L'émergence du nouveau droit linguistique dans l'Union européenne

Antoni Milian-Massana*

This paper examines the proposed new language rights regime for the European Union, comparing it with the existing regime. It analyzes novelties that will be introduced by the treaty establishing the European Constitution and the impact of the EU on language rights. This impact is not limited to EU institutions but extends to member states.

I. INTRODUCTION

Ce travail traite de l'émergence du nouveau droit linguistique dans l'Union européenne. L'auteur décrit dans la première partie le régime linguistique actuellement en vigueur dans l'Union européenne. Dans la deuxième partie, il analyse les nouveautés que le traité établissant une Constitution pour l'Europe introduira dans ce régime lorsqu'il entrera en vigueur. Les incidences de l'Union européenne sur les droits linguistiques ne se limitent pas à ses institutions. Au contraire, les libertés communautaires et le respect des droits fondamentaux par l'Union conditionnent les politiques linguistiques des États membres. Les mesures linguistiques contraignantes donnent lieu à certaines préoccupations, car elles pourraient se révéler contraires aux règles du marché commun et aux droits linguistiques inhérents aux droits de l'homme. La troisième partie montre comment, malgré le manque de compétence linguistique de l'Union, le droit communautaire façonne les droits linguistiques internes.

---

* Professeur de droit administratif à la Faculté de droit de l'Universitat Autònoma de Barcelona.

II. Le régime linguistique en vigueur dans l'Union européenne et dans les Communautés[1]

A. Les langues officielles et de travail des institutions de l'Union et des Communautés

Depuis le 1er mai 2004, date de l'entrée en vigueur du *Traité relatif à l'adhésion de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque à l'Union européenne* [traité d'adhésion Rt, RE, RC, RL, RL, RH, RM, RP, RS et Rs], l'Union européenne est composée de 25 états membres et 20 langues jouissent de la condition de langue officielle et de travail des institutions[2].

Malgré l'importance du nombre, la reconnaissance de ces 20 langues officielles et de travail des institutions est loin de refléter la cinquantaine de langues traditionnellement ou historiquement parlées au sein de l'Union[3]. En fait, ces langues représentent moins de la moitié des langues originaires de l'Union.

Il importe donc de savoir quelle institution de l'Union décide du régime linguistique de celle-ci, d'une part, et quel critère est établi par cette institution pour choisir les langues qui doivent être reconnues, d'autre part.

---

[1] Aujourd'hui les Communautés européennes sont au nombre de deux : la Communauté européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique. L'Union européenne, qui « est fondée sur les Communautés européennes » (art. 1, al. 3, du *Traité sur l'Union européenne* [traité UE]), ne les a pas absorbées. En ce qui concerne l'Union, son régime linguistique est celui des Communautés. Voir Antoni MILIAN-MASSANA, « Le régime linguistique de l'Union européenne : le régime des institutions et l'incidence du droit communautaire sur la mosaïque linguistique européenne », dans Sylvie LÉGER, dir., *Vers un agenda linguistique : regard futuriste sur les Nations Unies/Towards a Language Agenda: Futurist Outlook on the United Nations*, Ottawa, Centre canadien des droits linguistiques/Canadian Centre for Linguistic Rights, 1996, p. 137 aux pages 139-140. Une version actualisée et augmentée de cette étude est publiée dans (1995) 35 Rivista di diritto europeo 485. La *Déclaration relative au régime linguistique dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune*, annexée à l'*Acte final* du traité UE, complète le régime linguistique quant au deuxième pilier.

[2] Les institutions de l'Union sont, en réalité, les mêmes institutions que celles des Communautés : le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice et la Cour des comptes (art. 5, traité UE).

[3] Le nombre exact n'est pas certain, puisque les linguistes ne s'entendent pas sur le sujet. En tout cas, le nombre de langues traditionnellement ou historiquement parlées se situerait entre 40 et 60.

Selon les traités communautaires, la détermination du régime linguistique des institutions appartient au Conseil, qui doit statuer à l'unanimité. En effet, les articles 290 du *Traité instituant la Communauté européenne* [traité CE] et 190 du *Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique* [traité CEEA] disposent dans des termes identiques :

> Le régime linguistique des institutions de la Communauté est fixé, sans préjudice des dispositions prévues par le statut de la Cour de justice, par le Conseil, statuant à l'unanimité[4].

Ainsi, l'unanimité étant requise, l'établissement ou la modification du régime linguistique des institutions de l'Union a besoin de l'accord de tous les États membres, compte tenu du fait que le Conseil, en tant qu'institution représentant les intérêts des États membres, est « formé par un représentant de chaque État membre » (article 203, traité CE).

En ce qui concerne le critère permettant de fixer les langues qui doivent jouir du statut de langue officielle et de langue de travail des institutions des Communautés et de l'Union, le Conseil a toujours suivi un seul critère de base, auquel il a ajouté une modulation importante qu'il n'a cependant pas appliquée dans le dernier élargissement. Le critère de base et, surtout, la modulation, n'ont jamais été clairement explicités et nous les déduisons de la pratique suivie au début et pendant les adhésions. À notre avis, le critère de base peut être formulé comme suit : toutes les langues qui ont un statut de langue officielle sur l'ensemble du

---

[4] La détermination des règles linguistiques de la Cour de justice devant être prévue dans le statut de la Cour, elle échappe à la procédure de détermination du régime linguistique des autres institutions. L'adoption des règles relatives au régime linguistique applicable à la Cour dans le statut a été prescrite récemment par le traité de Nice (art. 2, par. 45 et art. 3, par. 24, du traité). L'unanimité du Conseil est aussi requise (art. 2, par. 35, du traité de Nice). Voir Antoni MILIAN-MASSANA, « Le régime juridique du multilinguisme dans l'Union européenne. Le mythe ou la réalité du principe d'égalité des langues », (2004) 38 R.J.T. 211, à la page 214, note 9, et p. 227, note 40. Le *Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes* est entré en vigueur le 1er février 2003. Une mesure transitoire est prévue dans le statut même. L'article 64 du *Protocole sur le statut de la Cour de justice* mentionne : « Jusqu'à l'adoption de règles relatives au régime linguistique applicable à la Cour et au Tribunal dans le présent statut, les dispositions du règlement de procédure de la Cour et du règlement de procédure du Tribunal relatives au régime linguistique demeurent applicables. Toute modification ou abrogation de ces dispositions doit être faite selon la procédure prévue pour la modification du présent statut. » Pour l'instant, l'adoption dans le statut de règles relatives au régime linguistique applicable à la Cour n'a pas été effectuée. Il importe de noter que, dans tous les cas, l'adoption des dispositions linguistiques applicables à la Cour exige l'unanimité des États membres.

territoire d'un État membre, ou qui ont un statut de langue officielle des institutions et organes centraux d'un État membre, acquièrent statut de langue officielle et de travail des institutions communautaires.

La modulation, qui est une conséquence du fait que l'Irlande ait renoncé à la reconnaissance de la langue irlandaise comme langue officielle et de travail et qui explique aussi que le luxembourgeois ne soit pas non plus reconnu, peut être formulée ainsi : lorsqu'un État membre reconnaît plus d'une langue officielle pour l'ensemble de son territoire ou pour les institutions et organes centraux de l'État et que l'une quelconque d'entre elles est déjà, du fait qu'elle l'est pour un autre État membre, langue officielle et de travail des institutions communautaires, les autres langues n'acquièrent pas ce statut.

En vertu du critère de base et de la modulation indiquée – cette dernière n'a pas été appliquée dans le cas du maltais –, à l'heure actuelle le nombre de langues officielles et de travail des institutions de l'Union est de 20. C'est ce qui ressort de la dernière rédaction donnée à l'article premier des deux règlements n° 1 du Conseil[5], qui se lit comme suit :

> Les langues officielles et les langues de travail des institutions de l'Union sont l'espagnol, le tchèque, le danois, l'allemand, l'estonien, le grec, l'anglais, le français, l'italien, le letton, le lituanien, le hongrois, le maltais, le néerlandais, le polonais, le portugais, le slovaque, le slovène, le finnois et le suédois[6].

La modulation que nous avons formulée ci-dessus explique l'absence de l'irlandais et du luxembourgeois, malgré leur condition de

---

[5] Les deux règlements sont le *Règlement n° 1 du Conseil, du 15 avril 1958, portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne* (aujourd'hui Communauté européenne) et le *Règlement n° 1 du Conseil, du 15 avril 1958, portant fixation du régime linguistique de la Communauté européenne de l'énergie atomique.*

[6] Voir le paragraphe 22, « Institutions », de l'annexe II de l'*Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne* (Acte d'adhésion Rt, RE, RC, RL, RL, RH, RM, RP, RS et Rs).

langue officielle dans l'ensemble, respectivement, de l'Irlande et du Luxembourg[7]. Par contre, le maltais a échappé à l'application de ladite modulation[8,9].

Bien que le *Règlement (CE) nº 930/2004 du Conseil, du 1er mai 2004, relatif à des mesures dérogatoires temporaires concernant la rédaction en maltais des actes des institutions de l'Union européenne*, garantisse uniquement la rédaction et la publication en maltais des règlements adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil, il ne représente pas une modulation nouvelle qui s'appliquerait à cette langue. Le règlement (CE) nº 930/2004 du Conseil contient simplement des mesures dérogatoires exceptionnelles et transitoires motivées par la situation actuelle en ce qui concerne le recrutement de linguistes maltais et le manque de traducteurs qualifiés qui en résulte. Afin d'éliminer les doutes concernant le changement éventuel du statut du maltais, le préambule du règlement énonce clairement : « Le statut du maltais en tant que langue officielle et langue de travail des institutions de l'Union reste inchangé. » De plus, l'article 3 du règlement précise : « Au terme de la période transitoire, tous les actes qui n'auront pas, à cette date, été publiés en maltais, seront publiés également dans cette langue. »

---

7 En vertu de l'article 8 de la Constitution de l'Irlande, aussi bien l'irlandais que l'anglais sont officiels en Irlande et la langue irlandaise, en tant que langue nationale, est consacrée comme la première langue officielle. Dans le grand-duché de Luxembourg, le luxembourgeois jouit d'un véritable statut de langue officielle à côté du français et de l'allemand.

8 Il faut se souvenir que le maltais et l'anglais sont les langues officielles à Malte.

9 Il nous semble intéressant d'indiquer que, dans le contexte canadien, l'application stricte de la modulation de détermination des langues officielles et de travail des institutions de l'Union à une éventuelle union formée, par exemple, par les trois parties de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALÉNA), ferait de l'anglais et de l'espagnol les seules langues officielles et de travail de cette union. En bref, le français ne se verrait pas reconnaître un tel statut. Les conséquences pour le français pourraient être graves. Ainsi, une norme similaire à la règle relative à l'étiquetage des denrées alimentaires contenue dans la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 mars 2000, empêcherait l'exigence de l'étiquetage en français partout au Canada, y compris au Québec. Voir Antoni MILIAN-MASSANA, « Les modalités linguistiques d'organisation d'une organisation supranationale : le cas de l'Union européenne », dans *Diversité des appartenances culturelles et réaménagement des institutions politiques et de la citoyenneté*, actes du colloque tenu à l'Institut de recherche en politiques publiques [IRPP], à Montréal, les 27 et 28 septembre 2002 [à paraître]. Sur les normes canadiennes en matière d'emballage et d'étiquetage bilingues, voir R. LECKEY et E. DIDIER, « Le droit linguistique privé », dans Michel BASTARACHE, dir., *Les droits linguistiques au Canada*, 2e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais Inc., 2004, p. 495 aux pages 566-567. L'ALÉNA a justement soulevé la préoccupation concernant la langue d'étiquetage des produits. Voir Normand LABRIE, « Les enjeux linguistiques nord-américains de l'Accord de libre-échange entre le Canada, le Mexique et les États-Unis : quelles stratégies mettre au point face à l'anglais *lingua franca* de fait ? », dans *Langue nationale et mondialisation : enjeux et défis pour le français*, Québec, Conseil de la langue française, 1995, p. 111 à la page 118.

Le régime linguistique communautaire que nous venons de décrire devient, en principe, nécessaire – sauf la reconnaissance du maltais – afin de garantir l'intelligibilité des textes et des actes communautaires aux citoyens de l'Union. L'ampleur des buts poursuivis par l'Union européenne et les Communautés – par exemple, dans l'ordre économique, l'établissement d'un marché commun et d'une union économique et monétaire – a rendu nécessaire la création d'institutions supranationales capables d'édicter des normes directement applicables dans l'ordre juridique des États membres[10]. En outre, ces institutions doivent prendre des décisions s'adressant directement aux citoyens. Dans tous ces cas, le régime linguistique fixé par le Conseil est le seul régime qui peut garantir formellement l'intelligibilité des actes communautaires. Cette intelligibilité est assurée du fait qu'au moins une des langues officielles de l'Union coïncide toujours avec une des langues officielles de n'importe quelle partie du territoire de l'Union[11].

---

[10] Par contre, le seul établissement d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière ne requiert pas d'institutions supranationales. Ainsi la structure institutionnelle de l'ALÉNA est minimale. Les institutions formelles créées par l'Accord sont la Commission du libre-échange (art. 2001) et le Secrétariat (art. 2002); des comités et des groupes de travail sont aussi prévus pour des fonctions spécifiques. Les conflits sont résolus par des institutions non permanentes.

> Unlike the treaties governing the European Union, NAFTA does not create supranational institutions with powers that transcend those of the national governments of the NAFTA countries. As under the FTA, there is no permanent institution for resolving disputes. The only formal institutions created by NAFTA are the Free Trade Commission and the Secretariat. NAFTA also creates a number of committees and working groups that will carry out specified functions.

Jon R. JOHNSON, *The North American Free Trade Agreement: A Comprehensive Guide*, Aurora, Canada Law Book, 1994, p. 484. Sur les différences entre une zone de libre-échange, une union douanière, un marché commun, une union économique et une union monétaire, voir *p. ex.* José WOEHRLING, « Politique linguistique et libre-échange : l'incidence de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur la législation linguistique du Québec (à la lumière de l'expérience de la Communauté économique européenne) », dans *Contextes de la politique linguistique québécoise (Analyses juridique, démographique, économique et culturelle présentées au séminaire du Conseil de la langue française, du 12 au 14 novembre 1992)*, Québec, Publications du Québec (Dossier du Conseil de la langue française, n° 36), 1993, p. 79, en particulier la page 111; Hans VAN HOUTTE, *The Law of International Trade*, 2e éd., Londres, Sweet & Maxwell, 2002, p. 48-49. Pour les conséquences et les effets linguistiques qui découlent de l'ALÉNA, voir p. ex. José WOEHRLING, *id.*; N. LABRIE, *loc. cit.*, note 9; Ivan BERNIER, « La préservation de la diversité linguistique à l'heure de la mondialisation », (2001) 42 C. de D. 913, aux pages 947-950.

[11] Les articles 2, 3, 4 et 5 des deux règlements n° 1 du Conseil établissent, dans des termes identiques, les effets juridiques attachés au statut de langue officielle. Dans l'essentiel, ces effets consistent à faire des langues officielles le véhicule des rapports entre les institutions et les États membres et les personnes relevant de la juridiction de ceux-ci. Plus précisément, selon l'article 2, « [l]es textes adressés aux institutions par un État membre ou par une personne relevant de la juridic-

Par conséquent, le régime linguistique communautaire, qui semble être l'expression d'une forte volonté multilingue, est en réalité, sauf dans le cas de la reconnaissance du maltais, une exigence des principes de la sécurité juridique et de l'égalité ou non-discrimination[12]. D'où la difficulté à réduire le nombre des langues officielles. En effet, la réduction du nombre des langues officielles obligerait les États concernés à traduire les dispositions et les actes destinés à leurs citoyens, ce qui supposerait un simple transfert du coût, mais au préjudice ajouté du manque de fiabilité des normes et du risque d'altérer, avec la dispersion des centres de traduction, l'application uniforme du droit communautaire[13].

D'autre part, la reconnaissance de 20 langues de travail n'exprime pas non plus nécessairement une vocation multilingue, comme le démontre le fait que l'activité interne des institutions soit très loin de respecter le statut d'égalité de ces langues. Cette activité se déroule *de facto* dans peu de langues, habituellement en anglais et en français, voire en allemand[14]. Par ailleurs, l'égalité des 20 langues officielles et de

---

tion d'un État membre sont rédigés au choix de l'expéditeur dans l'une des langues officielles. La réponse est rédigée dans la même langue ». Selon l'article 3, « [l]es textes adressés par les institutions à un État membre ou à une personne relevant de la juridiction d'un État membre sont rédigés dans la langue de cet État ». L'article 4 énonce que « [l]es règlements et les autres textes de portée générale sont rédigés dans les vingt langues officielles ». Finalement, l'article 5 prescrit : « [l]e Journal officiel de l'Union européenne paraît dans les vingt langues officielles ».

[12] L'intelligibilité des actes communautaires pour les citoyens est une exigence incontournable qui découle des principes de la sécurité juridique et de l'égalité ou non-discrimination que tout État de droit doit respecter. La Cour de justice des Communautés européennes a incorporé dans l'ordre juridique communautaire des principes généraux du droit, parmi lesquels se trouvent le principe de la sécurité juridique et le principe d'égalité. Le lien entre la sécurité juridique et l'intelligibilité linguistique a été souligné par la Cour dans l'arrêt *Alfonso Farrauto c. Bau-Berufsgenossenschaft*, 66-74, [1975] E.C.R. 157, à la page 163. Sur les motifs du multilinguisme communautaire, voir Guy ISAAC et Marc BLANQUET, *Droit communautaire général*, 8e éd., Paris, Colin, 2001, p. 102; A. MILIAN-MASSANA, *loc. cit.*, note 4, p. 216.

[13] Voir A. MILIAN-MASSANA, *loc. cit.*, note 1, 165-166; Niamh NIC SHUIBHNE, *EC Law and Minority Language Policy: Culture, Citizenship and Fundamental Rights*, La Hague, Kluwer Law International, 2004, p. 29; A. MILIAN-MASSANA, *loc. cit.*, note 4, p. 248.

[14] N. NIC SHUIBHNE, *op. cit.*, note 13, p. 28, souligne que : « In reality, just one or two of the official EC languages are used regularly as *de facto* working languages within the institutions. »; Voir également A. MILIAN-MASSANA, *loc. cit.*, note 4, pages 225-227. Pour le multilinguisme dans le fonctionnement de l'Union et le coût financier de ce multilinguisme, voir aussi Álvaro DE ELERA-SAN MIGUEL HURTADO, « Unión Europea y multilinguismo », (2004) 9 Revista española de Derecho Europeo 85, aux pages 110-126. Pour des données sur l'usage des langues au sein des institutions ainsi que la montée de l'anglais et la baisse relative du français dans les usages écrits, voir Claude TRUCHOT, « Langues et supranationalité en Europe : l'influence linguistique de l'Union européenne », dans Jacques MAURAIS et Michel A. MORRIS, dir., « Géostratégies des langues », (2001) 99-100 Terminogramme 231, aux pages 235-238.

travail des institutions disparaît *de jure*, et non seulement *de facto*, dans la majorité des organes ou agences communautaires. Ceux-ci n'étant pas des *institutions* communautaires, le régime linguistique des institutions n'est pas nécessairement applicable aux organes ou agences. Cela explique, par exemple, que la Banque centrale européenne, qui n'est pas actuellement une institution, ait reconnu une seule langue de travail, l'anglais, bien que ses langues officielles soient au nombre de 20 ou que le *Règlement (CE) nº 40/94 du Conseil, du 20 décembre 1993, sur la marque communautaire* établisse que les langues de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) sont l'allemand, l'anglais, l'espagnol, le français et l'italien, après avoir prescrit que les demandes de marque communautaire peuvent être déposées dans l'une des langues officielles de la Communauté européenne (article 115).

B. Les langues des traités

Le statut de langue officielle et de travail des institutions de l'Union n'est pas le seul qui ait été prévu pour les langues parlées traditionnellement au sein de celle-ci. Il y a aussi le statut des langues dans lesquelles le texte des traités communautaires fait « également foi ». Le statut de ces langues, que nous appelons statut de « langue des traités », consiste en ce qui suit : en premier lieu, la possibilité d'invoquer dans les tribunaux les textes des traités établis dans ces langues; en deuxième lieu, le fait que les langues des traités sont automatiquement incorporées dans les programmes linguistiques institués par les Communautés[15]; et en troisième lieu, ce qui est la conséquence juridique la plus importante, le fait que tout citoyen de l'Union peut écrire aux institutions, au médiateur, au Comité économique et social et au Comité des régions dans l'une quelconque des langues des traités et recevoir une réponse rédigée dans la même langue. Ce dernier effet juridique ressort de l'article 21, troisième alinéa, du traité CE, qui dit ce qui suit :

---

[15] Voir le point 2, lettre *b*, de l'« Action 1 : "Comenius" : enseignement scolaire » et le point 2 de l' « Action 4 : "Lingua" : enseignement et apprentissage des langues ». Les actions « Comenius » et « Lingua », qui font partie du programme Socrates, se trouvent dans l'annexe à la *Décision nº 253/2000/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 janvier 2000, établissant la deuxième phase du programme d'action communautaire en matière d'éducation « Socrates »*.

> Tout citoyen de l'Union peut écrire à toute institution ou organe visé au présent article ou à l'article 7 [le Parlement européen, le médiateur, le Conseil, la Commission, la Cour de justice, la Cour des comptes, le Comité économique et social et le Comité des régions] dans l'une des langues visées à l'article 314 [les langues dans lesquelles le texte des traités fait également foi] et recevoir une réponse rédigée dans la même langue[16].

Les langues qui jouissent du statut de langue des traités sont aujourd'hui les 20 langues officielles plus l'irlandais[17]. Toutefois, l'irlandais est la seule langue qui profite véritablement de ce statut, puisque les deuxième et troisième conséquences du statut de langue des traités, que nous venons de mentionner ci-dessus, sont déjà pratiquement comprises dans le statut de langue officielle et de travail[18].

Pour une meilleure connaissance du régime linguistique de l'Union, il convient encore d'indiquer, en ce qui concerne l'irlandais, que la condition de langue quasi officielle obtenue à partir du statut de langue des traités est complétée par d'autres reconnaissances[19]. De toute façon,

---

[16] Cet alinéa n'a été enchâssé dans le traité CE que par le traité d'Amsterdam; c'est donc une reconnaissance linguistique récente. Le *Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes* est entré en vigueur le 1er mai 1999.

[17] Par exemple, pour le traité CE l'article 314 énonce :

> Le présent traité rédigé en un exemplaire unique, en langue allemande, en langue française, en langue italienne et en langue néerlandaise, les quatre textes faisant également foi [...]. En vertu des traités d'adhésion, font également foi les versions du présent traité en langues anglaise, danoise, espagnole, finnoise, grecque, irlandaise, portugaise et suédoise.

Pour le traité UE, voir l'article 53. Les énoncés des articles 53 du traité UE et 314 du traité CE doivent encore être complétés par l'article 61 de l'Acte d'adhésion Rt, RE, RC, RL, RL, RH, RM, RP, RS et Rs. Cet article édicte que :

> Le gouvernement de la République italienne remet aux gouvernements des nouveaux États membres une copie certifiée conforme du traité sur l'Union européenne, du traité instituant la Communauté européenne et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ainsi que des traités qui les ont modifiés ou complétés [...]. Les textes de ces traités, établis en langue tchèque, estonienne, hongroise, lettone, lituanienne, maltaise, polonaise, slovaque et slovène, sont annexés au présent acte. Ces textes font foi dans les mêmes conditions que les textes des traités visés au premier alinéa, établis dans les langues actuelles.

[18] Pour les différences entre ce qui est prévu, pour les langues officielles, à l'article 2 des règlements n° 1, et ce qu'établit, pour les langues des traités, le troisième alinéa de l'article 21 du traité CE, voir A. MILIAN-MASSANA, *loc. cit.*, note 4, pages 227-228.

[19] Ces autres reconnaissances sont les deux suivantes : la reconnaissance de l'irlandais comme langue de procédure de la Cour de justice et du Tribunal de première instance et le caractère authentique conféré aux règlements de procédure de la Cour de justice et du Tribunal rédigés en irlandais. Le statut particulier de la langue irlandaise est en compensation du fait qu'elle n'a pas acquis le statut de langue officielle et de travail des institutions communautaires, même si elle est la langue officielle dans l'ensemble d'un État membre. Quant au luxembourgeois, l'autre langue

le statut de l'irlandais est encore loin du statut des langues officielles. Ainsi les sources de droit dérivé (les règlements, les directives et certaines décisions) ne sont pas rédigées en irlandais. De plus, les arrêts de la Cour et du Tribunal ne sont pas traduits dans cette langue. D'autre part, ne se voyant pas reconnaître le statut de langue officielle, et par conséquent de langue de travail, l'irlandais est aussi complètement absent des activités internes du Conseil, de la Commission et du Parlement.

Les dispositions relatives à la diversité linguistique ainsi qu'à l'apprentissage et à la diffusion des langues des États membres de l'article 149 du traité CE[20], qui complètent les articles des traités prenant explicitement en considération la réalité plurilingue[21], ont souvent été interprétées de façon restrictive, comprenant uniquement les langues qui jouissent d'un statut au sein des institutions de l'Union ou les langues qui sont officielles dans l'ensemble des États membres. Dans la mesure où l'article 149 constitue une des bases légales qui fondent normalement les programmes pour l'apprentissage et le perfectionnement des langues, cette interprétation restrictive implique que les autres langues parlées

---

officielle dans l'ensemble d'un État membre qui ne se voit pas reconnaître le statut de langue officielle et de travail des institutions de l'Union, sa reconnaissance est bien moindre. Le seul aspect remarquable est son inclusion automatique dans les programmes linguistiques des Communautés. Par conséquent, il ne semble pas possible de parler de la reconnaissance d'un véritable statut dans le cas du luxembourgeois.

[20] Selon le premier paragraphe de l'article 149 du traité CE :

> La Communauté contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action *tout en respectant pleinement* la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que *leur diversité culturelle et linguistique* [Nos italiques].

Le premier tiret du deuxième paragraphe de l'article 149 établit : « 2. L'action de la Communauté vise : – à développer la dimension européenne dans l'éducation, notamment par l'apprentissage et la diffusion des langues des États membres. »

[21] Bien que déjà moins importantes, il y a d'autres mentions ayant trait au plurilinguisme dans le droit communautaire primaire, *p. ex.* dans le *Protocole n° 10 sur l'utilisation de termes spécifiquement autrichiens de la langue allemande dans le cadre de l'Union européenne*, qui est annexé à l'*Acte relatif aux conditions d'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne* (Acte d'adhésion RN, RA, RF et RS). Il convient de noter que l'Acte d'adhésion RN, RA, RF et RS a été modifié, puisque le royaume de Norvège n'avait pas déposé à temps ses instruments de ratification, par la *Décision du Conseil, du 1er janvier 1995, portant adaptation des instruments relatifs à l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne*.

historiquement et traditionnellement dans l'Union européenne ne bénéficient pas habituellement de ces programmes[22].

C. Les langues autres que les langues officielles et de travail et les langues des traités

Quant aux autres langues parlées historiquement au sein de l'Union européenne, aucune reconnaissance institutionnelle n'est prévue. Le droit communautaire n'établit d'autres statuts que ceux des langues officielles et de travail et des langues des traités. La reconnaissance des autres langues se limite principalement à des résolutions du Parlement encourageant leur protection; à leur incorporation dans certains programmes communautaires – bien qu'il faille se souvenir qu'elles ont été systématiquement exclues des programmes fondamentaux pour l'apprentissage et le perfectionnement des langues européennes (c'est le cas, par exemple, des actions Comenius et Lingua, déjà mentionnées)[23] –; au soutien du Bureau européen pour les langues moins répandues et du réseau Mercator et, finalement, à la demande d'études et de rapports sur

---

[22] L'interprétation restrictive ne semble pas admissible car elle emporte distinctions entre les langues alors que le traité n'en prévoit aucune. Voir A. MILIAN-MASSANA, *loc. cit.*, note 4; p. 250, note 98.

[23] Comme nous l'avions rappelé à une autre occasion :

> [D]e nombreux programmes linguistiques ou des programmes qui prévoient des mesures concernant l'usage des langues ont été adoptés par les institutions communautaires sur la base des articles 149 (anciennement art. 126), 150 (anciennement art. 127), 151 (anciennement art. 128) et 157 (anciennement art. 130) du traité CE [...] Cependant, plus souvent qu'autrement, ils ne réussissent pas à favoriser l'égalité entre les langues européennes. D'un côté, certains programmes ont exclu *expressis verbis* les langues autres que les langues officielles et de travail (à l'exception de l'irlandais et du luxembourgeois); d'un autre côté, la majorité des programmes, bien qu'ils soient destinés à promouvoir le multilinguisme communautaire, ne bénéficient normalement qu'aux langues officielles les plus répandues.

A. MILIAN-MASSANA, « Les modalités linguistiques d'organisation d'une organisation supranationale : le cas de l'Union européenne », *loc. cit.*, note 9. La Cour de justice des Communautés européennes a rendu quelques arrêts sur la question de la base légale des programmes qui traitent des aspects linguistiques. Dans l'arrêt *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, C-42/97 [1999] E.C.R. I-869, la Cour a fait prévaloir les aspects industriels face aux aspects culturels (et linguistiques), ce qui a permis d'affirmer que la décision de la Cour « illustre de façon fort éloquente l'ambivalence qui caractérise encore la position de l'Union européenne sur le traitement de la diversité culturelle ». I. BERNIER, *loc. cit.*, note 10, p. 946. Le *Plan d'action 2004-2006* destiné à promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique, que la Commission a mis en œuvre le 1er janvier 2004, comprend toutes les langues. Toutefois, ce plan ne se substitue pas aux programmes linguistiques du Parlement et du Conseil préexistants, comme l'action Lingua, qui conservent les mêmes restrictions. Voir le *Plan d'action 2004-2006*, dans le document COM(2003) 449 final du 24 juillet 2003.

les langues minoritaires dont elles peuvent faire l'objet. Pour l'instant, l'absence d'un « acte de base » empêche la Commission de gérer un poste budgétaire destiné à favoriser les langues régionales ou minoritaires[24]. Par ailleurs, le régime linguistique communautaire ne prévoit aucun traitement spécifique pour les langues qui se voient reconnaître la condition de langue officielle dans une partie du territoire d'un État membre.

Bien qu'une vingtaine de langues bénéficient du statut de langue officielle et de travail, ce qui est un fait méritoire et remarquable, le régime linguistique de l'Union reste dénué de toute proportion. Ainsi, le catalan, langue parlée par environ sept millions de locuteurs, est une langue à peu près inexistante pour l'ordre juridique communautaire[25], bien que le nombre de locuteurs du catalan soit supérieur, voire très supérieur, au nombre de locuteurs de huit des vingt langues officielles et de travail des institutions de l'Union[26].

En effet, le catalan ne jouit d'aucun statut au sein de l'Union. Il a toujours été exclu des programmes fondamentaux établis par le Parlement et le Conseil pour l'apprentissage et le perfectionnement des langues européennes. Cette exclusion des programmes pour l'apprentissage des langues est particulièrement inacceptable et incohérente du fait qu'en Catalogne la langue véhiculaire dans l'enseignement primaire et secondaire est normalement la langue catalane[27]. L'exclusion du catalan

---

[24] Cette absence explique que le poste budgétaire (B3-1006) ait été paralysé. Voir A. MILIAN-MASSANA, *loc. cit.*, note 4, 243-244.

[25] La *Résolution du Parlement européen, du 11 décembre 1990, sur la situation des langues dans la Communauté et celle de la langue catalane* ne représente qu'une reconnaissance symbolique du catalan; elle est dépourvue de force contraignante. Voir A. MILIAN-MASSANA, *loc. cit.*, note 4, 234-236. La reconnaissance symbolique prévue dans la résolution a été étendue ultérieurement aux langues galicienne et basque. Voir Iñaki AGIRREAZKUENAGA, *Diversidad y convivencia lingüística. Dimensión europea, nacional y claves jurídicas para la normalización del Euskara*, Donostia-San Sebastián, Gipuzkoako Foru Aldundia/Diputación Foral de Gipuzkoa, 2003, p. 37.

[26] Ces huit langues sont les suivantes : le slovaque (5,49 millions de locuteurs), le danois (5,15), le finnois (4,72), le lituanien (3,04), le slovène (1,81), le letton (1,40), l'estonien (0,94) et le maltais (0,36). Le manque de proportion n'est pas seulement une question de nombres de locuteurs. C'est aussi une question qui intéresse la vitalité même des langues. De ce point de vue, le catalan se trouve aussi en tête de la majorité des langues que nous venons d'énumérer. D'autre part le catalan, bien que ce soit le cas le plus frappant, n'est pas la seule langue qui subit le manque de proportion. On peut mentionner le galicien (2,47 millions de locuteurs) ou le basque (1,07), langues qui sont aussi officielles dans une partie du territoire d'un État membre.

[27] L'article 21, paragraphe 1, de la Loi 1/1998 du Parlement de la Catalogne, du 7 janvier 1998, sur la politique linguistique, établit : « El català s'ha d'utilitzar normalment com a llengua

des programmes linguistiques est encore plus grossière et injustifiée étant donné que des langues parlées dans des États qui n'appartiennent pas à l'Union ont été admises. C'est le cas, par exemple, de l'islandais (264 000 locuteurs) et du norvégien (4,34 millions de locuteurs)[28]. En somme, la seule reconnaissance des langues qui sont officielles dans l'ensemble des États membres est un critère valable et nécessaire, mais tout à fait insuffisant.

III. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe[29]

Afin de mieux encadrer les nouvelles dispositions qui entreront en vigueur avec le *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* (traité CpE), signé à Rome le 29 octobre 2004[30], il convient d'abord de faire deux observations de caractère général. Premièrement, le traité CpE abroge les traités CE et UE, ainsi que, dans l'essentiel, les actes et les traités qui les ont complétés ou modifiés (article IV-437). Par conséquent, les articles du traité CpE se substituent aux articles des traités CE et UE, et le texte de la Constitution pour l'Europe doit nécessairement

---

vehicular i d'aprenentatge en l'ensenyament no universitari. » Le seul nombre d'élèves inscrits dans les écoles et les centres d'enseignement primaire et secondaire de la Catalogne est déjà de 992 697 (année scolaire 2001-2002), dépassant légèrement celui des locuteurs de l'estonien et de beaucoup celui des locuteurs du maltais, ces deux dernières langues étant des langues officielles et de travail des institutions de l'Union. Le nombre d'élèves est emprunté à l'*Anuari estadístic de Catalunya 2003*, Barcelone, Generalitat de Catalunya/Institut d'Estadística de Catalunya, 2003, p. 544.

[28] Voir I. AGIRREAZKUENAGA, *op. cit.*, note 25, p. 78. Dans la réponse donnée par madame Reding au nom de la Commission à la question écrite E-1731/00, on peut lire ce qui suit :

> La décision concernant le programme Socrates énumère comme langues cibles les 11 langues « officielles » de la Communauté, plus l'irlandais et le luxembourgeois. Les langues nationales des pays de l'Espace économique européen (EEE) – norvégien et islandais – et les langues nationales des nouveaux pays participants sont aussi éligibles. Les langues régionales et minoritaires ne sont pas éligibles comme langues cibles au titre du programme Socrates.

Journal officiel des Communautés européennes, C 46 E, 13 février 2001, p. 211. L'exclusion du catalan et l'inclusion du norvégien dans les programmes linguistiques sont encore plus choquantes si l'on tient compte du fait que la Norvège a refusé explicitement, à deux reprises, de devenir membre des Communautés et de l'Union.

[29] *Journal officiel de l'Union européenne*, C 310, 16 décembre 2004.

[30] Ayant été signé récemment, le traité CpE n'est pas encore entré en vigueur. Par conséquent, les commentaires qui suivent visent un texte qui n'a pas encore d'effets juridiques externes. En ce qui concerne l'entrée en vigueur, le paragraphe 2 de l'article IV-447 énonce que le traité « entre en vigueur le 1er novembre 2006, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés, ou, à défaut, le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procède le dernier à cette formalité ».

traiter de la majorité des questions réglées par les traités CE et UE. En second lieu, le traité prévoit la suppression de la Communauté européenne. En effet, en vertu du premier paragraphe de l'article IV-438 du traité CpE, l'Union européenne établie par le nouveau traité « succède à l'Union européenne instituée par le traité sur l'Union européenne et à la Communauté européenne ».

En ce qui concerne les langues, le traité CpE introduit à peine quelques modifications notables au cœur du régime linguistique en vigueur. Ainsi, le traité CpE demeure aussi muet quant au régime linguistique des institutions de l'Union. De façon similaire aux traités précédents, il se limite à établir la procédure pour la détermination de ce régime, sans énumérer les langues officielles et de travail. La procédure établie est exactement la même que celle qui est aujourd'hui en vigueur : le régime linguistique des institutions doit être fixé par le Conseil, statuant à l'unanimité. L'article III-433 dit, exactement : « Le Conseil adopte à l'unanimité un règlement européen fixant le régime linguistique des institutions de l'Union, sans préjudice du statut de la Cour de justice de l'Union européenne »[31].

Bien que cet article ressemble aux articles 290 du traité CE et 190 du traité CEEA, une petite modification du régime linguistique, qui est une conséquence du traité CpE lui-même, mérite d'être notée : dans la mesure où le Conseil européen et la Banque centrale européenne deviennent des institutions (article I-19 et I-30 traité CpE), le régime linguistique des institutions qu'adopte le Conseil voit accroître le nombre des sujets concernés.

Le traité CpE reprend aussi la seule disposition linguistique substantielle qui se trouve dans les traités communautaires. En effet, de l'ensemble des articles I-10, paragraphe 2, alinéa d) et III-128 du traité CpE, il résulte une norme très semblable à celle du troisième alinéa de l'article 21 du traité CE. L'article I-10 garantit aux citoyens de l'Union ce qui suit :

---

[31] Le Conseil mentionné par l'article III-433 est le Conseil des ministres. Le *Statut de la Cour de justice de l'Union européenne*, qui se trouve dans un protocole annexé au traité CpE, établit la procédure pour fixer les règles relatives au régime linguistique applicable à la Cour. Ces règles doivent être fixées « par un règlement européen du Conseil statuant à l'unanimité » (art. 64). Le régime linguistique doit toujours faire l'unanimité. L'article III-381 du traité CpE protège le contenu de l'article 64 du statut.

> 2. Les citoyens de l'Union [...] ont : [...] d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues de la Constitution et de recevoir une réponse dans la même langue.

L'article III-128 complète cette disposition, dans la mesure où il précise les « langues de la Constitution », qui sont celles énumérées à l'article IV-448, paragraphe 1 (c'est-à-dire toutes les langues dans lesquelles les textes établis du traité font « également foi ». Comme nous le verrons ci-dessous, ces langues sont les mêmes que celles qui jouissent aujourd'hui du statut de langue des traités). En outre, l'article III-128 détermine les institutions et organes visés à l'article I-10, paragraphe 2, alinéa d). Ces institutions et organes sont le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil des ministres, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne, la Cour des comptes, le médiateur européen, le Comité des régions et le Comité économique et social.

Les seules différences importantes entre les disposition contenues dans les articles I-10 et III-128 du traité CpE et l'article 21 du traité CE consistent, d'une part, en ce que la nouvelle norme parle explicitement de « droit », ce qui efface tous les doutes sur la nature de la reconnaissance qui découlent de l'article 21; de l'autre, ce *droit* vise aussi le Conseil européen et la Banque centrale européenne, ce qui est une conséquence du fait que, dans la Constitution, comme il a déjà été mentionné, le Conseil européen et la Banque centrale européenne deviennent des institutions. Une troisième différence, qui comporte à peine des conséquences juridiques, consiste en ce que le traité CpE établit de façon générique que les citoyens de l'Union ont le droit de « *s'adresser* aux institutions et aux organes », tandis que l'article 21, troisième alinéa, indique que tout citoyen de l'Union peut « *écrire* à toute institution ou organe ». Enfin, une quatrième différence peut être encore signalée. Il s'agit de l'énoncé qui se trouve à la fin du paragraphe 2 de l'article I-10, énoncé qui ne se trouve pas dans le traité CE. Selon cet énoncé, les droits énumérés à l'article I-10, paragraphe 2, « s'exercent dans les conditions et limites définies par la Constitution et par les mesures adoptées en application de celle-ci ». Alors que la restriction prévue par rapport aux conditions et aux limites définies par la Constitution est tout à fait pertinente, les mesures adoptées en application du traité ne devraient pas impliquer de restrictions aux droits proclamés. Ces mesures

doivent simplement se limiter à faciliter l'exercice des droits. Autrement, la reconnaissance constitutionnelle serait vide de contenu.

Les langues qui acquièrent le statut de langue du traité CpE sont les langues des traités communautaires précédents; c'est-à-dire que le texte du traité CpE fait « également foi » dans les 20 langues officielles plus l'irlandais. Ici, il n'y a pas non plus la moindre nouveauté par rapport au régime linguistique préexistant. Comme il est déjà habituel dans tous les traités communautaires, nous trouvons énumérées les langues du traité dans le dernier article – l'article IV-448 – dont le premier paragraphe se lit comme suit :

> 1. Le présent traité rédigé en un exemplaire unique, en langues allemande, anglaise, danoise, espagnole, estonienne, française, finnoise, grecque, hongroise, irlandaise, italienne, lettonne, lituanienne, maltaise, néerlandaise, polonaise, portugaise, slovaque, slovène, suédoise et tchèque, les textes établis dans chacune de ces langues faisant également foi, sera déposé dans les archives du gouvernement de la République italienne, qui remettra une copie certifiée conforme à chacun des gouvernements des autres États signataires.

Ce qui est une véritable nouveauté qui mérite d'être soulignée, c'est le deuxième paragraphe de l'article IV-448. Ce paragraphe a été ajouté pendant la conférence intergouvernementale, en profitant de la dernière phase des négociations, afin de répondre à la revendication catalane qui voulait inclure le catalan parmi les 21 langues du traité énumérées dans l'article IV-448[32], revendication qui n'a été que partiellement transmise et soutenue par le gouvernement espagnol[33]. Par l'entremise de l'incorporation du catalan parmi les langues du traité, les Catalans voulaient obtenir pour la langue catalane un statut semblable à celui de l'irlandais, langue quasi officielle, selon ce que nous avons déjà vu.

Le deuxième paragraphe, qui a été enchâssé presque à la dernière minute, prévoit textuellement ce qui suit :

> 2. Le présent traité peut aussi être traduit dans toute autre langue déterminée par les États membres parmi celles qui, en vertu de l'ordre

---

[32] Ainsi, le 5 mai 2004, le Parlement de la Catalogne a mandaté le gouvernement catalan afin que celui-ci intervienne auprès du gouvernement espagnol pour faire inclure la langue catalane dans la liste des langues de l'article IV-10 du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Afin de mieux saisir l'accord du Parlement catalan, il convient de noter que l'article IV-10 est devenu l'article IV-448 de la version définitive du traité.

[33] La proposition du gouvernement espagnol se trouve à mi-chemin entre la demande catalane et la reconnaissance du deuxième paragraphe de l'article IV-448.

> constitutionnel de ces États membres, jouissent du statut de langue officielle sur tout ou partie de leur territoire. L'État membre concerné fournit une copie certifiée de ces traductions, qui sera versée aux archives du Conseil.

Cependant, ce paragraphe est très loin de satisfaire la volonté catalane. Les traductions du traité CpE qu'il prévoit n'acquièrent pas la valeur de textes authentiques. D'autre part, les citoyens de l'Union ne se verront pas reconnaître le droit de s'adresser aux institutions et à certains organes dans l'une quelconque de ces langues et de recevoir une réponse dans la même langue. L'article III-128, qui a été ultérieurement modifié afin de dissiper les doutes, prescrit clairement que les langues dans lesquelles tout citoyen de l'Union a le droit de s'adresser aux institutions ou organes en vertu de l'article I-10, paragraphe 2, alinéa d), et de recevoir une réponse, sont celles qui sont « énumérées à l'article IV-448, *paragraphe 1* » (nos italiques).

En réalité, aucun bénéfice concret n'est prévu par le traité CpE en faveur des langues qui, dans l'avenir, profiteront du deuxième paragraphe. Ainsi, rien ne garantit non plus que ces langues soient nécessairement incluses dans les programmes linguistiques, ce qui aurait déjà été une amélioration remarquable, vu leur situation d'abandon. De toute façon, à notre avis, à partir des articles II-82 et I-3 du traité, articles que nous analyserons ci-dessous, il est possible d'argumenter que toutes les langues parlées historiquement au sein de l'Union devraient être incluses, de façon proportionnelle, dans les programmes d'apprentissage des langues adoptés par les institutions.

La déclaration n° 29, qui se trouve annexée à l'acte final et qui a pour titre *Déclaration ad article IV-448, paragraphe 2*, n'ajoute pas grand-chose quant à la portée réelle du deuxième paragraphe. À cet égard, la déclaration se limite à indiquer que l'Union est attachée à la diversité culturelle de l'Europe et que celle-ci « continuera d'accorder une attention particulière à ces langues [celles du deuxième paragraphe de l'article IV-448] et à d'autres langues ». Voilà donc une déclaration d'intention ou une clause interprétative dont le contenu est évanescent et dont les effets sont, par conséquent, incertains[34].

---

[34] Le texte complet de la déclaration n° 29 se lit comme suit :
La Conférence estime que la possibilité de traduire le traité établissant une Constitution pour l'Europe dans les langues visées à l'article IV-448, paragraphe 2, contribue à la réalisation de l'objectif énoncé à l'article I-3, paragraphe 3, quatrième alinéa, qui prévoit que

Ce qui est remarquable dans le deuxième paragraphe de l'article IV-448, c'est le fait qu'il fait ressortir les langues qui jouissent du statut de langue officielle sur tout ou *partie* du territoire d'un État membre. Cette distinction apportée par l'article IV-448 entre les langues officielles sur une partie du territoire et les autres langues non reconnues pourra faciliter qu'un statut particulier soit accordé aux langues qui profitent de la possibilité visée dans le deuxième paragraphe dans le cas où une réforme du régime linguistique de l'Union serait effectuée.

Quelles sont les langues qui peuvent être incluses dans le deuxième paragraphe de l'article IV-448? Selon le libellé de ce paragraphe, les langues qui peuvent être incluses sont toutes les langues autres que les 21 langues des traités qui, en vertu de « l'ordre constitutionnel » des États membres, « jouissent du statut de langue officielle sur tout ou partie de leur territoire ». Les langues doivent donc remplir une double condition : jouir du statut de langue officielle[35] et que ce statut soit prévu dans l'ordre constitutionnel[36]. À notre connaissance, les langues qui

---

l'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique. À cet égard, la Conférence confirme que l'Union est attachée à la diversité culturelle de l'Europe et qu'elle continuera d'accorder une attention particulière à ces langues et à d'autres langues.

La Conférence recommande que les États membres qui souhaitent faire usage de la possibilité visée à l'article IV-448, paragraphe 2, fassent connaître au Conseil, dans les six mois suivant la signature du traité, la ou les langues dans lesquelles ce traité sera traduit.

[35] Une langue jouit du statut de langue officielle si elle est reconnue comme langue de communication entre les citoyens et les pouvoirs publics, sans que ceux-ci puissent exiger de ceux-là l'apport de traductions, et comme langue de communication au sein des institutions publiques. Sur la portée juridique du statut de langue officielle, voir p. ex. Mario PEDRAZZINI, « Les principes du droit des langues en Suisse », (1962) 4 Res Publica 238, 240 et 244; André BRAËN, « Les droits linguistiques », dans Michel BASTARACHE, dir., *Les droits linguistiques au Canada*, 1re éd., Montréal, Éditions Yvon Blais Inc., 1986, 1, aux pages 18 à 21; Antoni MILIAN-MASSANA, « La regulación constitucional del multilingüismo », (1984) 10 Revista Española de Derecho Constitutional 123, aux pages 130-132; Iñaki AGIRREAZKUENAGA, « Reflexiones jurídicas sobre la oficialidad y el deber de conocimiento de las lenguas », dans Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, dir., *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. II, Madrid, Civitas, 1991, p. 675, aux pages 678-684. La Cour constitutionnelle espagnole a défini le statut de langue officielle comme suit :

> [E]s oficial una lengua [...] cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, *con plena validez y efectos jurídicos* (sin perjuicio de que, en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales por los que desconozcan las oficiales).

(STC 82/1986, du 26 juin. FJ 2. Nos italiques).

[36] L'expression « ordre constitutionnel » pourrait être interprétée comme comprenant le « bloc de constitutionnalité ». Pour le « bloc de constitutionnalité », concept dont la portée ne fait pas l'unanimité dans la doctrine juridique, voir Louis FAVOREU et Francisco RUBIO LLORENTE, *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1991.

répondent à ces deux conditions sont seulement le catalan, le galicien et la langue basque, langues officielles, conformément à l'ordre constitutionnel, dans certaines régions de l'Espagne, et le gallois, langue qui jouit d'un « statut égal » par rapport à l'anglais au Pays de Galles[37].

Alors que les conséquences juridiques du deuxième paragraphe de l'article IV-448 sont, en principe, très réduites, on ne peut pas affirmer la même chose des articles qui traitent des langues de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union* que le traité CpE enchâsse dans la Constitution pour l'Europe. La nouvelle charte suit pour l'essentiel la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, qui a été proclamée solennellement le 7 décembre 2000 et qui n'a pas été intégrée finalement dans les traités communautaires par le traité de Nice. Nous sommes face à une nouveauté importante, étant donné qu'à la différence de la Charte 2000, dont les effets juridiques sont aujourd'hui fort limités et controversés[38], la nouvelle charte deviendra pleinement contraignante[39]. Par conséquent, les règles linguistiques des articles 22 et 41,

---

[37] En ce qui concerne le luxembourgeois, voir la *Loi du 24 février 1984 sur le régime des langues*. Toutefois, il n'est pas évident que le luxembourgeois réponde à la seconde condition. Pour le catalan, l'*Estatuto de Autonomía de Cataluña* du 18 décembre 1979, l'*Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* du 1er juillet 1982 et l'*Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares* du 25 février 1983; pour le galicien, l'*Estatuto de Autonomía para Galicia* du 6 avril 1981; pour le basque, l'*Estatuto de Autonomía para el País Vasco* du 18 décembre 1979 et la *Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra* du 10 août 1982. En ce qui concerne la langue, tous ces *Estatutos* sont liés à l'article 3 de la Constitution espagnole; pour le gallois, voir la *Welsh Language Act 1993*, c. 38. Peter A. Kraus a écrit, avant la dernière adhésion : « [W]e find 6 languages with official status at the regional level (Catalan, Galician, Basque, Welsh, Frisian and Sami). » Peter A. KRAUS, « Political Unity and Linguistic Diversity in Europe », (2000) 41:1 Archives européennes de sociologie 138, à la page 149. Toutefois, ni le frison ni le lapon ne remplissent les deux conditions requises par le deuxième paragraphe de l'article IV-448. On ne trouve pas dans les dix États qui ont adhéré le 1er mai 2004 de langue réunissant les deux conditions. L'italien et le hongrois, langues officielles dans les régions ou communautés où vivent des minorités italiennes ou hongroises (art. 11 de la Constitution slovène de 1991), sont déjà langues du traité CpE en tant que langues officielles de l'Italie et de la Hongrie. Pour connaître la législation linguistique interne des États membres de l'Union, il est utile de consulter l'article concernant chaque pays dans Jacques LECLERC, « l'aménagement linguistique dans le monde », Québec, TLFQ, Université Laval, 31 décembre 2001, <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/europeacc.htm> (site visité le 29 novembre 2004).

[38] Sur la valeur juridique de la Charte 2000, voir p. ex. Bruno DE WITTE, « The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue? », (2001) 8:1 Maastricht Journal of European and Comparative Law 81; L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, « Dos notas sobre la Carta », dans Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, dir., *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002, p. 183, en particulier aux pages 183-188.

[39] De toute façon, pour mieux comprendre les effets de la nouvelle charte, il faut se rappeler que celle-ci s'applique uniquement à l'ordre juridique communautaire, y compris à la mise en œuvre du droit communautaire par les États membres. La première partie du premier paragraphe de

paragraphe 4, de la Charte 2000, étant reproduites dans les articles II-82 et II-101, paragraphe 4, du traité CpE, pourront finalement être invoquées sans que leur portée juridique contraignante ne soit mise en question.

L'article II-101 n'apporte aucune nouveauté remarquable, compte tenu du fait que, pour l'essentiel, il reproduit ce qui est déjà établi dans le troisième alinéa de l'article 21 du traité CE et, par conséquent, ce que le traité CpE établit dans les articles I-10 et III-128. La seule chose qui mérite d'être mentionnée de l'article II-101, c'est qu'il élargit le nombre de sujets qui peuvent s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues de la Constitution et qui doivent recevoir une réponse dans la même langue, puisque l'article parle de « toute personne », expression plus large que celle de « citoyens de l'Union ».

L'article II-82 de la Charte, qui est le plus intéressant, se lit comme suit : « L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique. »

La diversité linguistique que l'Union doit respecter en vertu de cet article vise toutes les langues parlées traditionnellement ou historiquement au sein de l'Union européenne et pas seulement les 20 langues officielles et de travail des institutions ou les 21 langues des traités. Cette interprétation comprenant toutes les langues semble la plus raisonnable. C'est celle qui s'accorde le mieux avec le fait que le respect de la richesse de sa *diversité linguistique* soit devenu un des objectifs de l'Union (article I-3, traité CpE), bien qu'il puisse être inféré des travaux préparatoires de l'article 22 de la Charte 2000 – le véritable précédent de l'article II-82 – que la notion de « diversité linguistique » comprend uniquement les langues régionales ou minoritaires[40].

Les pleins effets juridiques du respect de la diversité linguistique constituent la seconde nouveauté du traité CpE digne de mention. Prévoyant le respect de la diversité linguistique, l'article II-82 ne garantit pas la non-discrimination fondée sur la langue, ce qui est déjà fait par

---

l'article II-111 prescrit précisément : « 1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. »

[40] Pour le sens de la notion de « diversité linguistique » à l'article 22 de la Charte 2000, voir Mar CAMPINS ERITJA, « El reconeixement de la diversitat lingüística a la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea », (2002) 38 Revista de Llengua i Dret 95, à la page 109. Il ne manque pas d'interprétations restrictives selon lesquelles la « diversité linguistique » de l'article II-82 comprend uniquement les 20 langues officielles et de travail.

l'article II-81. Tout au contraire, l'article II-82 envisage des mesures protectrices actives[41]. C'est ce qu'il faut conclure si nous voulons lui donner un effet utile. Par ailleurs, le respect de la diversité linguistique devrait influencer nécessairement la jurisprudence de la Cour de justice dans tous les cas où elle se voit obligée de décider sur la compatibilité entre les exigences linguistiques internes des États membres et les libertés communautaires.

Il en va de même pour l'article I-3, qui prévoit, parmi les objectifs de l'Union, que celle-ci doit respecter la richesse de sa diversité culturelle et linguistique. L'article I-3, paragraphe 3, quatrième alinéa, qui représente la troisième nouveauté remarquable introduite par le traité CpE, énonce exactement ce qui suit : « Elle [l'Union] respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen ».

Laissant maintenant de côté l'incidence que cet article doit avoir sur la jurisprudence de la Cour de justice, sujet sur lequel nous reviendrons plus tard, la mission du respect de la diversité linguistique en tant qu'objectif de l'Union pose la question intéressante de savoir si elle implique une attribution de compétences linguistiques en faveur de l'Union. La réponse est incertaine, car à la différence de ce qui est prévu, par exemple, pour le domaine de la « culture » (article III-280, traité CpE), le traité ne définit pas les modalités de mise en œuvre de l'objectif du respect de la « diversité linguistique ». En outre, il est possible d'invoquer à l'encontre de l'attribution de compétences linguistiques que le traité s'efforce de définir les compétences relevant de l'Union (partie I) et que le respect de la diversité linguistique ne se trouve pas parmi ces compétences. Toutefois, ces deux éléments ne devraient pas être décisifs pour nier d'emblée des compétences linguistiques si, comme il est courant maintenant dans la pratique communautaire, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, certaines interventions sont admises malgré le défaut de concordance entre les objectifs ou missions de l'Union et l'existence d'une disposition matérielle correspondante[42]. L'article I-3 favorisera probablement, sur la base

---

[41] Voir Santiago CASTELLÀ, «La protecció de les minories per la Unió Europea », dans CIEMEN, *El dret a la diversitat lingüística. Reflexions al voltant de l'article 22 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea*, Barcelone, Ed. Mediterrània, 2002, p. 47 aux pages 72-74.

[42] En effet, dans le traité CE, il n'y a pas toujours une concordance parfaite entre les dispositions liminaires et matérielles; l'absence de disposition organisant spécifiquement les pouvoirs du Conseil ne permet pas nécessairement de soutenir que le traité ne lui attribue aucune compétence en

d'autres articles du traité (par exemple l'article III-280 qui traite de la culture, l'article III-282 qui traite de l'éducation ou la clause de flexibilité de l'article I-18), l'adoption de programmes linguistiques de l'Union, devant comprendre toutes les langues, et la mise en œuvre, par les institutions, d'actions destinées à promouvoir la diversité linguistique.

Par ailleurs, l'absence de modalités de mise en œuvre explicites pour promouvoir la diversité linguistique ne représente pas un obstacle insurmontable pour l'adoption d'actions. Il convient de se souvenir, par exemple, que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont admis que le concept de « culture » de l'article 151 du traité CE comprenait le « fait linguistique »[43], compréhension qui serait, par conséquent, applicable aussi au concept de « culture » de l'article III-280 du traité CpE[44]. En vertu des articles I-3 et II-82, les programmes et les actions linguistiques de l'Union ne pourront pas oublier les langues européennes traditionnelles autres que les langues officielles et de travail de l'Union. Enfin, la mise en œuvre d'actions dans le domaine des langues semble déjà acceptée partiellement par les États membres, compte tenu du libellé de la déclaration n° 29, citée ci-dessus, où il est

---

la matière concernée. Voir Valérie MICHEL, « Le défi de la répartition des compétences », (2003) 39, Cahiers de droit européen 17, aux pages 27 à 30.

[43] La *Décision n° 1934/2000/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juillet 2000, établissant l'Année européenne des langues 2001*, souligne que : « L'article 151 du traité prévoit que la Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des États membres, dans le respect de leur diversité nationale et régionale et tient compte des aspects culturels dans les actions au titre d'autres dispositions du traité; parmi ces aspects, ceux qui concernent les langues sont d'une grande importance. » Ce texte permet d'affirmer que la « diversité de ses cultures » au paragraphe 4 de l'article 151 du traité CE « apparaît de prime abord assez large pour inclure la diversité linguistique ». I. BERNIER, *loc. cit.*, note 10, p. 937. La partie finale du paragraphe 4 de l'article 151 a été ajoutée par le paragraphe 25 de l'article 2 du traité d'Amsterdam. De surcroît, il est intéressant de se souvenir que diverses initiatives ont été prises afin que soit enchâssé dans le traité CE un article prévoyant de façon explicite l'action de la Communauté européenne relativement au respect et à l'encouragement de la diversité linguistique. Voir *p. ex.* le point 13, lettre f) de la *Résolution du Parlement européen, du 14 janvier 2003, sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne* et le point 24 de l'annexe de la *Résolution du Parlement européen, du 4 septembre 2003, contenant des recommandations à la Commission sur les langues européennes régionales et moins répandues – les langues des minorités au sein de l'Union européenne dans le contexte de l'élargissement et de la diversité culturelle*.

[44] Il est intéressant de noter que le contenu matériel de l'article III-280 du traité CpE est identique au contenu de l'article 151 du traité CE. Par contre, il y a entre ces deux articles une différence procédurale importante. Alors que l'article 151 exige l'unanimité pour l'adoption d'actions et de recommandations, l'article III-280 requiert la majorité qualifiée. Cette majorité qualifiée favorise l'adoption d'actions d'encouragement et de recommandations pour contribuer à la réalisation des objectifs visés à l'article III-280.

dit que l'Union continuera d'accorder une attention particulière à certaines langues[45].

IV. L'INCIDENCE DU DROIT COMMUNAUTAIRE SUR LES DROITS LINGUISTIQUES INTERNES

Bien que la langue relève à peine de la compétence de l'Union européenne, l'action communautaire conditionne les politiques linguistiques des États membres. Cette incidence linguistique résulte principalement des conséquences linguistiques des libertés communautaires, d'une part, et de la dimension linguistique des droits fondamentaux, d'autre part. Ne pouvant traiter ces questions que sommairement, nous commentons ici uniquement les aspects les plus saillants.

A. L'incidence du droit communautaire à travers les conséquences linguistiques des libertés communautaires

En ce qui concerne les libertés communautaires, les institutions ont édicté des règles linguistiques dans le but d'éviter l'établissement, par les États membres, d'exigences linguistiques destinées, directement ou indirectement, à entraver la libre circulation des facteurs productifs (notamment, la libre circulation des marchandises, la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement, la libre prestation des services et la libre concurrence). La création d'un marché commun comporte l'élimination de toutes les barrières qui entravent les échanges, y compris les barrières linguistiques. Par conséquent, un nombre important de normes communautaires, qui ont pour but l'harmonisation des dispositions des États membres, règlent aussi, dans plusieurs domaines, les exigences linguistiques que les États peuvent imposer[46]. Les normes les

---

[45] Il y a d'autres références aux langues dans le traité CpE ou dans les protocoles et les déclarations qui l'accompagnent. Nous nous limitons à mentionner ici les articles III-176 et III-315 du traité CpE. Le premier remet à une loi européenne du Conseil l'établissement des régimes linguistiques des titres européens pour assurer une protection uniforme des droits de propriété intellectuelle dans l'Union. Le Conseil devra statuer à l'unanimité. Le second article prescrit que : « Le Conseil statue également à l'unanimité pour la négociation et la conclusion d'accords : a) dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union » [lettre a) du troisième alinéa du quatrième paragraphe].

[46] Pour une énumération assez complète des normes communautaires qui règlent les aspects linguistiques – bien que plusieurs de celles-ci aient été modifiées – voir Mercedes CANDELA

plus abondantes sont celles relatives à la langue de l'étiquetage, des avertissements et des indications sur les produits de consommation. En général, ces dispositions soit imposent que les mentions obligatoires figurent dans la ou les langues officielles de l'État membre dans lequel le produit est commercialisé[47], soit autorisent les États membres responsables de la mise sur le marché à imposer l'emploi de leur(s) langue(s) officielle(s) ou nationale(s)[48], soit établissent d'autres normes communautaires autorisant les États membres à exiger que les mentions figurent au moins dans une ou plusieurs langues qu'ils doivent déterminer parmi les langues officielles de l'Union[49]. Étant donné que la mention faite aux langues officielles *des* États membres qui définissent les normes communautaires semble inclure seulement les langues qui se voient reconnaître le statut de langue officielle dans l'*ensemble* des États, les langues officielles « régionales » restent, en principe, à l'écart.

La Cour de justice a dû se prononcer à plusieurs reprises sur la compatibilité entre les exigences linguistiques et les libertés communautaires[50]. Normalement, la Cour considère que ces exigences constituent

---

SORIANO, « Les exigences linguistiques : une entrave légitime à la libre circulation? », (2002) 38 Cahiers de droit européen 9.

[47] Voir l'article 5 de la *Directive 2001/37/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2001, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac* et l'article 63 de la *Directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 novembre 2001, instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain*, modifié partiellement par la *Directive 2004/27/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004*.

[48] C'est le cas, par exemple, du paragraphe 5 de l'article 11 de la *Directive 88/378/CEE du Conseil, du 3 mai 1988, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la sécurité des jouets*, ou du paragraphe 2 de l'article 7 de la *Directive 76/768/CEE du Conseil, du 27 juillet 1976, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux produits cosmétiques*, tel que modifié par la *Directive 93/35/CEE du Conseil, du 14 juin 1993*.

[49] Voir le paragraphe 2 de l'article 16 de la *Directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 mars 2000, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard*.

[50] En fonction de la principale liberté communautaire visée, nous pouvons énumérer, parmi les arrêts les plus importants, les suivants : 1) La libre circulation des marchandises : *Piageme e.a. c. BVBA Peeters*, C-369/89, [1991] E.C.R. I-2971; *Meyhui NV c. Schott Zwiesel Glaswerke AG*, C-51/93, [1994] E.C.R. I-3879; *Groupement des producteurs, importateurs et agents généraux d'eaux minérales étrangères, VZW (Piageme) e. a. c. Peeters NV*, C-85/94, [1995] E.C.R. I-2955; *Procédure pénale c. Hermann Josef Goerres*, C-385/96, [1998] E.C.R. I-4431; *Colim NV c. Bigg's Continent Noord NV*, C-33/97, [1999] E.C.R. I-3175; *BASF AG c. Präsident des Deutschen Patentamts*, C-44/98, [1999] E.C.R. I-6269; *Procédure pénale c. Yannick Geffroy et Casino France SNC*, C-366/98, [2000] E.C.R. I-6579; *Hans Schwarzkopf GmbH & Co. KG c. Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV*, C-169/99, [2001] E.C.R. I-5901; 2) La libre circulation des personnes

un obstacle aux échanges et que, par conséquent, celles-ci sont contraires à la libre circulation des facteurs productifs[51]. D'autre part, la Cour n'inclut pas les exigences linguistiques parmi les exceptions aux libertés communautaires contenues dans le traité CE[52]. Toutefois, la Cour admet les exigences linguistiques si elles ne font pas de distinction en raison de la nationalité, si elles sont proportionnées et adéquates au but poursuivi et si le but poursuivi par les exigences linguistiques constitue une exigence impérative ou une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier la mesure linguistique contraignante et, par conséquent, la restriction aux libertés communautaires qui s'ensuit[53]. Les exigences impé-

---

et des travailleurs : *Ministère public c. Robert Heinrich Maria Mutsch*, 137/84, [1985] E.C.R. 2681; *Anita Groener c. Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee*, C-379/87, [1989] E.C.R. 3967; *Procédures pénales c. Horst Otto Bickel et Ulrich Franz*, C-274/96, [1998] E.C.R. I-7637; *Roman Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*, C-281/98, [2000] E.C.R. I-4139 et 3) La liberté d'établissement : *Christos Konstantinidis c. Stadt Altensteig, Standesamt, et Landratsamt Calw, Ordnungsamt*, C-168/91, [1993] E.C.R. I-1191; *Salomone Haim c. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, C-424/97, [2000] E.C.R. I-5123. L'incidence des libertés de circulation communautaires sur les politiques linguistiques internes comprend déjà une bibliographie considérable. Voir *p. ex.* N. NIC SHUIBHNE, *op. cit.*, note 13; M. CANDELA SORIANO, *loc. cit.*, note 46; Francesco PALERMO, « The Use of Minority Languages: Recent Developments in EC law and Judgments of the ECJ », (2001) 8:3 Maastricht Journal of European and Comparative Law 299; Christine BOCH, « Language Protection and Free Trade: The Triumph of the Homo McDonaldus? », (1998) 4:3 European Public Law 379. Un commentaire des principaux arrêts de la Cour est fait dans le travail : Iñaki AGIRREAZKUENAGA, « Le régime linguistique de l'Union européenne », dans *Mouvement du droit public, Mélanges en l'honneur de Fanck Moderne*, Paris, Dalloz, 2004, p. 1147 aux pages 1163-1182.

[51] Cette opinion de la Cour vaut non seulement pour les mesures nationales, mais également pour les mesures émanant des institutions communautaires.

[52] La protection des langues ne se trouve pas parmi les exceptions prévues expressément aux articles 30, 46 et 55 du traité CE.

[53] Ainsi, dans l'arrêt *Meyhui*, *supra*, note 50, qui traite de la nécessaire dénomination de certains produits de verre cristal dans la langue ou les langues de l'État membre où ces produits sont commercialisés, la Cour déclare que

> L'article 30 [maintenant article 28, traité CE] prohibe les obstacles à la libre circulation des marchandises résultant de règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces marchandises (telles que celles qui concernent leur dénomination, leur forme, leurs dimensions, leur poids, leur composition, leur présentation, leur étiquetage ou leur conditionnement), même si ces règles sont indistinctement applicables à tous les produits nationaux et importés, dès lors que cette application ne peut être justifiée par un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises [...] Lorsqu'une telle justification existe, la mesure concernée doit en tout état de cause être proportionnée au but poursuivi (point 10).

Voir aussi le point 38 de l'arrêt *Schwarzkopf*, *supra*, note 50. De même, dans l'arrêt *Colim*, *supra*, note 50, la Cour dit :

> [E]n l'absence d'harmonisation complète des exigences linguistiques applicables aux mentions figurant sur des produits importés, les États membres peuvent adopter des mesures nationales exigeant que ces mentions soient libellées dans la langue de la région dans laquelle

ratives et les raisons impérieuses d'intérêt général sont une création jurisprudentielle qui permet à la Cour de justifier des dérogations aux libertés de circulation communautaires[54]. Les exigences impératives ou les raisons impérieuses qui ont été reconnues par la Cour pour justifier les exigences linguistiques consistent en la protection des consommateurs, la fiabilité de la communication des professionnels avec leurs clients et la protection de la santé publique[55].

Dans la mesure où les exigences linguistiques fondées sur les langues officielles dans l'ensemble du territoire des États membres suffisent pour garantir la protection des consommateurs, la question qui se pose est celle de savoir si une norme communautaire (ou bien une norme interne, en l'absence d'harmonisation) exigeant que les mentions soient aussi libellées dans les langues officielles « régionales » serait admise par la Cour. Bien que la Cour n'ait pas eu l'occasion de se prononcer sur cette question, elle aura probablement besoin de recourir à une autre exigence impérative ou raison impérieuse pour justifier ces exigences linguistiques. Cette exigence ou raison pourrait être, par exemple, la protection de la diversité linguistique, la protection d'une minorité linguistique ou la nécessité de promouvoir l'usage de certaines

---

les produits sont vendus ou dans une autre langue aisément compréhensible pour les consommateurs de cette région, *à la condition que lesdites mesures nationales soient indistinctement applicables à tous les produits nationaux et importés et soient proportionnées au but de protection des consommateurs qu'elles poursuivent*. Ces mesures nationales doivent, notamment, être limitées aux mentions auxquelles l'État membre attribue un caractère obligatoire et pour lesquelles l'emploi d'autres moyens que leur traduction ne permettrait pas d'assurer une information des consommateurs appropriée (point 44. Nos italiques).

[54] Sur les exigences impératives et les raisons impérieuses d'intérêt général, voir *p. ex.* Laurence MAYER, « L'ambivalence du statut juridique des biens et services culturels en droit communautaire : les principes de libre circulation et de libre prestation », (2002) 43 C. de D. 685, notamment les pages 742-754.

[55] Voir l'extrait de l'arrêt *Colim*, *supra*, note 50, reproduit à la note 53. Dans l'arrêt *Meyhui*, *supra*, note 50, la Cour a conclu : « Au vu de ces considérations, il apparaît que l'exigence selon laquelle "seules les dénominations dans la ou les langues du pays où la marchandise est commercialisée peuvent être utilisées" est nécessaire à la protection des consommateurs » (point 21). Dans l'arrêt *Haim*, *supra*, note 50, la Cour a déclaré que « la fiabilité de la communication du dentiste avec son patient ainsi qu'avec les autorités administratives et organismes professionnels constitue une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier que le conventionnement d'un dentiste soit soumis à des conditions d'ordre linguistique » (point 59). D'autre part, dans l'arrêt *Schwarzkopf*, *supra*, note 50, la Cour, après avoir reconnu qu'« [i]l est vrai que des exigences linguistiques nationales telles que celles autorisées par l'article 7, paragraphe 2, de la directive 76/768 modifiée constituent une entrave au commerce intracommunautaire » (point 39), s'empresse d'affirmer que « [c]es entraves se justifient pourtant par le but d'intérêt général que constitue la protection de la santé publique » (point 40).

langues[56]. La reconnaissance par la Cour de la protection ou de la promotion de la diversité linguistique comme exigence impérative ou raison impérieuse d'intérêt général serait pleinement justifiée, à partir de l'entrée en vigueur du traité CpE, du fait que le traité, comme nous le savons déjà, énonce le respect de la diversité linguistique parmi les objectifs de l'Union (article I-3) et, en outre, du fait que ce respect se trouve aussi enchâssé dans la *Charte des droits fondamentaux de l'Union* (article II-82). La possibilité d'imposer des exigences linguistiques dans le domaine socio-économique est devenue absolument nécessaire pour la sauvegarde des langues officielles « régionales » qui, comme c'est le cas du catalan, du fait du nombre de locuteurs et de leur vitalité sociale, vitalité qui justifie pleinement leur présence dans les activités socio-économiques, ont besoin de mesures contraignantes semblables à celles qui ont été adoptées pour les langues majoritaires avec lesquelles elles sont en contact et qui sont officielles dans l'ensemble du territoire de l'État. En revanche, ces exigences linguistiques pourront rarement être justifiées dans le cas des langues vraiment

---

[56] Pour l'instant, ces raisons n'ont pas été reconnues comme des exigences impératives ou des raisons impérieuses d'intérêt général. Dans un contexte qui n'est pas du domaine socio-économique et qui traite d'une langue minoritaire qui est officielle dans l'ensemble d'un État, la Cour appuie l'exigence de connaissances linguistiques pour couvrir un poste permanent de professeur exercé à plein temps dans une institution publique d'enseignement professionnel sur le fait que l'exigence linguistique en cause s'inscrivait « dans le cadre d'une *politique de promotion de la langue* nationale qui est, en même temps, la première langue officielle » (arrêt *Groener*, *supra*, note 50, dispositif. Nos italiques). De toute façon, dans cet arrêt, la Cour n'ose pas qualifier la « politique de promotion de la langue nationale » de raison impérieuse d'intérêt général. Si la Cour se sert du statut particulier de la langue irlandaise en Irlande, c'est parce qu'en vérité elle ne pouvait justifier l'exigence de la connaissance de l'irlandais à partir de ce qui est prévu de l'article 3, paragraphe 1, dernier alinéa du *Règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté*. Sur l'arrêt *Groener*, voir *p. ex.* notre commentaire dans A. MILIAN-MASSANA, *loc. cit.*, note 4, 238-242. Dans l'arrêt *Bickel et Franz*, la Cour soutient que « la protection d'une minorité [...] peut constituer un objectif légitime » (point 29). De toute façon, une partie de la doctrine est de l'avis que la Cour n'établit pas un principe général de droit ni ne formule un motif d'intérêt public capable de justifier des dérogations aux libertés communautaires. Voir Gabriel TOGGENBURG, « Diritto comunitario e tutela delle minoranze in Provincia di Bolzano, due aspetti inconciliabili di un (unico) sistema? », dans Joseph MARKO, Sergio ORTINO et Francesco PALERMO, dir., *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bozano*, Padoue, Cedam, 2001, p. 139. L'auteur fait la remarque suivante à la p. 171 :

> [V]a comunque ricordato che la Corte, nell'affermare *ex gratia* che "la tutela di una minoranza può costituire un obiettivo legittimo", non ha né stabilito un principio generale di diritto né ha individuato un giustificato motivo di interesse pubblico che può consentire deroghe alle libertà comunitarie, anche se utilizzando queste parole si è vincolata per il futuro (se non altro sotto il profilo argomentativo) in modo non certo irrilevante. La concreta determinazione della portata dell'affermazione della Corte è comunque demandata a successive pronunce.

minoritaires, compte tenu du manque de proportion de la mesure et de l'existence de mesures d'encouragement qui permettent déjà de les faire progresser.

Dans la mesure où le respect de la diversité linguistique deviendra un objectif de l'Union, il faut se demander, de manière générale, si la Cour, à partir de l'entrée en vigueur du traité CpE, ne devrait pas modifier son approche de la compatibilité entre les exigences linguistiques et les libertés communautaires; c'est-à-dire qu'il faut se demander si la Cour pourra encore fonder son raisonnement sur le critère selon lequel les exigences linguistiques sont dans tous les cas *suspectes* d'enfreindre les règles du marché commun, ce qui oblige toujours à chercher un motif de justification.

Alors que les libertés communautaires restreignent les mesures linguistiques contraignantes imposées dans le domaine *socio-économique*, ces libertés, au contraire, étendent les sujets qui sont visés par les droits linguistiques reconnus dans le domaine des *pouvoirs publics* des États membres. C'est ce qui ressort de la jurisprudence de la Cour rendue dans les affaires *Mutsch*[57] et *Bickel et Franz*[58].

B. L'incidence du droit communautaire à travers la dimension linguistique des droits fondamentaux

Depuis l'arrêt *Stauder*[59], la Cour de justice des Communautés européennes a développé, au moyen d'un activisme louable, une jurisprudence destinée à assurer la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire[60]. Cette volonté de respecter les droits fondamentaux a été introduite dans le traité UE où l'article 6, deuxième

---

[57] Arrêt *Mutsch*, *supra*, note 50. Sur l'arrêt *Mutsch*, voir Bruno DE WITTE, « Il caso Mutsch : libera circolazione dei lavoratori e uso delle lingue », (1987) 4:8 Il Foro Italiano 8.

[58] Arrêt *Bickel et Franz*, *supra*, note 50. Sur l'arrêt *Bickel et Franz*, voir *p. ex.* Guy DESOLRE, « Le principe de non-discrimination, la liberté de circulation et les facilités linguistiques en matière judiciaire », (2000) 36 Cahiers de droit européen 311; G. TOGGENBURG, *loc. cit.*, note 56, 164-171.

[59] *Enrich Stauder c. Ville d'Ulm*, 29/69, [1969] E.C.R. 419.

[60] Sur cette jurisprudence, qui se fonde sur le recours aux principes généraux du droit, voir Bruno DE WITTE, « The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights », dans Philip ALSTON, *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 859, notamment aux pages 859-869; Andrew CLAPHAM, *Human Rights and the European Community: A Critical Overview*, vol. I, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, p. 45; Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, « Las Comunidades Europeas y los derechos fundamentales », (1986) 6:18 Revista Española de Derecho Constitucional 51, aux pages 58-66.

paragraphe, prescrit exactement que : « L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire. » Ainsi l'Union adopte, outre les traditions constitutionnelles communes aux États membres, la *Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales* (CEDH) en tant que principe général du droit communautaire[61].

Dans la mesure où certains droits de l'homme contiennent de façon inhérente une dimension linguistique, le respect des droits fondamentaux implique le respect de cette dimension[62]. Cette conséquence linguistique, que l'Union avait omise dans le passé, a commencé à exercer des effets considérables à partir du moment où l'Union a entamé des négociations d'adhésion avec les pays de l'Europe centrale et orientale.

Dans le Conseil européen de Copenhague du juin 1993, l'Union a défini les critères auxquels les pays candidats devaient satisfaire avant leur adhésion. Les critères politiques concernaient la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les *droits de l'homme*, le *respect des minorités* et *leur protection*. À la suite du Conseil européen de Copenhague et afin de garantir le respect des droits des minorités et des droits linguistiques inhérents aux droits fondamentaux, l'Union a pratiqué des pressions juridiques et politiques à l'égard de certains États membres (États candidats à l'époque), ou des

---

[61] Par l'entremise du deuxième paragraphe de l'article 6 du traité UE, l'Union européenne établit un certain lien avec le système de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Cependant, il faut noter que, aux termes de l'article 6 du traité UE, l'Union ne devient pas partie de la CEDH. Sur les difficultés pour l'Union ou les Communautés d'adhérer à la CEDH, voir l'avis 2/94 de la Cour de justice des Communautés européennes du 28 mars 1996 (Rec. 1996, p. I-1759). Par ailleurs, il convient de se rappeler que le Conseil de l'Europe, constitué de 46 États, est une organisation de nature complètement différente de celle de l'Union européenne. La première est une organisation internationale inter-étatique alors que l'Union est une organisation internationale de caractère supranational. Sur les rapports entre la Charte 2000 et la CEDH voir Angel G. CHUECA SANCHO, « Por una Europa de los derechos humanos: la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos », dans Natividad FERNÁNDEZ SOLA, dir., *Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 37.

[62] Pour la dimension linguistique des droits de l'homme, voir *p. ex.* Bruno DE WITTE, « Droits fondamentaux et protection de la diversité linguistique », dans Paul PUPIER et José WOEHRLING, dir., *Langue et droit. Actes du Premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé*, Montréal, Wilson & Lafleur inc., 1989, p. 85; Antoni MILIAN-MASSANA, « Droits linguistiques et droits fondamentaux en Espagne », (1992) 23 R.G.D. 561; Fernand DE VARENNES, *Language, Minorities and Human Rights*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1996.

États qui souhaitent adhérer, afin d'obtenir une modification de leurs politiques linguistiques, éventuellement contraires aux droits de l'homme ou aux droits des minorités.

La portée des questions linguistiques litigieuses dans le cas des États démocratiques (par exemple l'Estonie ou la Lettonie) n'était pas la même que dans le cas des États autoritaires (la Turquie). Dans le cas de l'Estonie et de la Lettonie, l'Union était d'avis que certaines mesures linguistiques contraignantes destinées à protéger l'estonien ou le letton allaient à l'encontre des droits linguistiques personnels inhérents aux droits de l'homme ou des libertés communautaires[63]. La principale question qui se posait était donc la compatibilité de certaines mesures linguistiques contraignantes des modèles linguistiques territoriaux avec les droits linguistiques personnels inhérents aux droits fondamentaux. Dans le cas de la Turquie, par contre, il s'agissait (et il s'agit encore) d'obtenir la reconnaissance de droits linguistiques élémentaires, droits qui étaient déniés de façon arbitraire[64].

Cette volonté de protéger les minorités linguistiques des nouveaux États membres et des États candidats, qui a été sans doute stimulée par la guerre des Balkans, est évidemment une initiative louable de l'Union. Cependant, cette volonté s'oppose au fait que l'Union, en général, s'est à peine occupée (exception faite des résolutions non contraignantes du Parlement européen) de la situation juridique des minorités linguistiques

---

[63] Pour connaître les politiques linguistiques de l'Estonie et de la Lettonie au cours des années 1990, voir les travaux publiés dans Jacques MAURAIS, dir., *Les politiques linguistiques des Pays baltes*, (1998) numéro hors série Terminogramme. Pour les pressions exercées sur les politiques linguistiques des pays de l'Europe de l'Est, voir Gaetano PENTASSUGLIA, « The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe », (2001) 12 European Journal of International Law 3. Le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ont aussi joué un rôle important en ce qui concerne les politiques des pays de l'Europe centrale et orientale.

[64] Pendant les années 1980, la législation linguistique promulguée en Turquie était destinée à éradiquer la langue kurde. Sur cette législation abominable, voir Tove SKUTNABB-KANGAS et Sertaç BUCAK, « Killing a Mother Tongue – How the Kurds Are Deprived of Linguistic Human Rights », dans Tove SKUTNABB-KANGAS et Robert PHILLIPSON, dir., *Linguistic Human Rights. Overcoming Linguistic Discrimination*, Berlin, Mouton de Gruyter, 1994, p. 347. Bien que la protection des droits fondamentaux se soit améliorée au cours des dernières années en Turquie, il y a encore beaucoup de progrès à faire en matière de protection des droits linguistiques et de reconnaissance des droits des minorités. Sur ces améliorations, voir Özlem ERAYDIN VIRTANEN, *Recent Changes in Turkey's Language Legislation* (working paper), Barcelone, CIEMEN/MERCATOR, 2003, disponible sur Internet à l'adresse <http://www.ciemen.org/mercator/index-gb.htm> (site visité le 9 décembre 2004).

des États qui en étaient membres avant la dernière adhésion[65]. On peut ainsi constater que le niveau de protection appliqué dans certains États membres est parfois inférieur au standard de protection exigée ou recommandée aux nouveaux États membres ou aux pays candidats[66].

Le fait que l'Union s'engage à respecter les droits fondamentaux « tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » en tant que principes généraux, suppose que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme peut prendre une valeur d'interprétation des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire. Bien que ce rôle de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg ait fait l'objet de controverses, il n'y aura aucun doute quant à la valeur d'interprétation de cette jurisprudence à partir de la date à laquelle le traité CpE sera entré en

---

[65] Dans la question parlementaire écrite E-1227/02, il est mentionné que les évaluations sur la tutelle des minorités linguistiques et nationales n'ont jamais concerné les États qui étaient membres avant le dernier élargissement (voir le *Journal officiel* C 309 E du 12 décembre 2002 à la page 100).

[66] Les cas les plus effrayants sont ceux de la France et de la Grèce. Dans le cas de la France, l'usage des langues régionales ou minoritaires est toléré, mais les locuteurs de ces langues se voient à peine reconnaître quelques droits linguistiques. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a considéré la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* comme contraire à la Constitution française, même si le gouvernement français n'avait décidé de s'engager que pour un nombre réduit de dispositions (décision du Conseil constitutionnel n° 99-412 DC, du 15 juin 1999). Selon le Conseil, il résulte du préambule et des articles 1 et 7 de la Charte que celle-ci heurte les principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi, d'unicité du peuple français et l'article 2, premier alinéa, de la Constitution française. À la suite de la décision du Conseil constitutionnel, la ratification de la Charte exige une révision de la Constitution, ce qui n'a pas été fait. Sur la décision du Conseil, voir Dominique BREILLAT, « La *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* : le cas français », (2001) 35 R.J.T. 697, notamment aux pages 726-737 et la bibliographie. Voir aussi Jean-Marie WOEHRLING, « Le droit constitutionnel français à l'épreuve des langues régionales », (2001) 35 Revista de Llengua i Dret 79; Hugues MOUTOUH, « La République face à ses communautés », (2001) 35 Revista de Llengua i Dret 89. L'annulation récente par le Conseil d'État de l'*Arrêté du 19 avril 2002 du ministre de l'Éducation nationale, relatif à la mise en place d'un enseignement bilingue par « immersion » en langues régionales dans les écoles, collèges et lycées « langues régionales »* est aussi révélatrice de la seule tolérance que méritent les langues régionales en France. La *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* (STCE n° 148) est une convention qui a été approuvée dans le cadre du Conseil de l'Europe. La Charte est entrée en vigueur le 1er mars 1998 et elle a été ratifiée par 17 États, dont 10 sont membres de l'Union européenne (situation au 09/12/2004). Sur la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, la bibliographie est déjà abondante. Voir de manière générale Patrick THORNBERRY et María Amor MARTÍN ESTEBANEZ, *Minority Rights in Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2004 p. 137-168; Gaetano PENTASSUGLIA, *Minorités en droit international*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2004 et la bibliographie qui y est mentionnée.

vigueur[67]. Par conséquent, l'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme de la dimension linguistique des droits fondamentaux sera d'un grand intérêt pour le droit communautaire. Le plus intéressant sera de voir si, dans l'avenir, la Cour européenne des droits de l'homme adhérera ou non à la tendance actuelle d'élargissement du contenu linguistique des droits fondamentaux, ce qui va au détriment des mesures linguistiques contraignantes qui se trouvent dans la base des modèles linguistiques territoriaux[68].

La dimension linguistique inhérente aux droits de l'homme aura probablement une incidence plus importante dans l'ordre juridique communautaire à partir de l'entrée en vigueur du traité CpE, compte tenu du fait que la Charte des droits fondamentaux de l'Union sera, elle aussi, entrée en vigueur.

Du système de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, il est intéressant aussi de mentionner la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*. Bien que l'Union européenne ne soit pas liée par la convention-cadre, il est vrai que les principes de cette convention, à laquelle un grand nombre des États membres

---

[67] Ainsi, voir les articles I-9, paragraphe 2; II-112 du traité CpE, le préambule de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union et la déclaration n° 12 concernant les explications relatives à la Charte des droits fondamentaux*, annexée à l'acte final. Dans l'explication de l'article II-112 du traité CpE, on peut lire ce qui suit : « La référence à la CEDH vise à la fois la Convention et ses protocoles. Le sens et la portée des droits garantis sont déterminés non seulement par le texte de ces instruments, *mais aussi par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* et par la Cour de justice de l'Union européenne » [Nos italiques].

[68] Sur cette question des modèles linguistiques territoriaux, il serait prématuré, par exemple, d'inférer de l'opinion sur la langue véhiculaire de l'enseignement rendu par la Cour dans l'arrêt *Chypre c. Turquie* que la Cour européenne va à l'encontre des mesures linguistiques des modèles territoriaux. L'affaire *Chypre c. Turquie* est un cas d'espèce, véritablement singulier, parce que le but poursuivi par la mesure contraignante était complètement arbitraire et exécrable. Les griefs se trouvent dans le contexte de l'occupation militaire menée par la Turquie dans le nord de Chypre et de la proclamation, quelques années plus tard, de la « République turque de Chypre du Nord ». (Voir les points 273-280 de l'arrêt *Chypre c. Turquie* du 10 mai 2001.) Il est très probable que la Cour devra se prononcer dans l'avenir sur la question de la détermination contraignante de la langue véhiculaire de l'enseignement. Il aurait été intéressant de connaître l'opinion de la Cour sur les griefs allégués dans l'affaire *Grisankova et Grisankovs c. la Lettonie*. Les requérants étaient d'avis que la législation linguistique scolaire de la Lettonie enfreignait l'article 2 du protocole n° 1 à la convention ainsi que les articles 3, 13 et 14 de la CEDH. Cependant, la Cour a déclaré la requête irrecevable, au motif que les requérants n'avaient pas épuisé les voies de recours internes (voir la décision de la Cour, du 13 février 2003, sur la recevabilité de la requête n° 36117/02). Il convient de se rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme a validé à plusieurs reprises le principe de territorialité. L'arrêt le plus connu est *l'Arrêt relatif à certains aspects de la législation linguistique de l'enseignement en Belgique* du 23 juillet 1968, Série A, n° 6. Cet arrêt a été utilisé par la Cour pour fonder l'arrêt *Chypre c. Turquie*.

de l'Union se sont engagés[69], ont une certaine influence sur les initiatives linguistiques de l'Union[70]. Cette influence sera probablement accrue dans l'avenir, compte tenu du fait que le traité CpE a incorporé, parmi les valeurs de l'Union, le respect des droits des personnes appartenant à des minorités (article I-2)[71].

Dans la mesure où la convention-cadre naît sous les effets de la guerre des Balkans, il n'y a rien d'étonnant à ce qu'elle donne priorité aux mesures personnelles, aux droits linguistiques individuels. Il convient de se rappeler que la reconnaissance de droits linguistiques « personnels » jouissait d'une longue tradition dans les pays de l'Europe centrale et orientale[72]. Par conséquent, il est très probable que la ten-

---

[69] La *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* (STCE n° 157) est aussi une convention qui a été approuvée dans le cadre du Conseil de l'Europe. La convention-cadre est entrée en vigueur le 1er février 1998 et elle a été ratifiée par 35 États (3 ratifications sont, en réalité, des adhésions), dont 18 appartiennent à l'Union européenne (situation au 09/12/2004). Pour la convention-cadre, voir *p. ex.* Patrick THORNBERRY et M.A. MARTÍN ESTEBANEZ, *op. cit.*, note 66,
p. 89-135; G. PENTASSUGLIA, *op. cit.*, note 66 et la bibliographie qui y est mentionnée.

[70] Ainsi en témoigne la réponse donnée par madame Reding au nom de la Commission à la question parlementaire écrite E-0620/01, où l'on peut lire ce qui suit :

> 2. Parmi les critères d'adhésion fixés au Sommet européen de Copenhague en 1993 figure « le respect des minorités et leur protection ». Lorsqu'elle évalue les progrès accomplis par les pays candidats à l'adhésion concernant ce critère, la *Commission attache une importance particulière au respect et à l'application des divers principes définis dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe*, y compris ceux qui ont trait à l'utilisation des langues minoritaires.

(*Journal officiel* C 261 E du 18 septembre 2001 à la p. 162. Nos italiques).

[71] Le respect des droits des personnes appartenant à des minorités n'est pas expressément prévu parmi les principes de l'article 6, paragraphe 1, du traité UE.

[72] C'est le cas de l'empire d'Autriche-Hongrie et des traités de minorités du système de protection des minorités de la Ligue des Nations. Sur l'Autriche-Hongrie entre 1867 et 1914, voir Louis LE BORGNE, « Les droits linguistiques à l'école et dans l'administration de l'Autriche-Hongrie entre 1867 et 1914 », dans Paul PUPIER et José WOEHRLING, dir., *Langue et droit*, *op. cit.*, note 62, p. 325. Cet auteur écrit à la p. 327 :

> L'Autriche-Hongrie a été un grand laboratoire de droit linguistique. Cette monarchie constitutionnelle et parlementaire depuis 1867 (comme le Canada...) a tenté de mettre en place des droits linguistiques pour ses minorités et sa majorité en refusant le seul principe de territorialité. Tout comme au Canada, le principe des droits culturels/linguistiques « personnels » proposé en extension des droits individuels ordinaires défendus par les libéraux depuis la révolution manquée de 1848 fut le fondement de la philosophie atomiste-centriste (Karl Renner) appliquée aux droits linguistiques en Autriche cisleithanique (gros-so-modo, l'Autriche actuelle et la Tchécoslovaquie occidentale).

Sur les droits linguistiques en Autriche-Hongrie, en général, il y a beaucoup de références dans l'ouvrage, déjà classique, de Robert A. KANN, *The Multinational Empire: Nationalism and National Reform in the Habsburg Monarchy 1848-1918*, vol. I et II, New York, Octagon Books, 1964. (Il s'agit d'une réimpression de l'ouvrage original publié par Columbia University Press en 1950.) La reconnaissance de droits linguistiques personnels se poursuit pendant la période de

dance à rendre prioritaires les droits linguistiques personnels ou individuels, que d'ailleurs la reconnaissance des droits linguistiques inhérents aux droits de l'homme favorise déjà, sera renforcée dans l'avenir. En définitive, nous assistons en Europe à une remise en cause des modèles linguistiques territoriaux par la reconnaissance de droits linguistiques personnels ou individuels. Le sens large donné à l'expression « minorité nationale » par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe[73], qui comprendrait aussi les minorités dans les minorités, bien que celles-là coïncident avec la majorité[74], ne fait que confirmer notre appréciation[75].

V. CONCLUSION

Les mots qui suivent ont été écrits il y a presque 30 ans :

> Les solutions pour, sinon régler, du moins permettre une coexistence plus ou moins harmonieuse des groupes linguistiques ne sont pas très nombreuses. Il en existe deux seulement : le principe de la personnalité et celui de la territorialité. Certes, en combinant l'un et l'autre dans des proportions diverses, on peut dégager des séries de solutions intermédiaires : celles-ci ramènent toujours aux deux principes de base, aux deux solutions fondamentales.[76]

---

l'entre-deux-guerres au moyen des traités de minorités du système de protection des minorités de la Ligue des Nations. Sur ce système de protection, qui a fait l'objet de nombreuses études, voir Jacques FOUQUES DUPARC, *La protection des minorités de race, de langue et de religion. Étude de droit des gens*, Paris, Dalloz, 1922; A. MANDELSTAM, « La protection des minorités », (1923) I Recueil des cours de l'Académie de droit international 367; L. P. MAIR, *The Protection of Minorities. The Working and Scope of the Minorities Treaties under the League of Nations*, Londres, Christophers, 1928; Pablo DE AZCÁRATE, *League of Nations and National Minorities. An Experiment*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1945; Stanislaw STERPOWSKI, « Minorities in the System of the League of Nations », dans Paul SMITH, dir., *Ethnic Groups in International Relations*, Aldershot, New York University Press/European Science Foundation, 1991, p. 13.

[73] Voir la *Résolution 1301 (2002), Protection des minorités en Belgique*, adoptée par l'Assemblée le 26 septembre 2002.

[74] Cette notion « large » de minorité nationale, que l'Assemblée avait déjà formulée implicitement dans sa recommandation 1201 (1993), se distingue de la notion traditionnelle la plus répandue en droit international selon laquelle la « minorité dans une minorité » qui coïncide avec la majorité n'est pas une minorité. Pour les différents concepts classiques de « minorité », voir Jules DESCHÊNES, « Qu'est-ce qu'une minorité? », (1986) 27 C. de D. 255.

[75] Le concept de « minorité nationale » qui se trouve dans la résolution 1301 (2002) met en question le modèle linguistique territorial belge. Sur ce sujet, voir Jan CLEMENT, « L'emploi des langues en matière administrative, les facilités et la résolution Nabholz du Conseil de l'Europe. Pas de langue, pas de liberté? », (2003) 27:3-4 Administration publique 190.

[76] André DONNEUR, « La solution territoriale au problème de multilinguisme », dans Jean-Guy SAVARD et Richard VIGNEAULT, dir., *Les États multilingues. Problèmes et solutions/Multilingual*

À l'époque, la dimension linguistique des droits fondamentaux était à peine perçue. La théorisation de cette dimension constitue une contribution extraordinaire et effective à la protection des minorités linguistiques[77]. D'autre part, elle permet d'éviter la rigueur et les abus possibles des modèles territoriaux. Toutefois, la question qui se pose est celle de l'étendue et des limites de la dimension linguistique des droits de l'homme. Une portée excessive rendrait impossible tout modèle territorial de protection linguistique, ce qui peut être désastreux pour la protection effective de certaines minorités. C'est dans ce sens que les mots rédigés il y a presque 30 ans, et que nous avons reproduits ci-dessus, sont encore pleinement valables. Les modèles personnels ne sont pas les seuls capables de sauvegarder les droits linguistiques des citoyens. D'autre part, les modèles personnels ne sauvegardent pas toutes les minorités linguistiques. Dans certains cas, ces modèles favorisent l'assimilation linguistique de la collectivité linguistique la plus faible, ce qui fait, à court ou à long terme, que l'exercice effectif de leurs droits linguistiques devient impossible pour les membres de la minorité visée par l'assimilation. Dans ces cas-là, certaines mesures contraignantes sont raisonnables et proportionnées.

À notre avis, en matière de diversité linguistique, les enjeux les plus saillants qui se posent au sein de l'Union européenne sont, outre la nécessité d'améliorer le régime linguistique institutionnel et de rendre pleinement effectif le respect de la diversité linguistique, de cerner la dimension linguistique des droits de l'homme, d'une part, et de définir les minorités dans un sens qui permette la mise en œuvre de modèles linguistiques territoriaux raisonnables, d'autre part. Mais ces deux questions dépassent déjà l'objet de ce travail[78].

Political Systems. Problems and Solutions, Québec, Centre international de recherche sur le bilinguisme, 1975, p. 209. Sur les modèles linguistiques basés sur les principes de personnalité et de territorialité, voir Kenneth D. McRAE, « The Principle of Territoriality and the Principle of Personality in Multilingual States », (1975) 4 International Journal of the Sociology of Language 33; Guy HÉRAUD, « Pour un droit linguistique comparé », (1971) 23 Revue internationale de droit comparé 309, aux pages 313-317.

[77] La thèse de doctorat de Bruno DE WITTE, *The Protection of Linguistic Diversity through Fundamental Rights*, Florence, European University Insitute, 1985, représente probablement la première réflexion générale sur la dimension linguistique inhérente aux droits de l'homme. La partie V de la thèse a été publiée dans Bruno DE WITTE, « Linguistic Equality. A Study in Comparative Constitutional Law », (1985) 6 Revista de Llengua i Dret 43.

[78] Nous avons essayé de cerner le contenu linguistique inhérent aux droits fondamentaux, par exemple, dans le travail suivant, auquel nous renvoyons le lecteur : Antoni MILIAN-MASSANA, « Las lenguas amerindias y su protección constitucional », dans Ariadna LLUIS i VIDAL-FOLCH et Azucena Palacios ALCAINE, *Lenguas vivas en América Latina*, Barcelone,

ADDENDA

Depuis la fin de la rédaction de ce travail, quatre nouveaux éléments doivent être pris en compte. Le plus saillant est sans doute l'adoption du *Règlement (CE) n° 920/2005 du Conseil, du 13 juin 2005*. En vertu de ce règlement, l'irlandais acquiert le statut de langue officielle et de travail des institutions de l'Union européenne. Compte tenu du fait que le règlement n'est applicable qu'à partir du 1er janvier 2007, la langue irlandaise continuera jusqu'à cette date à ne bénéficier que du statut actuel de langue des traités. À partir du moment où le règlement sera appliqué, toutes les langues des traités seront en même temps langues officielles et de travail des institutions. Par conséquent, la distinction entre les unes et les autres perdra son sens. Le règlement (CE) n° 920/2005 établit pour l'irlandais la même dérogation que celle qui est prévue pour le maltais, bien que, à la différence du régime de cette langue, la dérogation peut être prorogée de façon indéfinie. Les trois autres éléments importants sont les suivants : 1) Les *Conclusions du Conseil, du 13 juin 2005, relatives à l'emploi officiel de langues additionnelles au sein du Conseil et éventuellement d'autres institutions et organes* ; 2) L'incertitude quant à l'avenir du traité CpE, après son refus référendaire en France et aux Pays-Bas, refus dont les raisons sont de toutes façons étrangères à la réglementation linguistique ; et 3) La livraison par l'Espagne au Conseil d'une copie certifiée des traductions en catalan, en galicien et en euskara du texte du traité CpE. De cette façon, l'Espagne a suivi la recommandation de la déclaration n° 29 annexée à l'acte final du traité CpE et elle a aussi suivi ce qui est prévu dans le deuxième paragraphe de l'article IV-448 du traité CpE, bien que le traité ne soit pas encore entré en vigueur. Enfin, et du point de vue des politiques linguistiques, la communication de la Commission *Un nouveau cadre stratégique pour le multilinguisme*, COM (2005) 596 final, du 22 novembre 2005, mérite d'être consulté.

Institut Català de Cooperació Iberoamericana/Universidad Autónoma de Madrid, 2004, p. 11 aux pages 21-23. Pour les limites des interventions linguistiques contraignantes dans les domaines public et privé, voir Antoni MILIAN-MASSANA, *Público y privado en la normalización lingüística. Cuatro estudios sobre derechos lingüísticos*, Barcelone, Atelier, 2001; Antoni MILIAN-MASSANA, « La réglementation linguistique dans le domaine socio-économique : perspectives catalane et comparée », (1999/2000) 30 R.G.D. 329.