

# Multilinguisme et droits fondamentaux en droit de l'Union européenne

Sébastien PLATON, *Professeur à l'Université de Bordeaux*

L'analyse du multilinguisme (c'est-à-dire, selon la définition de la Division des Politiques linguistiques du Conseil de l'Europe, la présence, dans une aire géographique donnée de plusieurs variétés linguistiques<sup>1</sup>) dans l'Union européenne est un sujet d'étude récurrent – utilisant d'ailleurs fréquemment la référence à Babel<sup>2</sup>. Il est cependant rare que cette analyse soit développée à travers le prisme des droits fondamentaux.

Pourtant, ce n'est pas que la logique des droits fondamentaux et la question linguistique ne se recoupent pas. D'une part, à l'intersection des droits fondamentaux et de la culture, la notion de droits culturels<sup>3</sup>, intellectuellement féconde à défaut d'être très présente en droit positif, intègre bien sûr la dimension linguistique. Les droits linguistiques peuvent à ce titre être considérés comme une sous-catégorie spécifique des droits culturels, pouvant éventuellement prétendre à la qualification de droits

fondamentaux<sup>4</sup>. D'autre part, des travaux universitaires<sup>5</sup> ont été consacrés à la dimension culturelle, y compris linguistique, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), preuve s'il en est que cette approche peut être appliquée aux droits fondamentaux « classiques ».

Pour autant, les droits fondamentaux ne sont pas les outils les plus naturels du plurilinguisme dans l'Union européenne : la gestion des langues est, au niveau de l'Union, une question essentiellement institutionnelle et, au niveau des États, une compétence farouchement réservée. C'est ce postulat – la faible dimension linguistique des droits fondamentaux en droit de l'Union, à moins que ce ne soit la faible dimension « droits fondamentaux » de la question linguistique en droit de l'Union – que l'on va essayer de mettre à l'épreuve ici.

Encore faut-il s'entendre sur ce que l'on appellera droits fondamentaux. Cette notion, déjà fuyante en général, atteint un niveau élevé d'ambivalence en droit de l'Union. Certes, l'existence même de la Charte des droits fondamentaux est ici d'un secours considérable. Du simple fait de son intitulé mais aussi de sa fonction dans l'ordre constitutionnel de l'Union, ce texte est sans doute la source la plus autorisée permettant d'identifier les droits que l'ordre juridique de l'Union a consacrés comme fondamentaux. C'était d'ailleurs le sens de la doctrine de la « confirmation », défendue par l'avocat général TIZZANO dans ses conclusions sur l'affaire *BECTU* en 2001<sup>6</sup>. Selon

<sup>1</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Division\\_FR.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Division_FR.asp#TopOfPage).

<sup>2</sup> V. par ex. B. DE WITTE, « Surviving in Babel? Language Rights and European Integration », in Y. DINSTEIN et M. TABORY (dir.), *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992, p. 277.

<sup>3</sup> V. notamment les travaux de P. MEYER-BISCH, cf. notamment, sous sa direction, *Les droits culturels, une catégorie sous-développée de droits de l'homme*, Actes du XVIII<sup>e</sup> colloque interdisciplinaire sur les droits de l'homme, Fribourg, Éditions universitaires de Fribourg, 1993 ; *Les droits culturels : projet de déclaration*, Paris et Fribourg, UNESCO et Éditions universitaires de Fribourg, 1999. V. également sur cette notion : V. BRIXHE, « Droit culturel, gadget ou nécessité ? », *Demain le monde*, 2004, n° 86, p. 22 ; B. GRELON, « Les droits culturels », in *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle. Commentaires et propositions*, Paris, UNESCO, 2003, p. 109 ; R. STAVENHAGEN, « Cultural Rights and Universal Human Rights », in A. EIDE, C. KRAUS et A. ROSAS (dir.), *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*, Dordrecht, Boston, Londres, Martinus Nijhoff, 1995, p. 63 ; « Cultural Rights. A Social Science Perspective », in H. NIEC (dir.), *Pour ou contre le droit culturel ?*, Paris, UNESCO, 2001 ; J. SYMONIDES, « Les droits culturels : une catégorie négligée de droits de l'Homme », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 1998, p. 619 ; K. VASAK, « Les différentes catégories de droits de l'Homme », in A. LAPEYRE, F. de TINGUY et K. VASAK (dir.), *Les dimensions universelles des droits de l'Homme*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 297.

<sup>4</sup> J. ARLETTAZ, *L'État-Nation à l'épreuve de la constitutionnalisation des langues régionales. Étude comparée : Belgique, Espagne, Italie, Suisse*, Paris, Mare & Martin, 2014, pp. 74 et s.

<sup>5</sup> V. notamment J. RINGELHEIM, *Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

<sup>6</sup> Conclusions sur CJCE, 26 juin 2001, *Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, aff. C-173/99.

cette doctrine, la Charte des droits fondamentaux, bien que dénuée de valeur juridique à l'époque, *confirmait* à l'échelle communautaire le caractère fondamental d'un droit<sup>7</sup>. Pour autant, il sera nécessaire, avant toute analyse, de délimiter le champ de la présente étude.

L'on se permettra ainsi d'exclure certaines dispositions de la Charte qui sont susceptibles d'avoir des prolongements linguistiques, mais dont il nous apparaît que l'inclusion dans le cadre de la présente analyse aurait pour effet d'insérer une trop grande hétérogénéité dans le propos. Ce sera le cas, en particulier, de l'article 38, en vertu duquel « *un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union* ». La protection des consommateurs a pourtant généré, dans le droit dérivé de l'Union, une réglementation linguistique tout à fait considérable, destinée à assurer que le consommateur puisse bien avoir accès aux informations importantes relatives à ce qu'il consomme dans une langue qu'il comprend<sup>8</sup>. Cependant, outre le fait que cette question fait l'objet d'une contribution distincte dans le cadre du présent dossier<sup>9</sup>, l'article 38, comme d'ailleurs d'autres dispositions de la Charte<sup>10</sup>, est rédigé, par emprunt aux traités<sup>11</sup>, de façon probablement bien trop

programmatische pour pouvoir être applicable en tant que droit fondamental, de façon autonome.

Ceci étant posé, quels sont les liens entre le multilinguisme et les droits fondamentaux dans l'Union européenne ? La question est complexe et dépend du type de lien que l'on souhaite identifier. Par exemple, le Parlement européen, dans une résolution en date de 1982, a pu estimer, en défense du multilinguisme intégral qui y prévaut, qu'« *une limitation du nombre des langues ou un traitement non égal de toutes les langues du Parlement européen implique une limitation du droit électoral démocratique de la population, les citoyens devant pouvoir élire leurs représentants uniquement sur la base de critères politiques et en fonction de la question de savoir qui défend le mieux leurs intérêts, sans avoir à y ajouter des critères linguistiques* ». En filigrane, cet argumentaire pourrait conduire à faire du multilinguisme une garantie institutionnelle de l'effectivité du droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen – droit fondamental garanti par la Charte<sup>12</sup>. Mais cet argument est plus politique que juridique, et il semble peu vraisemblable qu'une éventuelle rationalisation du multilinguisme au Parlement européen serait constitutive d'une ingérence illicite dans l'exercice du droit en question. C'est aux seules interactions *juridiques* entre multilinguisme et droits fondamentaux dans l'Union que la présente étude sera limitée.

Ces interactions sont nécessairement aussi protéiformes que ne l'est le multilinguisme lui-même. Le multilinguisme dans l'Union européenne est en effet à la fois un multilinguisme « de droit », avec vingt-quatre langues officielles, et un multilinguisme « de fait », puisqu'il faut y ajouter les langues minoritaires, de migrants et régionales<sup>13</sup> – lesquelles, complexité supplémentaire, peuvent aussi être langues officielles d'un autre État membre, comme l'allemand au Tyrol du Sud en Italie, ou avoir un statut particulier dans leur État membre, comme le catalan en Espagne. Les

<sup>7</sup> Point 28 : « nous croyons donc que, dans un litige qui porte sur la nature et la portée d'un droit fondamental, il est impossible d'ignorer les énonciations pertinentes de la Charte ni surtout son évidente vocation à servir [...] de paramètre de référence substantiel [...]. En ce sens, donc, nous estimons que la Charte fournit la confirmation la plus qualifiée et définitive de la nature de droit fondamental que revêt [le droit en cause] » (nous soulignons).

<sup>8</sup> V. notamment sur cette question : M. CANDELA SORIANO, « Les exigences linguistiques : une entrave légitime à la libre circulation ? », *CDE*, 2002, n° 1, p. 12. Quelques exemples de cette réglementation : directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 relative à la sécurité des jouets, *JOUE*, n° L 170, 30 juin 2009, p. 1 ; règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, *JOUE*, n° L 304, 22 novembre 2011, p. 18 ; directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 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 des produits connexes, *JOUE*, n° L 127, 29 avril 2014.

<sup>9</sup> V., dans ce numéro, la contribution de K. TOUIER.

<sup>10</sup> V. notamment art. 35 *in fine* (« Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union ») et art. 37 (« Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable »).

<sup>11</sup> Art. 169 § 1 TFUE : « Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, l'Union contribue à la protection de la santé, de

la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts ».

<sup>12</sup> Art. 39.

<sup>13</sup> V., dans ce numéro, la contribution d'O. CLERC.

problématiques à l'œuvre sont nécessairement différentes : l'Union européenne est une fédération multinationale, devant respecter l'identité de ses composantes, mais également une Union de droit respectueuse de l'identité des minorités et des droits des migrants.

L'approche du multilinguisme sous l'angle des droits fondamentaux reflète cette complexité. À l'analyse, il s'avère que la relation entre multilinguisme et droits fondamentaux en droit de l'Union européenne est révélatrice de plusieurs caractéristiques essentielles de l'Union européenne.

D'une part, la dimension linguistique n'est pas absente de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : l'on pourrait même dire, par contraste avec d'autres textes internationaux de protection des droits fondamentaux, comme la CEDH, que la problématique linguistique est singulièrement présente dans la Charte. Or, la façon dont cette dimension linguistique est traitée dans la Charte s'avère, à l'analyse, révélatrice des enjeux constitutionnels de la construction européenne (I).

D'autre part, le contenu de la Charte est enrichi, par le jeu des dispositions horizontales de celle-ci, par le droit de la CEDH, qui lui aussi possède un aspect linguistique. Ce « droit linguistique » de la CEDH est nécessairement déconnecté des enjeux proprement constitutionnels de l'Union européenne, et plus orienté vers une protection des individus. Pour autant, par les limites imposées à son champ d'application « par ricochet » dans la Charte, ce « droit linguistique » de la CEDH révèle lui aussi quelque chose de fondamental dans l'Union européenne, à savoir la limitation de son champ d'application matériel et fonctionnel (II).

### I. La dimension linguistique des droits fondamentaux de la Charte, révélatrice des enjeux constitutionnels de la construction européenne

Si l'on étudie la Charte pour elle-même et dans le strict contexte du droit de l'Union européenne, il apparaît que la question linguistique y est toujours liée avec des problématiques constitutionnelles essentielles de l'Union

européenne. Ainsi, les trois références expresses à la langue dans la Charte sont toutes associées, de façon plus ou moins évidente, à la protection des identités nationales des États membres (A). Au-delà, il est possible d'inférer une dimension linguistique d'autres dispositions de la Charte, en lien alors avec la question tout aussi essentielle de l'intégration « horizontale » des citoyens de l'Union (B).

#### A. Multilinguisme, droits fondamentaux et protection des identités nationales des États membres

La Charte contient, de façon expresse, trois références à la langue. Or, à l'analyse, il apparaît que, dans le contexte du droit de l'Union, ces trois références ont surtout pour effet (et souvent pour objet) de garantir davantage un droit des États au maintien de leur langue officielle au sein de l'Union qu'un véritable droit des individus. C'est surtout vrai de l'article 22, proclamant le respect de la diversité culturelle, religieuse et linguistique dans l'Union (1). Bien qu'ils aient davantage l'apparence de droits bénéficiant aux individus, c'est également le cas de l'article 21, paragraphe 1 (non-discrimination en raison de la langue) et de l'article 41, paragraphe 4 (droit de s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue) (2).

##### 1. L'article 22 de la Charte : un droit fondamental... des États membres

L'article 22 de la Charte s'inscrit dans le titre « égalité ». On ne peut cependant se départir de l'impression qu'il s'agit d'autre chose que d'une simple déclinaison du principe d'égalité, en tout cas entre *individus*. La formulation retenue (« l'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique ») semble être davantage une « limite à l'action communautaire » et un « objectif à atteindre pour la promouvoir »<sup>14</sup>. Surtout, la façon dont cette dispo-

<sup>14</sup> J.-D. MOUTON, « L'Europe élargie, un nouvel enjeu de civilisation et de cultures ? », in J. ANDRIANTSIMBAZOVINA et Ch. GESLOT (dir.), *Les Communautés et l'Union européennes face aux défis de l'élargissement*, Actes du colloque de Besançon, 17-18 octobre 2002, Paris, La Documentation française, 2005, p. 534.

sition est utilisée amène à s'interroger sur sa nature même de droit fondamental individuel, dans la mesure où elle est bien souvent opposée par les États membres aux prétentions des individus.

Ainsi, dans l'arrêt *Runevič-Vardyn* de 2011<sup>15</sup>, une ressortissante lituanienne appartenant à la minorité polonaise de Lituanie et un ressortissant polonais se plaignaient de ce que leurs noms avaient été orthographiés suivant la graphie lituanienne – et non polonaise – sur les documents d'état civil lituaniens les concernant. Il en résultait un désagrément pour eux dans la mesure où leurs noms étaient orthographiés différemment dans les documents d'état civil polonais les concernant. La situation présentait donc certaines proximités avec les arrêts *Garcia Avello*<sup>16</sup> (refus d'un État membre de donner une suite favorable à une demande de changement de nom pour des enfants mineurs résidant dans cet État et disposant de la double nationalité dudit État et d'un autre État membre, alors que cette demande a pour objet que ces enfants puissent porter le nom dont ils seraient titulaires en vertu du droit et de la tradition du second État membre) et *Grunkin et Paul*<sup>17</sup> (refus d'un État membre de reconnaître le nom patronymique d'un enfant tel qu'il a été déterminé et enregistré dans un autre État membre où cet enfant est né et réside depuis lors et qui ne possède que la nationalité du premier État membre). Dans l'arrêt *Runevič-Vardyn*, la Cour admet que la nécessité pour les requérants de devoir justifier leur identité en raison de la divergence entre les différents documents est susceptible de porter atteinte à la liberté de circulation des requérants s'il est établi que le refus de modification du nom de famille commun au couple provoque de sérieux inconvénients d'ordre administratif, professionnel et privé à leur égard et/ou à l'égard de leur famille. Cependant, elle estime que cette ingérence peut être justifiée par l'objectif, poursuivi par la réglementation lituanienne en cause, de protéger la langue lituanienne. Or, l'un des éléments que la Cour relève pour étayer le caractère légitime de cet objectif est précisément l'article 22 de la Charte.

<sup>15</sup> CJUE, 12 mai 2011, *Runevič-Vardyn et Wardyn*, aff. C-391/09.

<sup>16</sup> CJCE, 2 octobre 2003, *Garcia Avello*, aff. C-148/02.

<sup>17</sup> CJCE, gde ch., 14 octobre 2008, *Grunkin et Paul*, aff. C-353/06.

Plus récemment, dans l'arrêt *Anton Las*<sup>18</sup>, c'est également en partie sur le fondement de l'article 22 de la Charte que la Cour a estimé que l'objectif visant à promouvoir et à stimuler l'emploi de la langue néerlandaise, qui est une des langues officielles du Royaume de Belgique, constituait un intérêt légitime de nature à justifier, en principe, une restriction aux obligations imposées par l'article 45 TFUE<sup>19</sup>. Elle a cependant estimé qu'une obligation de rédiger les contrats de travail en langue néerlandaise était disproportionnée, et donc illégale.

Enfin, dans l'arrêt *Espagne / Conseil* de 2015<sup>20</sup>, à l'occasion d'un recours dirigé par l'Espagne contre le règlement relatif aux modalités de traduction du brevet européen<sup>21</sup>, et en particulier la limitation des langues utilisées dans le cadre de ce brevet aux seules langues anglaise, française et allemande, la Cour de justice rattache explicitement l'article 22 de la Charte à la « *préservation du multilinguisme* », bien qu'elle estime au final que la nécessité de limiter les coûts de délivrance d'un brevet prévaut sur cette exigence<sup>22</sup>.

Il est également à noter que c'était déjà, entre autres, sur la base de ce même article 22 que l'avocat général KOKOTT avait conclu en 2008 (et donc avant même que la Charte entre en vigueur) sur l'affaire *UTECA* en estimant que le législateur espagnol poursuivait un objectif légitime lorsque, dans le cadre de ses mesures de soutien à la production d'œuvres européennes, il donnait priorité à la promotion de films cinématographiques et de télévision dont la langue originale est l'une des langues reconnues comme officielles en Espagne<sup>23</sup>.

L'article 22 est donc utilisé principalement à l'appui des prétentions étatiques, y compris contre celles des individus, et donc dans un sens exactement inverse du fonctionnement

<sup>18</sup> CJUE, gde ch., 16 avril 2013, *Anton Las*, aff. C-202/11.

<sup>19</sup> Points 26-27.

<sup>20</sup> CJUE, gde ch., 5 mai 2015, *Espagne / Conseil*, aff. C-147/11.

<sup>21</sup> Règlement (UE) n° 1260/2012 du Conseil du 17 décembre 2012 mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire conférée par un brevet, en ce qui concerne les modalités applicables en matière de traduction, *JOUE*, n° L 361, 31 décembre 2012, p. 89.

<sup>22</sup> Point 42 de l'arrêt.

<sup>23</sup> Point 94 des conclusions KOKOTT sur CJCE, 5 mars 2009, *Unión de Televisión Comerciales Asociadas (UTECA)*, aff. C-222/07.

« normal » d'un droit fondamental. C'est en réalité alors plutôt un droit fondamental des États membres, au sens donné à cette notion par plusieurs auteurs sous l'impulsion de Jean-Denis MOUTON<sup>24</sup>. Cette notion renvoie aux droits essentiels qu'ont les États membres de l'Union vis-à-vis de cette dernière, et qui se déclinent en trois modalités principales : le droit à l'identité, le droit à la solidarité et le droit à la participation. Or, le respect des identités nationales, garanti à l'article 4, paragraphe 2, TUE, a été utilisé par la Cour, dans l'arrêt *Runevič-Vardyn*, en conjonction avec l'article 22 de la Charte.

L'article 22 est-il pour autant inapte à produire réellement un droit individuel ? On ne saurait l'exclure avec certitude. Souvenons-nous que c'est à partir d'une disposition apparemment dénuée de droit subjectif, l'article 3 du protocole n° 1<sup>25</sup>, que la Cour européenne des droits de l'homme a déduit un véritable droit de vote et d'éligibilité aux élections législatives<sup>26</sup>. Ainsi, Guy BRAIBANT a pu estimer que l'article 22 de la Charte pourrait fonder un droit culturel des minorités<sup>27</sup>, rapprochant alors sur ce plan cette disposition de l'article 27 du Pacte international des Nations Unies relatifs aux droits civils et politiques, selon lequel les personnes appartenant à une minorité ethnique, religieuse ou linguistique ne peuvent être privées du droit « d'avoir leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue ». Pour autant, en l'état de la jurisprudence, l'article 22 semble être essentiellement une disposition invocable par les États, en défense de leur identité culturelle, y compris linguistique.

<sup>24</sup> J.-D. MOUTON, « Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux États dans le système communautaire », in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle. Études en l'honneur de Jean-Claude GAUTRON*, Paris, Pedone, 2004, p. 473. Cette thèse a ensuite été développée, notamment, dans un ouvrage collectif : J.-Ch. BARBATO et J.-D. MOUTON (dir.), *Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux États membres de l'Union européenne ? Réflexions à partir des notions d'identité et de solidarité*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

<sup>25</sup> « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

<sup>26</sup> V. notamment Cour eur. DH, 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, n° 9267/81.

<sup>27</sup> G. BRAIBANT, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Témoignages et commentaires*, Paris, Seuil, 2001, p. 158.

## 2. Les articles 21, paragraphe 1, et 41, paragraphe 4, de la Charte : des droits individuels au service de l'identité linguistique des États membres

Les deux autres dispositions de la Charte comprenant une référence à la langue sont, apparemment, davantage libellés comme des droits véritablement individuels. La première est l'article 21, paragraphe 1, qui pose le principe de non-discrimination et mentionne la langue comme l'un des motifs prohibés de discrimination. La deuxième est l'article 41, paragraphe 4, qui reconnaît le droit pour toute personne de s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue. Pourtant, dans l'un et l'autre cas et même si, contrairement à l'article 22, ces dispositions confèrent effectivement et actuellement des droits aux individus, il est possible de considérer que ces dispositions sont avant tout des soutiens, érigés en droits fondamentaux, de l'identité linguistique des États membres.

C'est sans doute pour l'article 41, paragraphe 4, que cette affirmation est la plus facile à démontrer. Certes, il s'agit très clairement d'un droit individuel, et l'on peut aussi voir en quoi il est fondamental : « *facteur puissant d'identité collective, la langue nationale est aussi un élément de la vie démocratique : elle garantit la participation du citoyen à la vie publique, donne accès aux autorités, permet l'exercice des droits et la défense des intérêts individuels. Le citoyen européen a droit à sa langue dans ses rapports avec l'autorité dans le cadre national. Il ne saurait être privé de ce droit dans le cadre communautaire, et se voir imposer l'usage d'une autre langue pour accéder à une autorité communautaire* »<sup>28</sup>. Cependant, on ne peut se départir tout à fait de l'idée que ce ne sont pas nécessairement les citoyens de l'Union qui sont protégés au premier chef – ce droit ne leur est d'ailleurs pas réservé, comme l'atteste le vocabulaire utilisé (« *toute personne* »). C'est plutôt une sanctuarisation des langues officielles nationales que produit cette disposition. De ce point de vue, elle n'apporte d'ailleurs pas grand-chose du point de vue strictement juri-

<sup>28</sup> A. FENET, « Diversité linguistique et construction européenne », *RTDE*, 2001, p. 235.

dique par rapport à l'article 24, alinéa 4, TFUE en vertu duquel « *tout citoyen de l'Union peut écrire à toute institution ou organe visé au présent article ou à l'article 13 du traité sur l'Union européenne dans l'une des langues visées à l'article 55, paragraphe 1, dudit traité et recevoir une réponse rédigée dans la même langue* » – sauf l'extension implicite et peut-être accidentelle du droit en question à « toute personne » au lieu des seuls citoyens de l'Union. L'apport de cette « fondamentalisation » est donc essentiellement symbolique. Il est en effet plus difficile politiquement de détricoter un droit fondamental qu'une disposition institutionnelle du droit primaire. Érigé en droit fondamental, le multilinguisme institutionnel de l'Union européenne s'en trouve axiologiquement renforcé et, partant, durablement garanti.

L'article 21, paragraphe 1, semble, quant à lui, il est vrai, plus directement protecteur des individus : c'est toute discrimination linguistique qui est interdite, au-delà des langues de l'Union européenne. Pour autant, l'on ne saurait nier que, dans le contexte de l'Union européenne, cette disposition prend un tour spécifique. En particulier, l'une des principales déclinaisons du principe de non-discrimination linguistique en droit de l'Union est l'article 1<sup>er</sup> *quinquies*, paragraphe 1, du statut de la fonction publique européenne<sup>29</sup> (« *dans l'application du présent statut est interdite toute discrimination, telle qu'une discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* »). Or, ce sont bien souvent des États qui invoquent la discrimination linguistique, pour se plaindre notamment d'avis de concours qui, par exemple, n'ont pas été rédigés dans leur langue<sup>30</sup> ou bien limitent à des langues autres que les leurs (souvent l'anglais, l'allemand et le français) les langues choisies comme deu-

xième langue ou comme langue de communication avec l'Office européen de Sélection du Personnel (EPSO)<sup>31</sup>. L'Espagne et l'Italie sont des requérants d'habitude dans ce type de contentieux.

Ces deux États sont plus globalement extrêmement attentifs aux questions linguistiques dans l'Union, inquiets qu'ils sont de tout déclassement de leurs langues nationales. On a d'ailleurs déjà mentionné que leur opposition au brevet européen était pour une partie non négligeable (voire exclusive) fondée sur le fait que ni l'espagnol ni l'italien ne sont des langues du brevet européen. Ce contentieux est également illustratif de l'utilisation du principe d'égalité à des fins de défense des langues officielles des États membres : ainsi, dans l'arrêt *Espagne / Conseil* du 5 mai 2015<sup>32</sup>, c'est en partie sur le fondement du principe de non-discrimination en raison de la langue que l'Espagne a essayé – sans succès – d'obtenir l'annulation du règlement (UE) n° 1260/2012 du Conseil, du 17 décembre 2012, mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire conférée par un brevet, en ce qui concerne les modalités applicables en matière de traduction.

Les droits fondamentaux contenant expressément une dimension linguistique dans la Charte semblent donc principalement destinés à protéger l'identité linguistique des États membres. Au-delà de ces quelques références expresses, d'autres dispositions de la Charte peuvent avoir un prolongement linguistique. L'on notera en particulier l'impact que peuvent avoir ici les droits liés à l'intégration « horizontale » des citoyens de l'Union.

## B. Multilinguisme, droits fondamentaux et intégration « horizontale » des citoyens de l'Union

L'analyse du contenu de la Charte est extrêmement révélatrice des postulats constitutionnels qui informent la construction européenne. Y est notamment présent l'un des enjeux politiques majeurs de la construction

<sup>29</sup> V. la contribution d'I. PINGEL dans ce dossier.

<sup>30</sup> V. notamment Trib. UE, 13 septembre 2010, *Italie / Commission*, aff. jointes T-166 et 285/07 ; Trib. UE, 3 février 2011, *Italie / Commission*, aff. T-205/07 ; Trib. UE, 31 mars 2011, *Italie / Comité économique et social européen (CESE)*, aff. T-117/08.

<sup>31</sup> V. notamment Trib. UE, 24 septembre 2015, *Italie / Commission*, aff. T-124/13 et *Espagne / Commission*, aff. T-191/13.

<sup>32</sup> CJUE, gde ch., 5 mai 2015, *Espagne / Conseil*, aff. C-147/13.

européenne : l'intégration « horizontale »<sup>33</sup> des citoyens de l'Union dans un espace transnational. Historiquement, cette intégration transnationale a été initiée par le marché intérieur, au moyen des libertés économiques fondamentales (libre circulation des travailleurs, libre prestation de services, droit d'établissement), puis s'est étendue à la sphère « extra-économique » avec la citoyenneté de l'Union, qui, selon la célèbre formule de la Cour de justice, « a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique »<sup>34</sup>.

Ces différentes strates de l'intégration horizontale du citoyen de l'Union sont présentes simultanément dans la Charte. C'est le cas, de façon très ostensible, du droit de circulation et de séjour du citoyen de l'Union (art. 45 § 1 de la Charte). C'est aussi le cas de la libre circulation des personnes à des fins économiques, consacrée dans la Charte à l'article 15, paragraphe 2, (« tout citoyen de l'Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s'établir ou de fournir des services dans tout État membre »). Il n'y a d'ailleurs pas lieu de s'en étonner, tant la frontière conceptuelle qui sépare les « libertés économiques fondamentales » des « droits fondamentaux » est mince<sup>35</sup>. Enfin, c'est aussi le cas, de façon assez discrète, du droit au traitement national. L'article 21, paragraphe 2, de la Charte dispose en effet que, « dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite ». Bien que cette disposition ne figure pas au titre « citoyenneté » de la Charte,

elle renvoie implicitement mais indubitablement au droit au traitement national des citoyens de l'Union européenne – c'est-à-dire le droit qu'ont les citoyens de l'Union situés sur le territoire d'un État membre autre que celui de leur nationalité d'être traité par cet État membre de la même façon qu'un national de cet État.

Or, ces différents droits, que l'on pourrait qualifier par emprunt à O. BEAUD de « droits fédératifs individuels »<sup>36</sup>, ont des prolongements linguistiques.

En particulier, en vertu d'une jurisprudence constante, si, dans une région d'un État membre, une langue autre que la langue nationale de cet État peut être utilisée dans les relations avec la puissance publique, le bénéfice de cet usage ne peut être réservé aux seuls nationaux. Cette solution est d'un intérêt tout particulier lorsque la langue « régionale » en question se trouve être la langue nationale d'un État membre – ce qui n'est pas rare dans les régions frontalières. Ainsi, dans l'affaire *Mutsch* de 1985<sup>37</sup>, l'article 17, alinéa 3, de la loi belge du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire donnait la faculté à tout inculpé de nationalité belge, domicilié dans une commune de langue allemande située dans le ressort du tribunal correctionnel de Verviers, de demander que la procédure soit poursuivie en allemand. La Cour de justice, saisie de la question de savoir si un tel droit pouvait être refusé à un ressortissant luxembourgeois, estima qu'un travailleur ressortissant d'un État membre et domicilié dans un autre État membre devait se voir reconnaître le droit de demander qu'une procédure pénale engagée à son égard se déroule dans une langue autre que la langue de procédure normalement utilisée devant la juridiction saisie si les travailleurs nationaux peuvent, dans les mêmes conditions, bénéficier de ce droit. Cette solution, fondée sur la libre circulation des travailleurs, fut par la suite réaffirmée sur le fondement général du principe de non-

<sup>33</sup> V. notamment sur cette notion : J.-M. FERRY, « Comprendre l'Union européenne en un sens cosmopolitique. Quelle participation civique ? », *Archives de Philosophie*, 2012/3, t. 75, p. 395.

<sup>34</sup> CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, aff. C-184/99, point 31.

<sup>35</sup> V. notamment B. DE WITTE, « Le rôle passé et futur de la Cour de justice des Communautés européennes dans la protection des droits de l'homme », in Ph. ALSTON (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 895, spéc. p. 899, note 14 ; Th. GEORGOPOULOS, « Libertés fondamentales communautaires et droits fondamentaux européens : le conflit n'aura pas lieu », *LPA*, 8 janvier 2004, p. 8, spéc. pp. 12-13 ; P. OLIVER, « Les quatre libertés et les droits fondamentaux », in *Mélanges en hommage à Jean-Victor LOUIS*, vol. 1, Bruxelles, éd. de l'Université libre de Bruxelles, p. 355, spéc. pp. 356-357.

<sup>36</sup> O. BEAUD, « The Question of Nationality within a Federation: a neglected Issue in Nationality Law », in R. HANSEN et P. WEIL (dir.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship*, New York, Berghahn Books, 2002, pp. 314-330. Pour une version française de cet article, v. *Jus Politicum*, n° 12, <http://www.juspoliticum.com/Une-question-neglige-e-dans-le.html>.

<sup>37</sup> CJCE, 11 juillet 1985, *Mutsch*, aff. 137/84.

discrimination en raison de la nationalité dans l'arrêt *Bickel et Franz* de 1998<sup>38</sup>. La Cour y estima que, si la procédure pénale relève de la compétence exclusive des États membres, elle peut relever du champ d'application des traités – au sens du principe de non-discrimination en raison de la nationalité – dès lors que des citoyens de l'Union exercent leur liberté de circulation. La solution fut en outre étendue aux hypothèses dans lesquelles seuls les résidents de la région concernée (et non l'ensemble des nationaux de l'État membre) ont le droit d'obtenir que la procédure pénale se déroule dans leur langue. Était en cause, en l'espèce, une réglementation italienne qui accordait le droit d'obtenir que la procédure se déroule en allemand non pas à toutes les personnes de nationalité italienne mais *seulement* à celles qui, d'une part, résidaient dans la province de Bolzano et, d'autre part, appartenaient au groupe germanophone de cette province. Alors même que le bénéfice de cette réglementation n'était pas accordé à l'ensemble des nationaux, la Cour y a pourtant vu une discrimination fondée sur la nationalité incompatible avec le droit primaire.

La solution précédente consiste en une application, en matière linguistique, du principe de non-discrimination en raison de la nationalité. Mais peut-on considérer la discrimination linguistique *elle-même* (la différence de traitement fondée sur la langue) comme une discrimination indirectement fondée sur la nationalité ? L'idée est assez ancienne<sup>39</sup>, mais n'est pas clairement confirmée par le droit positif. Ainsi, en matière de libre circulation des travailleurs<sup>40</sup>, l'article 3, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement (UE) n° 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs<sup>41</sup> excepte explicitement « les conditions relatives aux connaissances linguistiques requises en raison de la nature de l'emploi à pourvoir » du champ des discriminations directes ou indirectes en raison de la nationalité. La Cour

de justice, quant à elle, appréhende généralement les conditions linguistiques sous l'angle de l'entrave et non spécifiquement de la discrimination indirecte, entrave qui peut d'ailleurs être justifiée par des raisons impérieuses à condition précisément d'être appliquée de façon non discriminatoire<sup>42</sup>. Il est donc improbable que la solution puisse être différente dans un autre domaine touchant aux droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union européenne. En particulier, ne serait probablement pas incompatible avec les droits (fondamentaux) de vote et d'éligibilité aux élections européennes et locales une législation nationale qui imposerait aux candidats des exigences de maîtrise d'une langue nationale ou régionale, du moment que ces exigences sont aussi applicables aux nationaux. L'on relèvera que la Cour eur. DH elle-même accepte que le droit national – il s'agissait d'ailleurs du droit d'un État membre de l'Union, la Lettonie – soumette à des conditions de maîtrise de la langue nationale, mêmes exigeantes, le droit de se présenter aux élections législatives, du moment que ces conditions ne sont pas contrôlées de façon arbitraire et déraisonnable<sup>43</sup>.

Les dispositions de la Charte contiennent donc une dimension linguistique. Mais celle-ci n'est pas dirigée que vers la protection des intérêts des locuteurs : elle est clairement informée par des enjeux constitutionnels sous-jacents. Toutefois, au-delà du texte même de la Charte, celle-ci doit être lue à la lumière d'autres sources, notamment la CEDH. Celle-ci contient, elle aussi, une dimension linguistique, cette fois orientée vers la protection des individus et non vers la structuration constitutionnelle de l'Union européenne. Pour autant, l'analyse de la façon dont ce « droit linguistique » de la CEDH peut être transposé en droit de l'Union européenne est elle aussi révélatrice d'autres enjeux constitutionnels du droit de l'Union, à savoir le caractère limité du champ d'application matériel du droit de l'Union.

<sup>38</sup> CJCE, 24 novembre 1998, *Bickel et Franz*, aff. C-274/96.

<sup>39</sup> P. SABOURIN, « Un nouveau droit culturel linguistique : les implications linguistiques du Traité de Rome », in *Langues et coopération européenne*, Actes du colloque de Strasbourg d'avril 1970, Paris, GREEL, 1980, p. 201.

<sup>40</sup> V., dans ce numéro, la contribution d'A.-E. COURRIER.

<sup>41</sup> Règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, *JOUE*, n° L 141, 27 mai 2011, p. 1.

<sup>42</sup> V. par ex. CJCE, 28 novembre 1989, *Groener*, aff. 379/87 ; CJCE, 6 juin 2000, *Angonese*, aff. C-281/98 ; CJCE, 4 juillet 2000, *Haim*, aff. C-424/97.

<sup>43</sup> Cour eur. DH, 9 avril 2002, *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99.

## II. La transposition de la dimension linguistique de la CEDH en droit de l'Union, révélatrice des limites existentielles de l'intégration juridique européenne

L'analyse de la dimension linguistique de la Charte ne peut s'arrêter à ce qui y est explicitement inscrit, ni même à ce qui s'en déduit. La CEDH, y compris dans sa dimension linguistique, s'applique par ricochet en droit de l'Union. Son applicabilité se heurte cependant aux limites fonctionnelles du champ d'application du droit de l'Union, lesquelles constituent une caractéristique constitutionnelle de l'Union européenne (A). Il n'y a donc que dans certaines hypothèses limitées que ce « droit linguistique » de la CEDH peut trouver à s'appliquer, et même là, sa plus-value est variable (B).

### A. Le champ d'application limité du « droit linguistique » de la CEDH en droit de l'Union

En vertu de son article 52, paragraphe 3, « dans la mesure où la [...] Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention ». Or, il existe une indéniable dimension linguistique dans la Convention, qui s'incorpore donc à la Charte.

Cette dimension linguistique est parfois inscrite expressément dans des dispositions de la CEDH qui, pour des raisons de concision et de clarté, n'ont pas été retranscrites dans leur intégralité dans la Charte. C'est le cas, par exemple, de l'article 5, paragraphe 2, CEDH, selon lequel « toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle ». Cette garantie, par le jeu de l'article 52, paragraphe 3, s'incorpore implicitement mais nécessairement à l'article 6 de la Charte (droit à la liberté et à la sûreté). De même, certains droits de l'accusé prévus à l'article 6, paragraphe 3, CEDH

contiennent une dimension linguistique : c'est le cas de l'article 6, paragraphe 3, a), CEDH (« Tout accusé a droit notamment à être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ») et de l'article 6, paragraphe 3, e) (« Tout accusé a droit notamment à [...] se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience »). Ces deux droits, là encore par l'intermédiaire de l'article 52, paragraphe 3, sont garantis implicitement mais nécessairement par l'article 48, paragraphe 2, de la Charte (« Le respect des droits de la défense est garanti à tout accusé »).

S'y ajoute ce que l'on peut appeler la « jurisprudence linguistique » de la Cour eur. DH, c'est-à-dire la jurisprudence de la Cour portant sur l'application à la question linguistique des droits garantis par la Convention<sup>44</sup>.

Les dispositions de la CEDH susceptibles de revêtir une dimension linguistique sont nombreuses. La liberté d'expression vient probablement en premier à l'esprit, même si son observation peut s'avérer quelque peu décevante pour qui croirait en déduire une liberté linguistique générale : selon V. GUSET<sup>45</sup>, il convient en la matière de distinguer la sphère intime, dans laquelle la liberté linguistique est totale, la sphère « sociale », dans laquelle la liberté d'utiliser la langue de son choix peut être réglementée avec une marge d'appréciation assez large de l'État, et la sphère des rapports avec la puissance publique, dans laquelle la CEDH ne reconnaît aux individus aucun droit d'utiliser la langue de leur choix – excepté, on l'a vu, en matière pénale et en cas de privation de liberté, et encore s'agit-il d'hypothèses dans lesquelles la personne *ne comprend pas* la langue nationale.

Outre la liberté d'expression, il faut mentionner le droit à l'instruction et le principe de non-discrimination, dont la combinaison appli-

<sup>44</sup> J. RINGELHEIM, *Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme*, op. cit.

<sup>45</sup> V. GUSET, « Le volet linguistique de la liberté d'expression selon la Cour européenne des droits de l'homme : le long chemin d'une consécration encore inachevée », *RTDH*, 2013, n° 96, p. 811.

quée à la question linguistique a donné lieu à l'une des jurisprudences les plus anciennes de la Cour, l'arrêt *Linguistique belge* de 1968<sup>46</sup>. La Cour, rappelons-le, y avait estimé que la législation belge n'était pas conforme avec l'article 14 de la CEDH (non-discrimination) en ce qu'elle empêchait les enfants francophones, sur le seul fondement de la résidence de leurs parents dans une commune néerlandophone, d'accéder aux écoles de langue française existant dans les six communes de la périphérie de Bruxelles dotées d'un statut propre. Le droit à des élections libres peut aussi avoir, quoique plus sporadiquement, des prolongements linguistiques – assez limités cependant puisque, comme on l'a vu, la Cour admet qu'une condition d'éligibilité fondée sur une connaissance supérieure de la langue nationale n'est pas en soi contraire à l'article 3 du protocole n° 1<sup>47</sup>.

L'examen exhaustif de cette jurisprudence excéderait indéniablement le cadre de la présente étude. Il n'en reste pas moins qu'elle est pertinente, par l'effet de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, pour interpréter cette dernière. On ajoutera que, par contraste avec les droits mentionnés dans la première partie de cette étude, ce « droit linguistique » de la CEDH a une dimension plus marquée de protection des individus (qu'ils soient citoyens de l'Union ou pas) et moins de construction politico-constitutionnelle de l'espace juridique et institutionnel européen.

Néanmoins, cette dimension linguistique de la CEDH, même transposée implicitement dans la Charte par le jeu de l'article 52, paragraphe 3, n'a que peu d'effets concrets. En effet, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, « 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 ». Ce champ d'application limité de la Charte neutralise assez largement les potentialités d'application du « droit linguistique de la CEDH » en droit de l'Union.

<sup>46</sup> Cour eur. DH, 23 juillet 1968, Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » (dite « Affaire linguistique belge »), nos 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 et 2126/64.

<sup>47</sup> Arrêt *Podkolzina c. Lettonie*, préc.

En effet, certains domaines dans lesquels ce « droit linguistique » de la CEDH peut trouver à s'appliquer sont des domaines à « faible » compétence de l'Union. L'éducation et la culture, par exemple, sont de simples compétences « d'appui »<sup>48</sup>.

Certes, le problème se pose dans des termes semblables pour les droits expressément inclus dans la Charte et notamment ceux étudiés dans la première partie de la présente étude. Toutefois, dans la mesure où, on l'a vu, les droits en question ont une signification constitutionnelle particulière pour l'Union européenne, la question de leur champ d'application se pose en des termes différents, soit que les droits en question soient en réalité destinés à être surtout opposés aux institutions de l'Union<sup>49</sup>, soit qu'ils trouvent à s'appliquer assez facilement dès qu'existe une situation d'extranéité (un national d'un État membre présent sur la territoire d'un autre État membre)<sup>50</sup>.

Certes encore, la Cour de justice a adopté une conception extensive de la notion de mise en œuvre du droit de l'Union par les États membres dans son arrêt *Åkerberg Fransson*<sup>51</sup>, reprenant sur ce point la solution adoptée avant la Charte pour les principes généraux du droit<sup>52</sup>. Elle estime en effet que « les droits fondamentaux garantis par la Charte devant, par conséquent, être respectés lorsqu'une réglementation nationale entre dans le champ d'application du droit de l'Union, il ne saurait exister de cas de figure qui relèvent ainsi du droit de l'Union sans que lesdits droits fondamentaux trouvent à s'appliquer. L'applicabilité du droit de l'Union implique celle des droits fondamentaux garantis par la Charte »<sup>53</sup>. Il n'est donc pas nécessaire qu'un État membre mette activement en œuvre le droit de l'Union pour tomber sous l'empire de la Charte : il suf-

<sup>48</sup> Art. 6 TFUE.

<sup>49</sup> C'est, comme on l'a vu, en partie le cas pour les droits mentionnés au IB., même si le principe de non-discrimination en raison de la langue puisse également être opposé aux États dans le champ d'application du droit de l'Union – les limites de l'article 51 de la Charte s'appliquant alors.

<sup>50</sup> C'est le cas des droits liés à l'intégration « horizontale » des citoyens mentionnés au IA.

<sup>51</sup> CJUE, gde ch., 26 février 2013, *Åklagaren / Hans Åkerberg Fransson*, aff. C-617/10.

<sup>52</sup> CJCE, 18 juin 1991, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE (ERT)*, aff. C-260/89.

<sup>53</sup> Point 21 de l'arrêt.

fit que la situation en cause relève du champ d'application d'une norme de l'Union<sup>54</sup>. Mais cette condition, suffisante, est toutefois nécessaire.

L'applicabilité de ce « droit linguistique de la CEDH » en droit de l'Union est ici révélatrice du champ d'application limité de ce dernier. En effet, la caractéristique fondamentale, pour ne pas dire existentielle, de l'ordre juridique de l'Union européenne est d'être un ordre juridique « *de superposition incomplète* »<sup>55</sup> ou « *non omniprésent* »<sup>56</sup>.

Il existe cependant certaines solutions de la Cour eur. DH qui peuvent trouver à s'appliquer en droit de l'Union. Ces hypothèses sont cependant assez limitées et la plus-value des droits fondamentaux est alors variable.

### B. La plus-value variable des droits fondamentaux pour les questions linguistiques relevant du champ d'application du droit de l'Union

Il ne s'agit pas ici de nier totalement l'apport possible, en droit de l'Union, de la jurisprudence linguistique de la Cour eur. DH. En particulier, certaines solutions relatives à la liberté d'expression peuvent être utiles dans le champ d'application du droit de l'Union.

Par exemple, l'arrêt *Ekin*<sup>57</sup>, qui a mis en cause le régime de police des publications étrangères et en langue étrangère, dessine en creux une liberté de publication dans une langue différente de celle du pays où l'on se trouve. Or, une telle liberté peut trouver à s'appliquer dans le champ d'application du droit de l'Union dans des hypothèses où les libertés économiques fondamentales sont en jeu<sup>58</sup>.

De même, la Cour eur. DH a posé les linéaments d'une liberté de recevoir une information dans n'importe quelle langue, qui peut éventuellement trouver à s'appliquer en droit de l'Union. Ainsi, dans l'affaire *Khurshid Mustafa et Tarzibachi c. Suède*<sup>59</sup>, les requérants s'étaient vus obligés de retirer une antenne parabolique dont ils se servaient pour recevoir des programmes télévisés en arabe et en farsi. Pour la Cour, les programmes en question, comprenant des informations politiques, sociales mais également des expressions culturelles et de divertissement se révèlent être importants « *en particulier pour une famille immigrée avec trois enfants, qui peut souhaiter rester en contact avec la culture et la langue de son pays d'origine* ». Or, une telle solution pourrait être utilisée par la Cour de justice dans le contexte du droit dérivé relatif à la fourniture de services à contenu informatif. La jurisprudence de la Cour eur. DH pourrait notamment trouver à s'appliquer « par ricochet » dans le cadre de l'article 3, paragraphe 2, de la directive sur le commerce électronique<sup>60</sup>, selon lequel « *les États membres ne peuvent, pour des raisons relevant du domaine coordonné, restreindre la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre État membre* », ou encore de l'article 3, paragraphe 1, de la directive « Services de médias audiovisuels »<sup>61</sup>, selon lequel « *les États membres assurent la liberté de réception et n'entravent pas la retransmission sur leur territoire de services de médias audiovisuels en provenance d'autres États membres pour des raisons qui relèvent des domaines coordonnés par la présente directive* ». La liberté linguistique « passive » et la libre prestation de services s'apporteraient ici un soutien mutuel : la première renforçant la seconde cependant que la seconde rend la première applicable en droit de l'Union. Il est

<sup>54</sup> C'est d'ailleurs ce que précise la Cour au point 22 : « *Lorsque, en revanche, une situation juridique ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union, la Cour n'est pas compétente pour en connaître et les dispositions éventuellement invoquées de la Charte ne sauraient, à elles seules, fonder cette compétence* ».

<sup>55</sup> M. GAUTIER et F. MELLERAY, « Le champ d'application matériel, limité à la primauté du droit communautaire », *RAE*, 2003-2004, p. 27, spéc. 34.

<sup>56</sup> « *L'ordre communautaire n'a pas un caractère d'omniprésence* » (conclusions LA PERGOLA sur CJCE, 29 mai 1997, *Kremzow*, aff. C-299/95, point 7).

<sup>57</sup> Cour eur. DH, 17 juillet 2001, *Association Ekin c. France*, n° 39288/98.

<sup>58</sup> V., pour une utilisation de la liberté de la presse dans un tel contexte : CJCE, 26 juin 1997, *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs*, aff. C-368/95.

<sup>59</sup> Cour eur. DH, 16 décembre 2008, *Khurshid Mustafa et Tarzibachi c. Suède*, n° 23883/06.

<sup>60</sup> Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique »), *JOUE*, n° L 178, 17 juillet 2000, p. 1.

<sup>61</sup> Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (« directive Services de médias audiovisuels »), *JOUE*, n° L 95, 15 avril 2010, p. 1.

à noter que la liberté linguistique d'émission et de réception est, en droit de l'Union, susceptible d'être applicable principalement pour les prestations et publications transfrontières entre États membres. Cela n'empêche cependant pas, il faut le relever, que d'autres langues puissent être concernées (par exemple, un média en langue turque en Allemagne).

Il faut ajouter la jurisprudence de la Cour eur. DH concernant la liberté linguistique « active » en matière politique. Dans les affaires *Egitim Ve Bilim Emekcileri Sendikasi c. Turquie*<sup>62</sup> et *Sukran Aydin e.a. c. Turquie*<sup>63</sup>, la Cour de Strasbourg a en effet estimé que « l'article 10 englobe la liberté de recevoir et de communiquer des informations ou idées dans toute langue qui permet de participer à l'échange public d'informations et d'idées culturelles, politiques et sociales de toutes sortes ». L'affaire *Sukran Aydin* est particulièrement intéressante : les requérants y avaient été condamnés à des peines de prison et amendes pour avoir utilisé la langue kurde dans plusieurs meetings électoraux. Sans aller jusqu'à imaginer (et en espérant que l'avenir ne nous donnera pas tort !) que des États membres de l'Union en viennent à de tels extrêmes, l'on peut envisager qu'une restriction de l'usage d'une ou plusieurs langues dans le cadre des élections européennes, voire locales, puisse se voir contrôlée à la lumière de la liberté d'expression telle que garantie par la Charte des droits fondamentaux.

Enfin (et sans prétendre être exhaustif), la jurisprudence de la Cour eur. DH en matière linguistique peut s'avérer être un guide précieux pour la mise en œuvre de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. En effet, comme l'atteste la jurisprudence de la Cour eur. DH, une différenciation fondée sur la langue peut, dans certains cas, s'apparenter à une discrimination pour motifs ethniques. En particulier, dans l'arrêt *Oršuš e.a. c. Croatie*<sup>64</sup>, la Cour a observé que « le placement d'enfants dans des

*classes séparées en raison de leur maîtrise insuffisante de la langue croate est une mesure qui n'a été appliquée qu'aux enfants roms dans plusieurs écoles du comté de Međimurje, dont les deux écoles primaires fréquentées par les présents requérants. Cette mesure s'analyse dès lors manifestement en une différence de traitement* » (§ 153), et ce, « même en l'absence de toute intention discriminatoire de la part des autorités de l'État concernées » (§ 155). Il faut cependant préciser que, toujours selon la Cour, « le placement temporaire d'enfants dans une classe séparée au motif qu'ils n'ont pas une maîtrise suffisante de la langue n'est pas en soi automatiquement contraire à l'article 14 de la Convention. On pourrait dire que, dans certaines circonstances, pareil placement vise le but légitime d'adapter le système éducatif aux besoins particuliers des enfants. Toutefois, lorsqu'une telle mesure touche les membres d'un groupe ethnique spécifique de manière disproportionnée voire, comme en l'occurrence, exclusive, il faut que des garanties adaptées soient mises en place » (§ 157). Un tel raisonnement pourrait fort bien être transposé dans le cadre de la directive 2000/43, qui s'applique à l'accès à l'éducation (art. 3 § 1, g).

Force est cependant de constater que, souvent, l'existence même d'un acte de droit dérivé permettant l'application de la Charte – et donc, par ricochet, de la jurisprudence linguistique de la Cour eur. DH – a pour effet de rendre celle-ci quelque peu redondante.

Ainsi, selon la Cour eur. DH, le droit pour toute personne d'être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation (art. 5 § 2 CEDH) est applicable à toutes les personnes privées de leur liberté, que ce soit par arrestation ou par détention. Ce droit est donc applicable à la rétention des étrangers en vue de leur éloignement<sup>65</sup>. Il est, dès lors, par les effets combinés des articles 52, paragraphe 3, et 51 (tel qu'interprété par la Cour dans l'arrêt *Åkerberg Fransson* préc.) applicable dans le champ d'application de la directive « retour »<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Cour eur. DH, 25 septembre 2012, *Egitim Ve Bilim Emekcileri Sendikasi c. Turquie*, n° 20641/05, § 71.

<sup>63</sup> Cour eur. DH, 22 janvier 2013, *Sukran Aydin e.a. c. Turquie*, n° 49197/06, § 52.

<sup>64</sup> Cour eur. DH, gde ch., 16 mars 2010, *Oršuš e.a. c. Croatie*, n° 15766/03.

<sup>65</sup> Cour eur. DH, 12 avril 2005, *Chamaïev c. Géorgie et Russie*, n° 36378/02.

<sup>66</sup> Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de

Ce droit fondamental d'être informé dans une langue intelligible des raisons d'une arrestation n'apporte cependant pas grand-chose au droit positif. En effet, l'article 12 de la directive « retour » prévoit déjà que les États membres fournissent une traduction écrite ou orale des principaux éléments des décisions de retour et, le cas échéant, des décisions d'interdiction d'entrée ainsi que des décisions d'éloignement, y compris des informations concernant les voies de recours disponibles, dans une langue que le ressortissant d'un pays tiers comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend (§ 2). Il prévoit également que le ressortissant concerné d'un pays tiers a la possibilité d'obtenir un conseil juridique, une représentation juridique et, en cas de besoin, une assistance linguistique (§ 3).

Cette redondance de la jurisprudence de la Cour est encore plus flagrante concernant les droits linguistiques de l'accusé (art. 6 § 3 a) et e)). En effet, la directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales<sup>67</sup> offre déjà les mêmes droits aux accusés. La jurisprudence de la Cour eur. DH

pays tiers en séjour irrégulier, *JOUE*, n° L 348, 24 décembre 2008, p. 98.

<sup>67</sup> Directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, *JOUE*, n° L 280, 26 octobre 2010, p. 1.

constitue alors dans ce cas essentiellement un standard d'interprétation minimal de la législation de l'Union.

L'interaction entre droits fondamentaux et multilinguisme en droit de l'Union européenne est moins un vecteur de protection renforcée des individus (même si, indéniablement, cette dimension existe) qu'un prisme qui illustre un certain nombre de caractéristiques constitutionnelles de l'Union européenne et de son droit. Droit d'intégration « horizontale », il est porteur d'une citoyenneté transnationale qui se manifeste également en matière linguistique. Droit d'intégration « verticale », il doit ménager un espace pour les identités des États membres, notamment leurs identités linguistiques. Droit de superposition incomplète, il est limité par son champ d'application matériel et fonctionnel, de sorte que les aspects linguistiques des droits fondamentaux garantis par la Charte ne peuvent pas toujours trouver à s'appliquer – et même lorsqu'ils le peuvent, ce n'est pas toujours sans une certaine redondance avec le contenu même des normes qui leur permettent de s'appliquer. Finalement, la lecture du multilinguisme à travers le prisme des droits fondamentaux en apprend plus sur les droits fondamentaux que sur le multilinguisme : par lui, les limites et les fonctions (pour ne pas dire parfois l'instrumentalisation) de la catégorie des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union apparaissent.