



L'édifice juridico-politique du plurilinguisme européen – théorie et pratique Faut-il réformer le règlement N°1 ?

Christian Tremblay

Les langues en Europe pourraient n'être qu'un enjeu culturel, mais elles sont un enjeu pleinement géopolitique et l'objet de luttes sourdes et bien réelles au sein même des institutions qui tournent autour du caractère hégémonique de l'anglais. Deux paires de points de vue s'opposent selon deux axes. Le premier axe est fonctionnel et repose sur la notion de langue et de langage. Sur cet axe, le point de vue technocratique ne voit dans les langues qu'un outil, et le fait de n'utiliser qu'une langue permet de gagner beaucoup de temps, d'argent et d'efficacité. À l'opposé, le point de vue culturel fait des langues et de leur diversité, la base même des identités, et surtout de la richesse intellectuelle et culturelle des pays européens et de l'Europe tout entière. L'autre axe est géostratégique. Une partie des pays européens s'identifie à l'Occident, ou une certaine idée de l'Occident, conduite par les États-Unis, et pour eux l'anglais devraient être plus qu'une langue commune, c'est-à-dire, la langue officielle de l'Union européenne. D'autres pays européens, ou d'autres tendances politiques au sein des pays européens ne voient pas l'Occident ni ses relations avec le reste du monde de la même manière et souhaitent que l'Europe et les nations qui la constituent s'affirment en tant que telle. Tel est le cadre général dans lequel se situe le régime linguistique de l'Union européenne dont la fixité contraste avec l'intensité des luttes dont il est l'enjeu.

Nous voulons dans cet article donner les fondements juridiques du régime linguistique de l'Union européenne, mais aussi leurs limites sur fond d'enjeux stratégiques.

En partant du texte fondateur que constitue le règlement N°1 du 15 avril 1958, ses forces et ses faiblesses, nous mettrons en perspective les différents textes postérieurs qui élargissent les fondements juridiques du plurilinguisme européen, pour terminer par une réflexion sur les voies et moyens de contenir les tendances hégémoniques de l'anglais dans les pratiques institutionnelles.

Au début était le règlement N° 1

Dans les premières décennies de la Communauté européenne, qui deviendra plus tard l'Union européenne, la seule source qui réglemente l'usage des langues a été le règlement N° 1 du 15 avril 1958. Celui-ci trouve son fondement dans l'article 217 du traité de Rome, devenu l'article 342 du Traité sur le fonctionnement de l'Union euro-

péenne (Traité de Lisbonne - TFUE), lequel délègue au Conseil des ministres, statuant à l'unanimité, le soin de définir le régime linguistique des institutions de la Communauté.

Ce règlement, toujours en vigueur, malgré les extensions successives à de nouveaux membres, mérite que l'on s'y arrête.

L'article 1 de ce règlement puise dans les langues des traités, c'est-à-dire les langues dans lesquelles les gouvernements ont signé les traités, celles qui deviendront langues officielles et langues de travail des institutions.

Il en résulte des conséquences pour les rapports des citoyens des pays membres et des États membres avec les institutions européennes. Ainsi les citoyens s'expriment dans la langue officielle de leur choix et doivent recevoir des réponses dans la même langue. Il en est de même pour les États. Quand l'initiative est prise par une institution, celle-ci doit s'adresser à cet État ou à une personne relevant de cet État dans la ou les langues officielles de ce dernier (article 2 et 3). Cette dernière disposition n'est pas toujours respectée et il est de plus en plus rentré dans les mœurs que la Commission européenne s'adresse directement aux États membres en anglais et exige une réponse en anglais, exigence à laquelle les administrations se plient généralement.

Le règlement N° 1 (nous le nommerons désormais ainsi) concerne aussi les pratiques linguistiques internes aux institutions européennes.

Ainsi l'article 4 postule que « les règlements et les autres textes de portée générale sont rédigés dans les langues officielles ». On peut s'interroger sur la signification de l'article défini pluriel dans « les langues officielles ». Car à l'article 5 il est dit que « le Journal officiel de l'Union européenne paraît dans les langues officielles ». Il ne fait aucun doute que « les langues officielles » ne peut être interprété autrement que comme « toutes les langues officielles ». Il n'y a jamais eu de recours à ce sujet d'aucun citoyen et d'aucun État, tant cette règle s'impose d'elle-même comme une évidence. Pourtant pour l'article 4, il en va autrement. Toutes les langues officielles étant « langues de travail », toutes les langues ont vocation à être utilisées pour la rédaction des textes communautaires de portée générale. Mais le texte ne précise pas si on doit utiliser toutes les langues en même temps, ou si l'on doit faire un usage égal des langues ou encore si toutes les langues doivent être utilisées selon des proportions variables et aléatoires. Le fait est que dans les débuts des institutions européennes, alors qu'il n'existait que quatre langues officielles, le français, l'allemand, l'italien et le néerlandais, le français était la langue la plus utilisée avec l'allemand, mais sans exclusive de l'italien et du néerlandais.

Avec l'entrée du Royaume Uni, de l'Irlande et du Danemark, en 1973, l'anglais et le danois font leur entrée comme langues officielles, sans bouleverser en quoi que ce soit les équilibres linguistiques. On se souvient qu'un accord informel entre le président Pompidou et Edward Heath, Premier ministre britannique, avait été conclu pour que tous les fonctionnaires britanniques en poste à Bruxelles parlent le français. Les différentes adhésions de la Grèce (1981), de l'Espagne (1986), de la Suède et de la Finlande (1995) n'auront pas non plus d'effet sensible sur les équilibres linguistiques. Il en sera autrement avec les adhésions en 2004 et 2007 des nouveaux membres issus du démembrement du Pacte de Varsovie et de l'URSS. Tous ces États, pour des raisons

stratégiques évidentes, avaient choisi, non pas l'anglais, comme langue officielle, mais l'anglais comme langue de travail pour la négociation de l'adhésion, en dehors de toute règle établie. La Roumanie a fait exception puisqu'elle avait d'abord rédigé ses dossiers de candidature en français, mais la Commission européenne lui a ordonné de refaire sa copie en anglais. Il faut que le vice-président de la Commission, Neil Kinnock, responsable de la réforme administrative, du contrôle, des directives générales en matière de langues et de logistique ait milité de manière très active pour imposer l'anglais comme seule langue de travail, et surtout que le gouvernement français de l'époque ait été bien passif.

La question des langues officielles doit être bien distinguée de la question des langues les plus parlées dans le monde.

Parce que l'anglais est la langue internationale la plus parlée dans le monde, il faudrait pour certains que l'Europe prenne l'anglais comme seule langue officielle. Aucun État dans le monde ne procède de cette façon. Là où les langues officielles sont les langues qui doivent être utilisées par les administrations et les juridictions dans leurs relations avec les citoyens et doivent donc être comprises par ces derniers. Certains États ont plusieurs langues officielles ou des langues co-officielles afin de couvrir toute la population et de ne laisser personne de côté, parfois pour des raisons symboliques et d'identité nationale. Ainsi l'Irlande a-t-elle comme première langue officielle l'irlandais (gaélique) que ne parle pas toute la population, alors que l'anglais est parlé par toute la population irlandaise.

La communication internationale peut être un critère, particulièrement pour l'anglais et le français, mais il n'est jamais le seul critère, et c'est même un critère secondaire.

La communication internationale obéit à une autre problématique. Libre aux autorités nationales d'utiliser la langue qu'elles estiment la plus appropriée en fonction des contextes de leur communication. Pour les institutions internationales, le panorama est intéressant. Selon une étude récente sur le multilinguisme dans 13 grandes organisations internationales (Commonwealth, CPI, OIT, FMI, CIO, UIP, UIT, OCDE, ONU, UPU, BM, OMS et OMC), l'anglais est une langue officielle dans presque toutes (12). Viennent ensuite le français (10), l'espagnol (6), l'arabe, le chinois et le russe (3 chacun). L'interprétation est assurée en japonais et en allemand par deux organisations (Coulmas 2017 : 121)¹.

Les six langues officielles de l'ONU reflètent les langues des membres permanents du Conseil de sécurité (chinois, anglais, français et russe), en plus de l'arabe et de l'espagnol. Une autre étude a révélé que le pourcentage de chaque langue utilisée lors de chaque réunion de l'ONU en 2010 était réparti comme suit : anglais : 98 %, français : 87 %, espagnol : 34 %, russe : 10 %, arabe : 7 % et chinois : 3 % ».

Et l'on doit ajouter que les langues officielles de l'ONU sont langues officielles dans 68 % des pays membres, et que l'anglais et le français totalisent 44 % des pays membres et 38 % des pays ont plusieurs langues officielles.

De temps en temps l'on voit surgir l'idée qu'il serait bon de simplifier le système européen et de se limiter à l'anglais qui deviendrait la seule langue officielle.

¹ Coulmas Florian (2017), *An Introduction to Multilingualism: Language in a Changing World*, Oxford : Oxford University Press, 121

Après le Brexit, on peut observer que dans l'Europe des 23, l'anglais n'est plus parlé comme langue maternelle que par à peine plus de 1 % de la population. L'adoption de l'anglais comme seule langue officielle de l'Union européenne serait allée à l'encontre de l'état du monde et de son évolution. Symboliquement, elle ne pourrait être comprise que comme une soumission de l'Union européenne à une puissance étrangère dont les intérêts ne sont pas toujours les siens, ou sont rarement les siens, selon les points de vue et les contextes. Cela signerait un renoncement de l'Union européenne à son existence même. Juridiquement, elle impliquerait une révision des traités et ne pourrait donc être adoptée qu'à l'unanimité des États membres, qui devraient prendre leurs décisions selon leurs propres procédures internes, y compris le référendum. Il s'agit donc d'une pure spéculation sur la disparition définitive de l'Union européenne aussi bien comme confédération d'États souverains, que comme réalité culturelle assise sur plus de deux mille ans d'histoire.

Quoi qu'il en soit, alors que l'anglais n'est qu'une langue officielle parmi d'autres, elle est utilisée de manière quasi exclusive pour la rédaction initiale des textes de portée générale, bien que les rédacteurs soient eux natifs d'autres langues. Ainsi un français rédigera un texte en anglais qui sera ensuite traduit en français. Un rédacteur allemand rédigera un texte en anglais qui sera ensuite traduit en allemand. L'inverse semblerait plus logique, mais si vous avez un supérieur hiérarchique qui n'accepte que les textes en anglais, le rédacteur n'a pas réellement le choix. Toutefois, grâce aux progrès spectaculaires de l'intelligence artificielle, il lui reste en théorie aujourd'hui la possibilité de faire usage de la traduction automatique et d'être son propre réviseur pour la ou les langues qu'il possède, ce qui lui permettrait de présenter son texte en plusieurs langues.

On peut ne voir dans cette question qu'une affaire de fonctionnement interne d'une organisation ou d'une entreprise, comme Airbus par exemple. Mais l'Union européenne n'est pas une entreprise et les traités ne l'envisagent pas de cette façon.

Un autre article du règlement N° 1 est important. C'est l'article 6 qui précise que « Les institutions peuvent déterminer les modalités d'application de ce régime linguistique dans leurs règlements intérieurs. ». La Commission européenne n'a jamais fait usage de cette possibilité. Les règles linguistiques qu'elle applique au fonctionnement de ses services et notamment la prédominance de l'anglais pour la rédaction de tous les textes administratifs sont une pratique dépourvue de base légale, qui n'est signalée que dans une note interne sans aucune valeur juridique. À plusieurs reprises le Tribunal européen et la Cour de justice ont relevé cette anomalie, sans cependant que la jurisprudence n'ait eu une influence significative sur ces pratiques. On peut aisément supposer que la Commission rechigne à publier un règlement qui codifierait les pratiques imposées par la hiérarchie administrative, parce que ces pratiques, une fois inscrites dans un texte juridique, seraient soumises au contrôle du Tribunal européen et de la Cour de justice, lequel contrôle ne manquerait de faire apparaître leur illégalité. On peut très raisonnablement le supposer. Il serait par ailleurs surréaliste d'imaginer un subordonné engager une instance contre le rejet par son directeur d'un texte au motif qu'il n'est pas rédigé en anglais.

L'article 6 en ne créant pas d'obligation de préciser l'application du règlement N° 1 dans leur règlement intérieur limite ainsi le contrôle juridictionnel et ouvre la porte à des pratiques manifestement contraires aux traités et au règlement linguistique.

D'autres textes sont intervenus qui forment un corps assez conséquent de bases juridiques qui serviront ensuite dans la jurisprudence du Tribunal européen et de la Cour de justice, et qu'il convient d'examiner.

La Charte des droits fondamentaux

La Charte des droits fondamentaux, adoptée le 7 décembre 2000, a affirmé deux principes fondamentaux, dans des termes généraux mais de grande portée.

Tout d'abord dans son article 21, intitulé « Non discrimination », elle déclare qu'« est interdite, toute discrimination fondée notamment 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. »

Et dans l'article 22, intitulé « Diversité culturelle, religieuse et linguistique », elle affirme que « L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique. »

Le traité sur l'Union européenne (traité de Lisbonne)

Le traité de Lisbonne, signé le 30 mars 2010, comporte aussi des dispositions nouvelles qui ont déjà des conséquences linguistiques dont on commence à mesurer toute l'importance.

Deux articles sont à cet égard fondamentaux. Il s'agit des articles 10 et 11.

Dans son troisième alinéa, l'article 10 affirme le droit à la participation des citoyens aux décisions publiques dans ces termes :

3. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens.

L'article 11, dans ses alinéas 1, 2 et 3, pose un autre principe complémentaire du précédent qui est celui de la transparence.

1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.

2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.

3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées.

Il est assez facile de déduire de ces deux principes, principe de participation et principe de transparence, l'obligation de traiter de manière égale toutes les langues officielles dans toutes les procédures qui ont pour objet d'associer les citoyens aux

décisions, en particulier lors des consultations publiques qui ont été mises en place en application de l'article 11 par la Commission.

Il n'y a pas très longtemps lesdites consultations étaient majoritairement faites en anglais, la feuille de route ou appel à consultation étant systématiquement rédigé en anglais. La situation récemment a bougé sous des pressions diverses semble-t-il, en provenance du Parlement, de la Médiatrice et d'organisations privées telles que l'OEP.

Le Parlement européen

Le Parlement européen joue un rôle important en ce qui concerne les droits linguistiques.

Contrairement à la Commission européenne, le Parlement a intégré à son règlement intérieur une dimension linguistique qu'il a développée dans un code de conduite du multilinguisme adopté par le bureau le 17 novembre 2008 et qui prône un « multilinguisme intégral maîtrisé ». Bien sûr, cela n'empêche pas l'anglais de s'imposer dans de nombreuses réunions informelles sans interprétation, mais tout le processus d'élaboration de la législation européenne s'effectue réellement dans une grande diversité de langues. Bien plus, le Parlement a, à maintes reprises, rappelé l'importance du plurilinguisme et dans une résolution datant du 7 juillet 2021 « sur les dialogues citoyens et la participation des citoyens au processus décisionnel de l'Union européenne », il a rappelé avec force, sur la base des articles 10 et 11 du traité de l'UE, le droit qu'ont les citoyens « d'avoir accès à des informations fiables, indépendantes et factuelles sur l'Union européenne, ses politiques et ses processus décisionnels » et que ce droit impliquait la « nécessité de prévoir un accès diversifié à un centre européen commun consacré à l'actualité qui soit neutre et indépendant, ait vocation à informer et soit accessible dans toutes les langues officielles de l'Union ». Il souligne qu'un « véritable dialogue et la participation active et éclairée des citoyens de l'Union au processus décisionnel de l'Union supposent l'absence de barrières linguistiques, et invite donc la Commission à redoubler d'efforts pour communiquer avec les citoyens dans toutes les langues officielles de l'Union et recommande de faire en sorte que tous les sites web de l'Union soient conviviaux et disponibles dans toutes les langues officielles de l'Union ». Il souligne aussi que les « citoyens doivent avoir accès aux mécanismes participatifs dans toutes les langues officielles de l'Union ; rappelle que la barrière linguistique éloigne les institutions européennes des citoyens et empêche le développement d'une démocratie européenne véritablement inclusive ».

Sans prononcer le mot, le Parlement ne peut pas davantage prôner le respect du plurilinguisme qu'il ne le fait.

Ajoutons que la Commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen (CULT) a publié en septembre 2022 une importante étude intitulée "Application du multilinguisme dans la politique de communication de l'Union européenne" (auteurs Carlos Mendez, Michele Gazzola, Laure Clement-Wilz, Vasiliki Triga, Fernando Mendez, Costas Djouvas, Antonis Charamboulos et John Bachtler).

On peut s'étonner que ce document ne soit disponible dans sa version intégrale qu'en anglais et dans sa version résumée qu'en français. Néanmoins, compte tenu de la proximité de la date de parution, on peut espérer que d'autres versions intégrales et résumés seront disponibles rapidement en d'autres langues.

Le Médiateur européen

Bien que la responsabilité du médiateur n'ait pas le même poids politique que le Parlement, on doit souligner le rôle très protecteur des langues que joue systématiquement le médiateur.

Si l'on va sur le site du médiateur, on constate que dans plus de 500 affaires ont porté sur une question de langue.

Parmi les affaires les plus récentes on notera par exemple la décision relative à l'Agence européenne du médicament. Le plaignant était préoccupé par le fait que la plupart des informations figurant sur le site web de l'Agence européenne des médicaments (EMA) n'étaient disponibles qu'en anglais.

Dans le cadre de l'enquête, la Médiatrice a rappelé à l'EMA ses recommandations servant à guider l'administration de l'Union sur l'emploi des langues officielles de l'UE pour communiquer avec le public.

L'EMA a informé la Médiatrice qu'elle travaillait à l'élaboration d'une politique linguistique et d'une interface multilingue pour son site web.

La Médiatrice a salué l'intention de l'EMA de traiter la question et a clos l'enquête, en lui recommandant de traduire rapidement cet engagement dans les faits. Elle lui a également suggéré, dans l'intervalle, de s'atteler à accroître la visibilité des informations essentielles publiées sur son site web dans toutes les langues officielles de l'UE.

La Médiatrice a entrepris en juillet 2018 une consultation publique sur l'utilisation des langues au sein des institutions, organes et organismes de l'Union européenne, à laquelle l'OEP a répondu. À la suite de son rapport publié en février 2019, la Médiatrice a publié le 2 juillet 2020 des recommandations pratiques servant à guider l'administration de l'UE sur l'emploi des 24 langues officielles de l'UE pour communiquer avec le public. Dans ces recommandations, on retrouve les préconisations évoquées plus haut à propos du rapport de la Commission CULT du Parlement européen publié en septembre 2022. Elles portent essentiellement sur la communication, domaine en dehors du champ du règlement N° 1, preuve que dans ce domaine il faudra probablement en passer par des contraintes légales. Voici le résumé de ces recommandations :

Chaque institution, organe et organisme de l'UE devrait :

1. Établir une politique claire sur l'emploi des langues officielles de l'UE, en précisant les langues à utiliser en fonction de la situation (par exemple, dans les consultations publiques, les procédures administratives, les relations avec la presse ou l'utilisation des réseaux sociaux).
2. Publier cette politique sur son site web dans toutes les langues officielles, sous une forme facilement accessible.

3. Veiller à ce que la politique soit respectée et appliquée de manière cohérente au sein de chaque structure, par exemple en confiant cette tâche à une unité ou à une équipe, en désignant un « responsable linguistique » ou en consacrant une section spéciale dans son rapport annuel.
4. Veiller à ce que toute restriction à l'utilisation des langues officielles soit objective, proportionnée et transparente. Les restrictions linguistiques ne devraient pas être imposées *exclusivement* pour des raisons de coût ou de temps, mais principalement après une évaluation de l'impact et de la pertinence des informations pour des groupes définis de parties prenantes et pour le public.
5. Publier des résumés des questions clés dans toutes les langues officielles ou dans le plus grand nombre possible si des restrictions linguistiques sont appliquées.
6. Rendre disponibles dans toutes les langues officielles les parties de leur site web qui présentent un intérêt particulier pour le public. Cela devrait inclure, au moins, la page d'accueil, les pages donnant des informations sur son rôle et celles sur lesquelles figurent ses coordonnées.
7. Veiller à ce que les citoyens, qui s'adressent à l'administration de l'UE dans la langue officielle de leur choix, reçoivent une réponse dans cette même langue dans un délai raisonnable.
8. Rendre les consultations publiques disponibles dans toutes les langues officielles dès le début du processus de consultation. S'il n'est pas possible de publier tous les documents de consultation dans toutes les langues officielles, indiquer clairement que les contributions sont acceptées dans toutes les langues officielles.
9. Mettre en commun les ressources de traduction, si possible, pour réduire les coûts et faire en sorte que les citoyens reçoivent davantage d'informations dans un plus grand nombre de langues.
10. Utiliser au maximum tous les outils et technologies de traduction disponibles.

On peut évidemment souhaiter que ces recommandations utiles soient respectées dans la durée par les institutions. Mais rien n'est moins sûr et à tout moment, en fonction du climat politique, on peut assister à un retour en force des partisans du tout-anglais.

C'est la raison pour laquelle, lors de la Conférence sur l'Avenir de l'Europe, la deuxième proposition de l'OEP, relative au règlement N° 1, disait ceci :

Un alinéa supplémentaire 4 bis pourrait être ainsi rédigé :

« En vertu du droit reconnu par l'article 10 du TUE à tout citoyen de participer à la vie démocratique de l'Union, et du principe de transparence qui résulte de l'article 11 du même traité, dans les consultations auxquelles doivent procéder les institutions dans l'exercice de leurs missions décrites aux articles 10 et 11 du TUE, ces dernières sont tenues de respecter l'égalité des langues. Le plurilinguisme est un corollaire des principes de transparence et de participation. »

Un alinéa 4 ter pourrait aussi être ajouté : « Dans leur communication en direction des citoyens européens, les institutions doivent respecter la diversité culturelle et linguistique et pratiquer le plurilinguisme le plus large possible. »

Par ailleurs la rédaction de l'article 6 pourrait être modifiée : « Les institutions déterminent les modalités d'application de ce régime linguistique dans leurs règlements intérieurs. », ce qui rendrait obligatoire l'introduction de clauses linguistiques dans les règlements intérieurs, et étendrait le contrôle du Tribunal européen et de la Cour de Justice.

L'OEP avait également adressé ce texte à la Commission Lequesne qui a jugé prématuré d'envisager une évolution du règlement N° 1. Il est tout à fait clair qu'une modification du règlement N° 1, aussi indispensable que l'on puisse en juger, nécessite une préparation politique, puisque ce règlement doit être adopté à l'unanimité des pays membres.

Il est important de signaler que la Cour de Justice a, en différentes occasions, critiqué la Commission européenne pour le fait de ne pas avoir introduit de dispositions linguistiques dans son règlement intérieur. La Cour s'en est donc tenue dans différentes affaires à une lecture stricte du règlement N° 1, le champ de la communication demeurant cependant non couvert par le règlement N° 1.

Une petite synthèse de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de langues s'impose.

La Cour de Justice de l'Union européenne

Après des débuts mitigés, la Cour de justice de l'Union européenne tend à jouer un rôle de plus en plus important en matière linguistique.

Le premier arrêt de la CJUE en matière de langue pouvait être inquiétant pour l'avenir de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, dite « loi Toubon ».

Ainsi, dans un arrêt du 12 septembre 2000, la Cour de justice a considéré que

L'article 14 de la directive 79/112 concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard s'oppose 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 soit utilisée ou que l'information de l'acheteur soit assurée par d'autres mesures. Une telle obligation constituerait une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative des importations, interdite par l'article 30 du Traité.

En réalité, la loi Toubon ne fait qu'exiger que tout document d'information (étiquetage, présentation, modes d'emploi, etc.) proposé au consommateur français le soit en français, ce qui n'exclut en rien les autres langues. Du point de vue européen, si les documents associés au produit ne comprennent pas la langue française, c'est un droit pour le consommateur d'exiger la version française. Il n'y a donc rien dans le droit européen de la consommation qui contredise la loi Toubon.

Une jurisprudence qui devrait plus particulièrement attirer l'attention concerne le recrutement des fonctionnaires des institutions européennes et plus précisément les avis ou les appels à manifestation d'intérêt publiés par le service commun EPSO. Ces avis et manifestations d'intérêt prévoient que les candidats doivent parler une des 24 langues officielles mais d'une manière générale, pour la communication avec les services et pour le déroulement d'une partie des épreuves, ils prévoient seulement une langue choisie entre l'anglais, le français et l'allemand.

Cette organisation a été critiquée en 2012 par l'Italie, à laquelle se sont jointes la Grèce et la Hongrie, ce qui a donné lieu à un recours et à un arrêt de la CJUE fondateurs d'une jurisprudence protectrice de la diversité linguistique et du plurilinguisme européen. La CJUE a mobilisé essentiellement deux types d'argumentation.

La première concerne l'application des articles 1 à 6 du règlement N° 1 du 15 avril 1958, portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne. Comme on l'a vu précédemment, ce règlement prévoit que « les textes adressés aux institutions par un État membre ou par une personne relevant de la juridiction 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 » (article 2). Réciproquement, quand les institutions s'adressent à un État membre ou à une personne relevant de la juridiction d'un État membre les textes sont rédigés dans la langue de cet État (article 3).

Imposer l'une des langues indiquées à des candidats a été jugé comme une violation directe du règlement N° 1.

Des dérogations sont possibles, même sans dispositions précises dans les règlements intérieurs, mais la Cour exige un intérêt légitime et s'avère très regardante sur la qualité des arguments produits.

Le second type de moyen invoqué par la Cour est la violation de l'article 22 de la Charte des droits fondamentaux, déjà évoquée, et qui reconnaît explicitement le principe du multilinguisme et interdit toute discrimination du fait de la langue. Or, la CJUE a jugé que l'avis de concours incriminé créait une inégalité entre les candidats selon qu'ils maîtrisaient ou ne maîtrisaient pas l'une des trois langues indiquées.

Cette jurisprudence a été l'origine d'autres recours victorieux, notamment de la part de l'Espagne dans un arrêt C-377/16, Royaume d'Espagne contre Parlement européen, du 26 mars 2019. Les argumentations sont les mêmes, mais il est intéressant de signaler que les arrêts ne faisaient qu'annuler une décision mais non les résultats des épreuves de sélection. Les institutions en ont profité pour ne tirer aucune conséquence des arrêts précédents et pour conserver les mauvaises habitudes. Cette constatation a poussé l'avocat général Eleanor Sharpston à réagir avec vigueur, jugeant (observation 164) que « dans une Union de droit, un tel comportement de la part de certaines de ses institutions me semble véritablement scandaleux. Il convient d'y mettre immédiatement un terme. »

Tout récemment le gouvernement français a pris conscience que le fait pour la Commission de mettre le français et l'allemand dans la liste de trois langues dont l'une est obligatoire pour la communication et le déroulement des épreuves de sé-

lection n'était pas une position d'équité, mais plutôt un subterfuge pour imposer l'anglais. Le gouvernement français a donc introduit un recours le 9 septembre 2022 (affaire T-555/22) en vue de faire annuler l'avis de concours général EPSO/AD/400/22, intitulé « administrateurs (AD 7) et experts (AD 9) dans les domaines de l'industrie de la défense et de l'espace », publié le 16 juin 2022 au Journal officiel de l'Union européenne, sur la base d'une argumentation proche de celles des arrêts précédents.

On ne peut donc que saluer les progrès de la jurisprudence de la CJUE, mais il faut reconnaître aussi que des domaines importants de l'action des institutions de l'UE, en particulier le domaine de la communication, restent en dehors du régime linguistique des institutions européennes et échappent donc au contrôle juridictionnel.

À cet égard, il faut savoir que les réglementations européennes, directives ou règlements, sont assimilées à des législations et non à des actes administratifs d'exécution et échappent donc au contrôle du juge européen. Seuls les gouvernements peuvent actionner le contrôle juridictionnel qui est censé assurer la bonne application des traités par les institutions. Ainsi, un particulier ou une association ne peut pas déposer un recours contre une directive ou un règlement européen, pas plus qu'il ne peut attaquer directement une loi nationale devant une juridiction administrative. Ce n'est pas totalement impossible, mais cela ne peut s'effectuer que par le biais de recours ordinaires devant les juridictions nationales en invoquant une exception d'incompatibilité avec la constitution nationale ou avec le droit européen.

C'est une situation qui s'est présentée à propos du règlement européen sur le certificat vaccinal européen. En effet, ce texte comporte dans son dispositif (et non dans l'exposé des motifs), article 3, paragraphe 2, la recommandation suivante : « Les informations contenues dans les certificats sont également présentées sous une forme lisible par l'homme et, au moins, dans la ou les langues officielles de l'État membre de délivrance et en anglais. » C'était la première fois qu'un texte législatif européen accordait un privilège à une langue officielle nommément désignée. Le règlement relatif à la sécurisation des cartes nationales d'identité n'accordait ce privilège que de manière détournée, l'anglais étant désigné par le terme « au moins une autre langue officielle supplémentaire des institutions de l'Union ». Cette formulation ayant été acceptée sans discussion, il était tentant de franchir le pas à l'occasion suivante. Et les fonctionnaires français à Bruxelles n'y ont vu que du feu. Or, on n'imagine pas le gouvernement français tenter une action contre un texte qu'il a lui-même approuvé. En réaction contre une telle défaillance, et l'association GEM+ (pour une gouvernance européenne multilingue) ont préconisé la mise en place d'une veille juridique de façon à détecter suffisamment tôt dans l'élaboration des textes bruxellois, les dispositions de caractère linguistique qui constitueraient ouvertement ou subrepticement, comme c'était le cas à propos du certificat vert européen, une atteinte aux principes du plurilinguisme qui figurent dans les traités. L'OIF, bien avant l'OEP, sur proposition de sa secrétaire générale, Louise Mushikiwabo, avait déjà pris une telle initiative.

Y a-t-il nécessité de modifier le règlement N° 1 et une telle modification est-elle opportune ?

Sur un plan strictement juridique et si nous poursuivons l'idée d'un régime juridique pleinement cohérent tel que l'ont souhaité les États membres dans les traités puis dans le règlement N° 1 adopté à l'unanimité, comme doit l'être toute disposition affectant le régime linguistique, il ne fait pas de doute que le règlement N° 1, dont le contenu, en dehors de la liste des langues officielles et de travail, n'a jamais été modifié depuis l'origine, doit être adapté au nouveau contexte.

D'un point de vue favorable à l'esprit des traités, donc favorable au plurilinguisme, une telle modification qui renforcerait la capacité de contrôle du Tribunal européen et de la Cour de justice, répond à une nécessité évidente.

Quand Ursula von der Leyen évoque le souhait que l'anglais soit définitivement la langue commune des Européens et des institutions européennes, elle exprime un souhait largement réalisé par la contrainte et en marge des traités et donc directement contraires à ceux-ci. La notion de langue commune n'est nulle part mentionnée dans les traités et est ignorée du règlement N° 1 qui ne connaît que les langues officielles et de travail. La notion de « langue de procédure », imaginée par la Commission pour justifier un trilinguisme qui n'existe pas, n'a pas davantage de fondement juridique.

Il est par ailleurs politiquement impératif d'opérer une telle modification afin de consolider, y compris au plan symbolique, le caractère plurilingue de l'Union européenne.

L'opportunité, c'est-à-dire le quand et le comment, relève d'une autre logique.

Il faut partir de la règle de l'unanimité. Cette règle donne en quelque sorte un droit de veto à chaque pays membre.

Tout pays membre qui s'accommode de la situation présente peut ainsi s'opposer à toute proposition de modification du règlement N° 1.

Pour le pays qui fait la proposition et qui se trouve contré par un autre pays, une telle éventualité serait un échec politique auquel il faut réfléchir avant de s'exposer sans utilité.

Autrement dit, aussi souhaitable que soit une évolution du règlement N° 1 afin de renforcer le plurilinguisme de l'Union européenne, avant toute tentative de cette nature, il convient de s'assurer de l'accord de la totalité des partenaires, ce qui dans le contexte actuel de profonde division stratégique de l'Union européenne en ce qui concerne sa perception de ses intérêts fondamentaux, est un idéal quasi impossible à atteindre. La meilleure recommandation que l'on puisse faire serait d'œuvrer pour une unité de vue stratégique qui permettra des choix linguistiques enfin dépourvus d'ambiguïté.