Avis public

346

543

CONSEIL D'ETAT

SECTION DES FINANCES

N° 357.466

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

M. CHAHID-NOURAÏ,
RAPPORTEUR

EXEMPLAIRE CONFORME A LA MINUTE D'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

ASSEMBLEE GENERALE

SEANCE DU 6 JUILLET 1995

A V I S

Le Conseil d'Etat, saisi par le Premier ministre d'une demande d'avis portant sur la signature et la ratification de la "convention-cadre pour la protection des minorités nationales" élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe, et plus précisément sur les questions de savoir :

1) si la ratification sans réserve de cette convention serait contraire à des règles ou principes de valeur constitutionnelle,

2) si la déclaration actuellement envisagée permettrait à la France de signer utilement la convention tout en sauvegardant, dans l'ordre juridique interne, ces mêmes règles et principes ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son préambule et ses articles 2 et 3 ;

Vu la "convention-cadre pour la protection des minorités nationales" et le projet de "déclaration du Gouvernement français" joints à la demande d'avis ;

EST D'AVIS

de répondre à cette demande dans le sens des observations ci-après :

Sur la première question :

Il convient d'examiner, en premier lieu, si la "convention-cadre" susvisée est compatible, de par son objet même, avec la Constitution.

.../...

Il convient d'observer à cet égard que la "convention-cadre" conduit chaque Etat signataire à reconnaître des "minorités nationales", à les promouvoir ainsi qu'à développer leur identité. Même si elle ne définit pas expressement ce concept, on peut déduire de plusieurs de ses stipulations certains éléments constitutifs d'une notion de "minorités nationales" caractérisant des groupements de personnes établis sur le territoire de l'Etat et ayant en commun une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse différente de celle de la majorité. On ne peut donc exclure que cette notion, du fait de sa très large acception, puisse s'appliquer en France non seulement à des ensembles composés d'étrangers mais également à des groupements de citoyens français. Or, ainsi que l'a rappelé, d'ailleurs, le Conseil Constitutionnel, il ressort de l'ensemble des textes fixant les principes fondamentaux de nos institutions que le concept juridique de "peuple français" a valeur constitutionnelle et il résulte de l'article 2 de la Constitution, qui rappelle que "la France est une République indivisible", que la loi fondamentale refuse de reconnaître toute catégorie autre que le peuple français composé de tous les citoyens français "sans distinction d'origine, de race ou de religion".

Il convient d'observer, en second lieu, que si certaines stipulations de la "convention-cadre" impartissent aux Etats signataires l'obligation de mettre en oeuvre des législations correspondant, en réalité, à des droits et libertés reconnus d'ores et déjà en France à tous les citoyens, d'autres stipulations exigent l'adoption de législations qui seraient, dans le cas de la France, contraires à certaines dispositions constitutionnelles. Ainsi :

- l'article 10 de la "convention-cadre" prévoit un véritable droit à l'utilisation de langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives. Il est, dans cette mesure, incompatible avec l'article 2 de la Constitution, lequel énonce que "la langue de la République est le français" ;

- l'article 15 de la "convention-cadre" exige la création des conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales aux affaires publiques, et spécifie que les affaires publiques dont il s'agit sont "en particulier celles les concernant". Si l'on donne une acception extensive à cette notion, cet article 15 est incompatible avec l'article 3 de la Constitution, qui exclut l'exercice de la souveraineté par une section du peuple français.

.../...

Il résulte de ce qui précède que la "convention-cadre" est incompatible avec la Constitution, et l'on doit en déduire qu'un projet de loi autorisant la ratification de cette convention se heurterait à des objections de nature constitutionnelle.

Sur la deuxième question :

La première partie de la "déclaration" qu'il pourrait être envisagé de faire lors de la signature de la "convention-cadre" présente un caractère général puisqu'elle est ainsi libellée :

"1. Les principes fondamentaux du droit français, tels qu'ils sont inscrits dans la Constitution, interdisent toute distinction entre les citoyens en fonction de leur origine, de leur race ou de leur religion. L'existence de droits exercés collectivement, fondés sur de telles considérations, ne saurait donc être reconnue en France où le respect des caractéristiques de chaque groupe - religieux, culturel, linguistique ou autre - est assuré par la protection des droits des individus membres de ces groupes."

S'il était présenté, lors de la signature de la "convention-cadre", ce texte devrait être regardé en réalité, non comme une simple "déclaration" visant à interpréter certaines stipulations de la "convention-cadre" mais comme une véritable "réserve" ayant pour objet de refuser la reconnaissance de distinctions entre citoyens fondées sur les critères fixés par la convention ainsi que l'exercice conjoint de droits fondés sur les mêmes critères. Une telle réserve n'est pas concevable eu égard au principe de bonne foi qui préside à la conduite des Etats lors de la signature des traités et elle serait même contraire à une règle du droit international coutumier puisqu'elle irait à l'encontre du but et de l'objet même du traité. Par suite, elle pourrait à bon droit être rejetée par les organes de contrôle de l'application de la convention.

Au demeurant on ne peut exclure l'hypothèse dans laquelle il serait décidé tant par les organes de contrôle de l'application de la convention que par les juridictions nationales que la convention est à raison de l'illicéité de la réserve applicable, et ce sans aucune restriction tenant à des objections de nature constitutionnelle.

.../...

Il résulte de ce qui précède que la "déclaration" envisagée ne permettrait pas à la France de signer utilement la convention tout en sauvegardant, dans l'ordre juridique interne, les règles et principes constitutionnels.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du 6 juillet 1995.

Le Conseiller d'Etat,
rapporteur,
signé : N. CHAHID-NOURAÏ

Le Vice-Président du Conseil d'Etat,
signé : R. DENOIX de SAINT MARC

Le Secrétaire Général du Conseil d'Etat,
signé : B. STIRN

CERTIFIE CONFORME,
LE SECRETAIRE GENERAL DU CONSEIL D'ETAT