

N° 245076

ASSOCIATION AVENIR DE LA LANGUE FRANCAISE

6<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> sous-sections réunies

-----  
Séance du 7 juillet 2003

Lecture du 30 juillet 2003

Conclusions de M. LAMY  
Commissaire du Gouvernement

L'Association « Avenir de la langue française » avait en vain formé un recours gracieux auprès du Ministre de la Culture pour lui demander de retirer la circulaire du 20 septembre 2001 relative à l'application de l'article 2 de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, d'où le recours pour excès de pouvoir dont vous êtes aujourd'hui saisis.

Les auteurs de cette circulaire - le Ministre chargé de la culture et celui chargé du commerce et de la communication - ont entendu préciser à l'intention des agents chargés de constater les infractions à la loi, l'interprétation des dispositions de son article 2 qui est relatif l'usage obligatoire de la langue française dans la présentation des biens et services, leur mode d'emploi, leur garantie.

Comme nous le verrons la circulaire apporte un assouplissement, et même une dérogation à cette obligation, c'est la raison du litige. Cet assouplissement est motivé par le souci des pouvoirs publics de se conformer à des arrêts de la CJCE.

1) Mais il faut commencer par s'interroger d'office sur le point de savoir si la circulaire fait grief, c'est-à-dire présente un caractère impératif au sens de votre jurisprudence de Section du 18 décembre 2002, DUVIGNIERES).

Les termes de la circulaire sont les suivants : « ... l'article 2 de la loi ne fait pas obstacle à la possibilité d'utiliser d'autres moyens d'information du consommateur, tels que dessins, symboles ou pictogrammes. Ceux-ci peuvent être accompagnés de mentions en langue étrangère non traduites en français, dès lors que les dessins, symboles ou pictogrammes et les mentions sont soit équivalents, soit complémentaires, sous réserve qu'ils ne soient pas de nature à induire en erreur le consommateur ».

Le caractère impératif ou non d'une circulaire doit s'apprécier non pas seulement d'une façon formelle mais aussi d'un point de vue matériel. Le fait de reconnaître une possibilité, une faculté, un choix dans un régime d'interdiction - celui de l'article 2 de la loi - n'est pas à proprement parler impératif. Il s'agit tout de même bien d'une norme, qu'elle soit nouvelle ou simplement rappelée. Au sens de votre jurisprudence DUVIGNIERES, nous sommes d'avis sans hésiter que la circulaire a bien un caractère impératif.

2) La question suivante est de savoir si cette norme préexistait à la circulaire où si elle a été créée par elle.

Dans ce dernier cas elle serait entachée d'incompétence car les Ministres n'ont pas le pouvoir réglementaire hormis quand cela est prévue par la loi ou un décret, et hormis le pouvoir de prendre des mesures d'organisation des services, ce à quoi ne sauraient évidemment se rattacher les dispositions litigieuses.

Le moyen d'ordre public relatif à la compétence des auteurs de la circulaire a été communiqué aux parties par le Secrétariat de la 6<sup>ème</sup> sous-section.

La circulaire ajoute-t-elle à la loi ? Ou encore, comme le dit la requérante, la contredit-elle, ce qui revient au même.

Cela est bien le cas.

La loi rend obligatoire la langue française pour la présentation des produits, c'est l'article 2, et autorise, à son article 4 l'utilisation d'autres langues à condition que la présentation en français soit aussi lisible.

Article 2 « Dans la désignation, l'offre, la présentation, le mode d'emploi ou d'utilisation, la description de l'étendue et des conditions de garantie d'un bien, d'un produit ou d'un service, ainsi que dans les factures et quittances, l'emploi de la langue française est obligatoire.... ».

Article 4 « Dans tous les cas où les mentions, annonces et inscriptions prévues aux articles 2 et 3 de la présente loi sont complétées d'une ou plusieurs traductions, la présentation en français doit être aussi lisible, audible ou intelligible que la présentation en langues étrangères.... ».

La circulaire précise quand à celle que « l'article 2 de la loi ne fait pas obstacle à la possibilité d'utiliser d'autres moyens d'information du consommateur, tels que des dessins, symboles ou pictogrammes ». En cela elle ne change rien : il va de soi que la loi n'avait pas limité cette possibilité. Cela est même étranger à son champ : la langue.

C'est la mention suivante de la circulaire qui soulève une difficulté : « Ceux-ci (c'est-à-dire les dessins ou pictogrammes), peuvent être accompagnés de mentions en langue étrangère non traduites en français, dès lors que les symboles ou pictogrammes et les mentions sont soit équivalents, soit complémentaires, sous réserve qu'ils ne soient pas de nature à induire en erreur le consommateur ».

Difficile de ne pas y voir une dérogation à l'article 2 : cela concerne bien un aspect de la présentation du produit, et pour cet aspect la langue française est selon la circulaire, facultative ; or l'obligation d'emploi de la langue française est affirmée de façon générale (présentation, mode d'emploi, description...) à l'article 2 de la loi. Et dans votre décision du 20 décembre 2000, GENITEAU au recueil vous avez opté pour une application stricte de cette règle excluant que la langue française puisse n'être utilisée que pour le résumé de la présentation d'un produit financier, alors que le commissaire du gouvernement M. SEBAN vous invitait à l'admettre, une lecture plus « souple » de l'article 2 ayant selon lui l'avantage de mieux se concilier avec les obligations communautaires de la FRANCE.

Donc la circulaire apporte bien une dérogation à l'article 2 de la loi, dérogation certes limitée, mais dérogation tout de même.

Dans cette mesure elle est illégale, comme le soutient la requérante qui invoque entre autres moyens celui tiré de la méconnaissance de l'article 2 de la loi de 1994. Elle est illégale aussi en tant qu'elle émane d'une autorité incompétente. Mais on ne peut en rester là, nous avons dit que l'adoption de la circulaire était motivée par le souci de se conformer au droit communautaire.

Dans la mesure où l'article 2 de la loi de 1994 serait contraire aux traités ou à une directive, en ce que le droit communautaire interdisait d'imposer l'usage de la langue nationale dans la présentation des produits, cet article 2 serait inapplicable, et ne pourrait être opposé à la circulaire qui devrait alors être regardée comme rappelant - de façon impérative - le droit existant dans le respect de la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique interne, telle qu'elle découle de l'article 55 de la Constitution.

De façon plus constructive vous pourriez aussi être tentés d'interpréter l'article 2 de la loi de 1994 comme n'interdisant pas le tempérament apporté par la circulaire.

Il s'agirait alors au prix d'un effort d'interprétation important de lui donner une lecture qui serait compatible avec le droit communautaire, à l'instar de ce que vous avez fait dans l'affaire commune de BREIL sur ROYAT (8 décembre 2000 au recueil). Dans cette décision rendue à propos des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux battues municipales aux loups vous avez, dans un considérant de principe, rappelé « qu'il appartient aux autorités administrative nationales, sous le contrôle du juge, d'exercer les pouvoirs qui leurs sont conférés par la loi en lui donnant, dans tous les cas où celle-ci se trouve dans le champ d'application d'une règle communautaire, une interprétation qui soit conforme au droit communautaire ».

Continuons de partir de l'hypothèse que l'article 2 de la loi de 1994 serait incompatible avec le droit communautaire au motif que celui-ci empêcherait de rendre obligatoire l'usage de la langue nationale dans la présentation des produits et des services.

Vous devriez alors répondre à l'objection de la requérante selon laquelle la Constitution, qui dans l'article 2 dispose que « La langue de la République est le français », ne saurait être mise en échec par le droit communautaire.

Suivant votre décision d'Assemblée SARRAN du 30 octobre 1998 aux grands arrêts : « la suprématie conférée par l'article 55 de la Constitution aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle ». Mais l'article 2 de la Constitution peut rendre obligatoire, d'ailleurs dans certaines limites, l'usage du français dans l'exercice de missions de l'Etat et de service public en général, il n'a évidemment pas une telle portée en ce qui concerne les activités commerciales, précisément la présentation des produits et des services à leur clientèle.

Pour ces activités le français n'est obligatoire qu'en vertu de la loi et à condition que celle-ci ne contrevienne pas à des engagements internationaux.

Justement, qu'en est-il en l'espèce ? L'article 2 de la loi de 1994 en ce qu'il impose le français (sans exclure des traductions) est-il incompatible avec le droit communautaire ?

Les différentes réglementations nationales concernant la présentation des produits, et des services qui comprennent souvent des dispositions sur la langue ou les langues de présentation des produits sont susceptibles de porter atteinte à l'article 28 du Traité (ancien 30) qui interdit les restrictions quantitatives à l'importation et les mesures d'effet équivalent.

Aussi plusieurs directives ont-elles été adoptées dans les domaines les plus divers. Tant ces directives que l'abondante jurisprudence à laquelle leur interprétation notamment a donné lieu visent à n'accepter les restrictions ainsi apportées à l'article 28 que dans la mesure où celles-ci sont justifiées par des exigences impératives d'intérêt général au nombre desquelles figure la protection du consommateur, qui passe notamment par son information.

Force est de constater que la situation est contrastée.

En l'état des décisions rendues par la Cour rien ne permet de dire que le fait d'imposer l'usage de la langue nationale serait en soi incompatible avec le droit communautaire.

Certes la CJCE a-t-elle affirmé à trois reprises (18 juin 1991, PIAGEME, C 369/89 rec. p. I 2971 ; 12 octobre 1995, PIAGEME, C 85/94 rec. p. I-2955 ; 14 juillet 1998 GOERRES, C 395/96 rec. p. I-4431 et enfin 12 septembre 2000, YANNICK et CASINO FRANCE SNC, C 366/98) que l'article 30 et l'article 14 de la Directive Communautaire 79/112 du 18 décembre 1978 s'opposent à ce qu'une réglementation nationale impose l'utilisation d'une langue déterminée pour l'étiquetage des denrées alimentaires, sans retenir la possibilité qu'une autre langue facilement comprise par les acheteurs ou que l'information de l'acheteur soit assurée par d'autres mesures ».

On peut d'ailleurs se demander qu'elle serait en FRANCE l'autre langue facilement comprise par les acheteurs, en raison du niveau linguistique de beaucoup de Français.

Mais ce qui vaut pour les produits alimentaires ne vaut pas dans toute une série de domaines différents. C'est le cas lorsque les directives en cause optent non pas pour l'emploi d'une « langue facilement comprise du consommateur » (article 14 Directive sur les produits alimentaires), mais pour la (ou les) langue (s) nationale (s) de l'Etat dans lequel le produit est offert à la vente (Directive 26 juillet 1971 n° 71.307 relative aux dénominations textiles ; Directive du 22 novembre 1973 n° 73404 relative aux détergents ; Directive n° 75.726 sur le jus de fruits et produits similaires du 17 novembre 1975 ; Directive du 3 mai 1988 n° 88.738 sur la sécurité des jouets).

D'autres directives optent pour la ou les langues officielles de l'Etat de consommation (article 8, paragraphe 4, de la Directive 88/379/CEE du Conseil, du 7 juin 1988, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses (JO L 187, p. 14), article 1<sup>er</sup> de la Directive 89/622/CEE du Conseil, du 13 novembre 1989, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière d'étiquetage des produits de tabac (JO L 359 p. 1) ; article 8 de la Directive 92/27).

Certaines directives retiennent la ou les langues officielles ou la ou les langues nationales de l'Etat de consommation (article 7, paragraphe 2, de la Directive 76/768/CEE du Conseil, du 27 juillet 1976, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux produits cosmétiques (JO L 262, p. 169) ; article 7, paragraphe 4, de la Directive 78/631/CEE du Conseil, du 26 juin 1978, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses (pesticides) (JO L 206, p. 13), tandis que la Directive 89/117/CEE du Conseil, du 13 février 1989, concernant les obligations en matière de publicité des documents comptables des succursales, établies dans un Etat membre, d'établissements de crédits et d'établissements financiers ayant leur siège hors de cet Etat membre (JO L 44, p. 40) opte pour la rédaction des documents exigés dans la ou les langues nationales officielles (article 4).

La CJCE n'a pas remis en cause ces prescriptions (CJCE 13 septembre 2001, HANS SCHWATZKOPF, à propos de la Directive sur les produits cosmétiques qui impose l'emploi de langue nationale pour les précautions d'usage ; CJCE 9 août 1994, MEYVI à propos du verre de cristal).

Au total la dérogation apportée à l'article 2 par la circulaire attaquée ne nous paraît pas pouvoir s'appuyer sur l'incompatibilité de l'article 2 de la loi de 1994 au regard du droit communautaire, même si ponctuellement, c'est-à-dire pour certains produits et pour certaines mentions, l'exigence de la langue française pourrait s'avérer incompatible avec ce droit communautaire (GENITEAU, 20 décembre 2000 précitée à propos des documents édités pour l'information du public par les sociétés faisant publiquement appel à l'épargne).

En raison de son caractère général la dérogation apportée par la circulaire attaquée à l'article 2 de la loi, rend celle-ci illégale à un double titre : d'une part elle méconnaît la loi, d'autre part elle a été prise par des autorités incompétentes.

Peut-être pourriez-vous être tentés de saisir la CJCE d'une question préjudicielle portant sur le point de savoir si des dispositions du type de celles des articles 2 et 4 de la loi de 1999 sont, sous réserve du respect des directives communautaires applicables, compatibles avec l'article 28 du Traité et, le cas échéant, si l'atteinte qui en résulte peut être justifiée par des considérations d'intérêt général telles par exemple la sécurité et l'information des consommateurs et enfin si la protection de la langue nationale peut être au nombre des considérations d'intérêt général susceptible de justifier une atteinte à l'article 28.

Peut être pourriez-vous être tentés de saisir la CJCE d'une question préjudicielle portant sur le point de savoir si des dispositions du type de celles des articles 2 et 4 de la loi de 1994 sont, sous réserves du respect des directives communautaires applicables, compatibles avec l'article 28 du Traité et, le cas échéant, si l'atteinte qu'on réserve peut être justifiée par des considérations d'intérêt telles par exemple la sécurité et l'information des consommateurs et enfin si la protection de la langue nationale peut être au nombre des considérations d'intérêt général susceptible de justifier une atteinte à l'article 28.

Par ces motifs nous concluons à l'annulation de la circulaire du 20 septembre 2001 relative à l'application de l'article 2 de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française.