

Décision n° 2011-130 QPC du 20 mai 2011

*Mme Cécile L. et autres
(Langues régionales)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 21 mars 2011, par le Conseil d'État (décision n° 345193), d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 312-10 du code de l'éducation. Était contestée la conformité de ses dispositions relatives à l'enseignement des langues et cultures régionales à l'aune de l'article 75-1 de la Constitution, aux termes duquel « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ».

Dans sa décision n° 2011-130 QPC du 20 mai 2011, le Conseil constitutionnel a jugé que la méconnaissance de cet article de la Constitution ne peut être soulevée à l'appui d'une QPC. Puis, il a déclaré l'article L. 312-10 du code de l'éducation conforme aux droits et libertés constitutionnellement garantis.

I. – Dispositions contestées

La rédaction des dispositions contestées est issue de l'article 20 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

Elles ont pour objet, en premier lieu, d'habiliter l'État et les collectivités territoriales à définir par le biais d'un contrat les modalités selon lesquelles un enseignement des langues et cultures régionales peut être délivré dans les établissements scolaires et, en second lieu, de prévoir la consultation du Conseil supérieur de l'éducation sur les moyens de favoriser cet enseignement.

II. – Examen de constitutionnalité

A. – L'article 75-1 de la Constitution

L'article 75-1 a été introduit dans la Constitution par l'article 40 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 portant modernisation des institutions de la V^e République. Il n'avait pas, à ce jour, encore été appliqué par

le Conseil constitutionnel. Cette circonstance a donc conduit le Conseil d'État à renvoyer la QPC au motif que la question posée présentait un caractère nouveau au sens que la loi organique donne à ce critère¹.

La première question que devait trancher le Conseil constitutionnel était de savoir si l'article 75-1 était ou non invocable au soutien d'une QPC.

Il ressort des termes de l'article 61-1 de la Constitution que seule la méconnaissance de « *droits* » ou de « *libertés* » que la Constitution garantit peut être invoquée à l'appui d'une QPC. Le constituant a ainsi souhaité que le contrôle *a posteriori* de constitutionnalité des lois soit effectué sous l'angle, non pas de la procédure d'adoption de la loi ou de la compétence respective du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire, qui n'intéressent que les rapports entre les pouvoirs publics, mais de leur conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du 4 octobre 1958 et des textes constitutionnels auxquels renvoie son préambule.

En énonçant que « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* », le constituant a également manifesté qu'il n'entendait pas créer un droit ou une liberté opposable dans le chef des particuliers ou des collectivités territoriales. À cet énoncé constitutionnel manque l'ensemble des attributs essentiels d'un droit ou d'une liberté que sont la détermination de son objet et l'identification de son titulaire et de ceux auxquels il serait opposable. Ce cas est donc différent de celui de dispositions du Préambule de la Constitution de 1946 reconnaissant expressément un « *droit de grève* » ou un « *droit d'asile* » ou celles de la Charte de l'environnement protégeant le « *droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

La lettre de l'article 75-1 de la Constitution est, au demeurant, confirmée par les travaux parlementaires ayant présidé à l'adoption de l'article 40 de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 dont il est issu.

Le rapporteur, à l'Assemblée nationale, avait ainsi indiqué que la mention des langues régionales dans la Constitution avait pour objet de « *marquer l'attachement de la France à ce patrimoine sans pour autant créer un droit pour les particuliers d'exiger de la part des administrations l'usage d'une autre langue que le français ou des droits spécifiques pour des groupes* »². Cette position était partagée par le Gouvernement puisque le garde des sceaux a repris une formulation identique devant les sénateurs³.

¹ Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. 21.

² Deuxième séance du 22 mai 2008, *Journal officiel Débats Assemblée nationale*, 23 mai 2008, p. 2346.

³ Séance du 17 juin 2008, *Journal officiel Débats Sénat*, 19 juin 2008, p. 2931.

Par conséquent, le juge constitutionnel ne pouvait que déduire tant de la lettre de l'article 75-1 de la Constitution que des travaux parlementaires ayant précédé son adoption que celui-ci n'institue ni un droit ni une liberté que la Constitution garantit. Le moyen invoqué ne pouvait donc utilement être invoqué à l'appui d'une QPC. Il a donc été jugé inopérant.

L'appartenance des langues régionales au patrimoine de la France rejoint ainsi, au titre des exigences constitutionnelles qui ne sont pas invocables dans le cadre de l'article 61-1 de la Constitution :

- le respect de l'exigence constitutionnelle de transposition des directives⁴ ;
- l'habilitation donnée au législateur sur le fondement de la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution⁵ ;
- les règles constitutionnelles de la procédure d'adoption de la loi⁶ ;
- les dispositions de l'article 14 de la Déclaration de 1789⁷ ;
- le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution disposant que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* »⁸.

B. – Les autres griefs

Le Conseil constitutionnel a ensuite examiné au fond la question de constitutionnalité des dispositions contestées.

Ainsi que l'exprime le considérant 4 de la décision, aucun droit ou liberté constitutionnellement garanti n'est apparu menacé par des dispositions législatives qui se bornent à habilitier l'État et les collectivités territoriales à conclure des conventions pour définir les modalités d'enseignement des langues régionales.

⁴ Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, cons. 19.

⁵ Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque (Fusion de communes)*, cons. 3.

⁶ Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre (Indemnité temporaire de retraite outre-mer)*, cons. 7.

⁷ Décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)*, cons. 16.

⁸ Décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, *Commune de Besançon et autre (Instruction CNI et passeports)*, cons. 5.

Pour être complet, il convient de rappeler que, s'agissant des langues régionales, le Conseil a développé une jurisprudence restrictive, tenant notamment aux termes de l'article 2 de la Constitution selon lequel « *la langue de la République est le français* ». Il a d'abord jugé que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comporte des clauses contraires à la Constitution, notamment aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français, en ce qu'elle confère des droits spécifiques à des « groupes » de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de « territoires » dans lesquels ces langues sont pratiquées, ainsi qu'au premier alinéa de l'article 2 de la Constitution en ce qu'elle tend à reconnaître un droit à pratiquer une langue autre que le français non seulement dans la « vie privée » mais également dans la « vie publique », à laquelle la Charte rattache la justice et les autorités administratives et services publics⁹.

Il a également jugé, s'agissant de l'enseignement public, que l'enseignement d'une langue régionale dans le temps scolaire n'est pas contraire au principe d'égalité dès lors qu'il ne revêt pas un caractère obligatoire¹⁰. En revanche, l'usage d'une langue autre que le français ne peut être imposé aux élèves des établissements de l'enseignement public, ni dans la vie de l'établissement, ni dans l'enseignement des disciplines autres que celles de la langue considérée¹¹. Par ailleurs, l'enseignement d'une langue régionale dans le cadre de l'horaire normal ne saurait revêtir un caractère obligatoire, ni pour les élèves ou étudiants, ni pour les enseignants et ne saurait avoir pour effet de soustraire les élèves aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci¹².

Il n'existe donc aucun droit constitutionnel à un enseignement des langues régionales au profit des élèves. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a rien changé sur ce point.

Le Conseil a donc finalement jugé que les dispositions de l'article L. 312-10 du code de l'éducation sont conformes à la Constitution.

⁹ Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, cons. 9 à 13.

¹⁰ Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, cons. 35 à 37.

¹¹ Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, cons. 48 à 52.

¹² Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie-française*, cons. 69 et 70.