias, reconnaissent aux langues régionales et minoritaires un statut déjà largement assuré par le droit interne, l'obligation de retenir un nombre minimum d'obligations dans les articles 9 et 10 s'oppose à la ratification.

signé : D. MANDELKERN, Président
N. QUESTIAUX, Rapporteur
P. OUARDES, Secrétaire

POUR EXTRAIT CONFORME :

Le Secrétaire de la Section,