



## Comment encadrer juridiquement la communication sur internet des institutions européennes en matière de multilinguisme ?

Laure Clément-Wilz

Les institutions de l'Union européenne ont depuis longtemps investi dans les politiques de communication (D'Ambrosi 2019) et apparaissent pionnières de la communication sur internet (Badouard et Malherbe 2015: 33). Elles communiquent en ligne sur différents supports, comme les sites institutionnels et les réseaux sociaux. Si la politique de communication sur internet pourrait trouver un fondement juridique<sup>1</sup>, son encadrement juridique en matière d'usage des langues est quasiment inexistant. Les règles juridiques qui s'appliquent en matière linguistique, issues du droit primaire (c'est-à-dire le traité sur l'Union européenne, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de la Charte des droits fondamentaux), du droit dérivé (c'est-à-dire le Règlement n°1/58, dit Règlement No 1, portant fixation du régime linguistique de la Communauté Économique Européenne et le Règlement n°31/62 fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique), et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, préservent leur marge de manœuvre formelle en matière de communication sur internet.

L'un des contenants de la communication en ligne, le site internet, échappe à toute forme de contraintes juridiques. Toutefois, le contenu de ces sites internet peut avoir une incidence importante sur les citoyens et résidents de l'Union, affecter leurs droits et même s'apparenter à du droit. Si l'on s'éloigne de l'approche formelle pour retenir une approche substantielle, et s'attacher aux contenus de ce qui est publié, on peut alors se demander si certaines obligations juridiques existantes en matière de multilinguisme ne devraient pas s'appliquer à la communication en ligne. Sous ce nouveau prisme d'analyse, une autre interprétation du droit applicable serait possible et une modification du Règlement No 1 envisageable. Cette contribution fait ainsi le point sur le cadre juridique en vigueur afin d'identifier d'éventuelles obligations juridiques imposant le multilinguisme dans le cadre de la communication sur internet (1). Elle analyse ensuite les pratiques institutionnelles sur internet (sites internet et réseaux sociaux) sous l'angle de l'usage des langues (2). Elle propose enfin une évolution du droit en vigueur afin de l'adapter à la réalité de la communication des institutions européennes sur leurs sites internet (3).

---

Laure Clément-Wilz, Université Paris-Est Créteil, laure.clement-wilz@u-pec.fr

<sup>1</sup> Les traités européens ne contiennent pas de disposition spécifique concernant la politique de communication. Cependant la Charte «constitue un cadre de référence commun pour relier les réalisations de l'Union à ses valeurs sous-jacentes lorsqu'elles communiquent avec le public» <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/144/la-politique-de-communication>

## 1. L'absence d'obligation formelle de multilinguisme concernant la communication sur internet

Le régime juridique de l'usage des langues au sein de l'Union se retrouve de manière éparse dans certaines dispositions du droit primaire. Il fixe les obligations relatives au multilinguisme et ne privilégie pas de langues en particulier. Il s'agit de l'article 3, paragraphe 3 du traité sur l'Union européenne (TUE) qui dispose que «l'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique», de l'article 55, par. 1 TUE qui pose l'égalité authentique des textes du traité<sup>2</sup>, des articles 20 et 24 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatifs aux droits des citoyens européens, comme le droit de pétition, de recourir au médiateur, ou de communiquer avec les institutions dans l'une des langues officielles de l'Union européenne. Est également posé à l'article 21, paragraphe 1, de la Charte le principe de non-discrimination en raison de la langue. La disposition la plus importante du droit primaire concernant les institutions de l'Union européenne renvoie à la compétence du Conseil pour adopter, à l'unanimité, le régime linguistique des institutions (article 342 TFUE). Cette disposition était rédigée à l'identique dans la première version du traité de Rome (article 217 TCEE). Ainsi en 1958, a été adopté le Règlement No 1 portant fixation du régime linguistique de la Communauté Économique Européenne. Premier règlement adopté dans le cadre du traité de Rome, il est lui-même fortement inspiré d'une décision intergouvernementale adoptée le 24 juillet 1952 après l'entrée en vigueur du traité CECA (Hemblenne 1992; Ziller 2018: 1051; Van der Jeught 2021: 56). Le régime linguistique de la Cour de justice de l'Union européenne est fixé dans des textes différents<sup>3</sup> sans pour autant être moins contraignant sous l'angle du multilinguisme (McAuliffe 2016, Wright 2018, Clément-Wilz 2022).

Comme l'intitulé du Règlement No 1 l'indique, ce texte fixe la politique linguistique de l'Union européenne, entendue comme les institutions de l'Union européenne. Ne sont formellement visées que les institutions et non les agences et organes mais il est désormais acquis tant dans la jurisprudence de la CJUE que dans la littérature juridique que le Règlement No1 vise aussi les organes et agences de l'Union européenne (Trib.UE, 2011, 31 mars 2011, Italie c/ CESE, T-117/08: pt. 42 ; Chiti 2008: 10). Son mode d'adoption (par le Conseil à l'unanimité) et sa présentation sibylline, associées à sa grande stabilité lui donnent un poids juridique particulier. Ainsi, le Règlement comporte huit articles,

---

<sup>2</sup> Également, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne : Déclaration ad article 55, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne : la Conférence estime que la possibilité de traduire les traités dans les langues visées à l'article 55, paragraphe 2, contribue à la réalisation de l'objectif énoncé à l'article 3, paragraphe 3, quatrième alinéa, qui prévoit que l'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique. À cet égard, la Conférence confirme que l'Union est attachée à la diversité culturelle de l'Europe et qu'elle continuera d'accorder une attention particulière à ces langues et à d'autres langues. La Conférence recommande que les États membres qui souhaitent faire usage de la possibilité visée à l'article 55, paragraphe 2, fassent connaître au Conseil, dans les six mois suivant la signature du traité de Lisbonne, la ou les langues dans lesquelles les traités seront traduits.

<sup>3</sup> Article 342 TFUE : «le régime linguistique des institutions de l'Union est fixé, sans préjudice des dispositions prévues par le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, par le Conseil statuant à l'unanimité par voie de règlements». L'article 7 du Règlement No1 précise que le régime linguistique de la procédure de la Cour de justice est déterminé dans le règlement de procédure de celle-ci (CEE Conseil: Règlement n° 1 portant fixation du régime linguistique de la Communauté Économique Européenne, JO 17 du 6.10.1958, p. 385).

dont l'un renvoie au régime linguistique spécifique de la CJUE (article 7) et un autre porte sur le problème du choix d'une seule langue officielle pour les Etats où il existe plusieurs langues officielles (article 8).

L'article 1<sup>er</sup> précise que les langues de travail et les langues officielles de l'Union européenne sont l'allemand, l'anglais, le bulgare, le croate, le danois, l'espagnol, l'estonien, le finnois, le français, le grec, le hongrois, l'irlandais, l'italien, le letton, le lituanien, le maltais, le néerlandais, le polonais, le portugais, le roumain, le slovaque, le slovène, le suédois et le tchèque, soit 24 langues. Le sens exact de ce premier article n'apparaît pas d'emblée clairement puisque ce dernier se contente d'énoncer les 24 langues officielles et langues de travail. Cette référence aux «langues de travail» signifie donc que les institutions *pourraient* en principe travailler dans toutes les langues (Somssich 2016: 106). Mais cet article ne précise pas que les institutions *devraient* nécessairement travailler dans toutes les langues. Il est donc difficile de déceler dans cet énoncé de véritables obligations juridiques en matière de multilinguisme, si ce n'est l'obligation de ne pas recourir à d'autres langues que celles énoncées dans la liste (comme le Catalan par exemple). La position liminaire de cet article combinée à l'évocation des 24 langues marque toutefois l'importance du multilinguisme à l'échelle de l'Union européenne.

Contrairement à l'article 1, les dispositions suivantes créent de véritables obligations juridiques en matière de multilinguisme. Alors que l'article 2 relève de la bonne administration, les articles 3 à 5 s'inscrivent dans le cadre du principe de sécurité juridique. Quant à l'article 2, il donne le choix aux administrés européens de s'adresser aux institutions dans l'une des langues officielles et l'obligation à ces dernières de répondre dans la même langue. On retrouve cette disposition à l'article 41, paragraphe 4 de la Charte («Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue») et, avec un champ d'application plus large, à l'article 20, paragraphe 2, d) TFUE («le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue»). Egalement, à l'article 24, quatrième alinéa TFUE (et également l'article 41, quatrième alinéa de la Charte des droits fondamentaux), il est prévu que tout citoyen de l'Union puisse *écrire* aux institutions, au médiateur, au comité économique et social européen et au comité des régions dans les mêmes conditions. Cet enchevêtrement de normes établissant le même droit sans le formuler de manière identique («adresser» ou «écrire»? seulement les institutions ou également d'autres organes?) n'aide pas à la clarté du droit. Par ailleurs, en vertu de l'article 3, les institutions doivent s'adresser aux Etats et aux personnes relevant de leur juridiction dans la langue de cet Etat. Relèvent également d'une obligation de multilinguisme, avec un statut qui était dérogatoire pour le maltais jusqu'en 2007<sup>4</sup>,

<sup>4</sup> Concernant le maltais, une dérogation temporaire à l'obligation de rédiger et de publier les actes en maltais au Journal officiel de l'Union européenne a été adoptée par le Conseil le 1er mai 2004. Cette dérogation devait s'appliquer pendant une période de trois ans, prorogeable d'un an, à tous les actes sauf aux règlements adoptés en codécision [voir règlement (CE) n° 930/2004 (JO L 169 du 1.5.2004, p. 1)]. Le Conseil a décidé de mettre fin à cette dérogation en 2007, après la période initiale de trois ans (Règlement (CE) n° 1738/2006 du Conseil du 23 novembre 2006 modifiant le règlement (CE) n° 930/2004 relatif à des mesures dérogatoires temporaires concernant la rédaction en maltais des actes des institutions de l'Union européenne JO L 329 du 25.11.2006, p. 1).

et pour l'irlandais jusqu'en 2022<sup>5</sup>, la rédaction des «règlements ou les autres textes de portée générale» (article 4) et la parution du Journal officiel (article 5).

L'article 6 du Règlement No 1 se présente comme une disposition charnière pour appréhender le cadre juridique qui s'impose aux institutions. Il dispose que «Les institutions peuvent déterminer les modalités d'application de ce régime linguistique dans leurs règlements intérieurs». L'utilisation du verbe «pouvoir» et le renvoi aux règlements intérieurs, actes relevant de l'autonomie institutionnel<sup>6</sup> indiquent que l'article 6 est le véhicule juridique de l'autonomie institutionnelle sur le plan linguistique. Il offre une marge de manœuvre importante aux institutions et organes de l'Union européenne. En pratique, les institutions définissent plus ou moins précisément leur régime linguistique (Lequesne (dir.): 43), la Commission étant particulièrement silencieuse sur ce sujet. Plus encore, aucune des institutions européennes n'a indiqué expressément sa ou ses langues de travail, quand bien même la Commission fait régulièrement valoir une pratique administrative de trois langues de travail (anglais, français et allemand) devant les instances juridictionnelles de l'Union européenne, à l'occasion de contentieux sur le recrutement de fonctionnaires européens (ex, Trib.UE, 9 septembre 2020, République italienne c/ Commission européenne, T-437/16, par. 132). Les régimes linguistiques sont donc «compliqués et manquent de clarté» (Van der Jeught 2021: 127) et ce manque de transparence atteint la légitimité des institutions (Pieters: 45).

Cette succession d'articles ne permet pas de dégager une logique générale qui sous-tendrait le Règlement No1, lequel est dépourvu de considérants liminaires qui auraient pu permettre d'en comprendre les objectifs. On peut chercher à déduire une certaine logique de l'articulation des différents articles et de leur ordre de présentation. L'article 1 liste les 24 langues comme langues officielles et de travail. La version anglaise de l'article 6 stipule que «the institutions of the Communities may stipulate in their rules of procedure which of the languages are to be used in specific cases». C'est donc seulement dans des cas spécifiques que le régime linguistique de chaque institution s'applique. Ce que l'on a désigné par «specific cases doctrine» (S. van der Jeught, 2021: 16) semble ainsi se présenter comme un régime dérogatoire au régime général institué par les articles 1 à 5, lequel deviendrait par conséquent celui du respect du multilinguisme.

---

<sup>5</sup> Règlement (CE) N o 920/2005 du Conseil du 13 juin 2005, article 2 : «À titre de dérogation au règlement no 1 et pour une période renouvelable de cinq ans à compter du jour où le présent règlement s'applique, les institutions de l'Union européenne ne sont pas liées par l'obligation de rédiger tous les actes en irlandais et de les publier dans cette langue au Journal officiel de l'Union européenne. Le présent article ne s'applique pas aux règlements adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil» (*JO L 156 du 18.6.2005*, p. 3). *Dérogation étendue pour 5 ans jusqu'au 31 décembre 2016* (Règlement (UE) n° 1257/2010 du Conseil du 20 décembre 2010 prorogeant les mesures dérogatoires temporaires au règlement n° 1 du 15 avril 1958, *JO L 343 du 29.12.2010*, p. 5). Fin de la dérogation prévue en 2022 (Règlement (UE, Euratom) 2015/2264 du Conseil du 3 décembre 2015 prorogeant et supprimant progressivement les mesures dérogatoires temporaires au règlement n° 1 du 15 avril 1958).

<sup>6</sup> La Cour des comptes ou la CJUE doivent toutefois obtenir l'accord du Conseil pour adopter leur règlement de procédure, équivalent du règlement intérieur. Pour une discussion sur ce sujet, L. Clément-Wilz, *La Cour de justice de l'Union européenne*, LGDJ, 2020, p. 96. Également, l'article 118, deuxième alinéa TFUE dispose que «Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, établit, par voie de règlements, les régimes linguistiques des titres européens. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen».

Même si l'on retenait cette logique générale, on ne peut qu'admettre l'importante marge de manœuvre accordée aux institutions de l'Union européenne, qui bénéficie aussi d'une jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) assez peu formaliste. La CJUE accepte en effet des régimes linguistiques de fait, en dehors de toutes dispositions dans le règlement intérieur (TFPUE, 29 juin 2011, M.T. Angioi c/ Commission, F-7/07, pt 91). Également, la jurisprudence relative à l'article 3 du Règlement No 1 est «emprunte de pragmatisme» (Sibony et de Sadeleer: 74). Ainsi, un écrit non accompagné d'une traduction exigée par l'article 3 n'est entaché d'irrégularité que si des conséquences préjudiciables en résultent concernant le destinataire de cet écrit (CJCE, 15 juill. 1970, AZF Chemie Farma, 41/69; voir égal. CJUE, 25 oct. 2005, Allemagne et Danemark c Commission, C-465/02). Plus globalement, dans un arrêt important *Kik c/ OHMI*, la Cour a affirmé qu'il n'existait pas de principe général de droit communautaire qui donnerait un droit à chaque citoyen de recevoir une version de toute décision qui pourrait affecter ses droits dans sa langue (CJCE, 9 sept. 2003, *Kik v. OHMI*, C-361/01 P). Elle a également affirmé qu'aucun principe d'égalité entre les langues ne résultait de l'article du traité établissant l'égalité authentique des versions linguistiques des traités (CJCE, 9 sept. 2003, *Kik c/ OHMI*, C-361/01 P, pt 87).

Cette large marge de manœuvre laissée aux institutions laisse les institutions assez libres, au moins formellement, dans leur communication sur internet. Celle-ci ne figure d'ailleurs naturellement pas dans le texte du Règlement puisqu'internet n'existait pas au moment de l'adoption du Règlement No 1, et ce dernier n'a jamais été modifié depuis 1958, si ce n'est pour s'adapter aux élargissements successifs et allonger la liste des langues officielles et de travail.

Que l'on considère que la communication en ligne relève de l'article 6 ou qu'elle échappe au champ d'application du Règlement No 1, ce contexte juridique, constitué d'un texte sibyllin et d'une jurisprudence peu contraignante (Clément-Wilz, 2022: 165), n'impose pas formellement aux institutions européennes de communiquer sur internet dans les 24 langues officielles de l'Union européenne, et ce indépendamment de leur contenu et de l'importance de ces sites internet dans la politique de communication des institutions de l'Union.

## 2. Le multilinguisme variable de la communication des institutions sur internet

Les institutions européennes ont en effet investi très tôt le champ de la communication sur internet, avec le site Europa mis en ligne dès 1995, soit deux ans après l'ouverture du Web au public, marquant un tournant en matière communication. Les institutions européennes, organes et agences décentralisées disposent tous d'un site internet dont la vocation est de communiquer sur différents aspects comme l'action politique menée, leur organisation interne, les financements et appels d'offre ou les postes à pourvoir. Le site de la Commission est particulier car il correspond au site Europa, lequel concentre l'information sur l'Union européenne en général. Comme souligné par Badouard et Malherbe, d'un paradigme consistant à délivrer une information sectorisée à des professionnels de différents domaines, on est passé à un nou-

veau paradigme dans lequel la «communication institutionnelle devient un enjeu politique à part entière» (Badouard et Malherbe 2015: 34). Il s'agit de s'adresser directement aux citoyens pour les convaincre du bien-fondé du projet et de susciter l'interaction au début des années 2000 (Massart-Piérard 2000: 10) puis la participation à la fin des années 2000.

Le début des années 2010 est marqué par l'utilisation des réseaux sociaux, principalement Twitter et Facebook, à la fois par les membres des institutions, les porte-parole ou services de presse et les agents à titre individuel. Pour faire face aux nouveaux enjeux de communication et d'expression individuelle des membres et agents des différentes institutions, la Commission a publié en 2011 une stratégie de communication dans les médias sociaux. Disponible en ligne en anglais dans sa version la plus récente<sup>7</sup>, cette communication précise qu'il faut distinguer entre trois usages des réseaux sociaux: 1°) communication sur les priorités politiques, 2°) campagnes de communication et communication auprès des partenaires, 3°) utilisation des réseaux sociaux par les agents de l'UE en leur capacité personnelle. Dans la première catégorie, communiquent certains agents désignés au nom de la Commission, appartenant au *Staff Media Network*. Leur objectif est de «relayer des annonces officielles, les communiqués de presse, et les prises de position d'une manière uniforme et cohérente ». Le but du deuxième type de communication est d'informer les citoyens sur la valeur-ajoutée de l'UE, ou de promouvoir des politiques ou des campagnes ou de s'engager avec les parties prenantes. Enfin, «les membres du personnel de la Commission européenne sont encouragés à être des utilisateurs actifs des médias sociaux à titre personnel. S'ils mentionnent dans leur profil leur lieu de travail, ils doivent préciser que les déclarations et les opinions sont personnelles et qu'elles ne représentent pas la position officielle de la Commission». Ils doivent également respecter le Règlement n°31/62 fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents, les codes de conduite des personnels et les directives sur les réseaux sociaux pour tous les personnels de la Commission<sup>8</sup>. Tout en promouvant l'usage des réseaux sociaux, la Commission cherche à l'encadrer et à le mettre au service de l'action européenne.

Cet encadrement de l'usage des réseaux sociaux renforce l'idée selon laquelle le processus de communication des institutions européens se situe «à l'opposé exact des pratiques traditionnelles de construction du consensus, où la communication est gérée par des groupes politiques, partis ou stakeholders, plus ou moins en phase avec le système médiatique, construit l'espace narratif des questions au niveau national et européen» (Belluati 2021 : 82). En effet les canaux de communication sont détournés, dans la mesure où ce sont les institutions elles-mêmes qui ont la charge de construire le discours public sur les décisions de l'Union et qui les canalisent vers les citoyens en utilisant leur propres méthodes et formes (Ibid.).

C'est dans ce contexte que se pose la question de la communication multilingue des institutions et organes de l'Union européenne. Celle-ci varie en fonction des po-

<sup>7</sup> <https://wikis.ec.europa.eu/display/WEBGUIDE/01.+Using+social+media>.

<sup>8</sup> <https://wikis.ec.europa.eu/display/WEBGUIDE/01.+Using+social+media>.

litiques et des choix politiques. De même les institutions tweetent principalement en anglais et les gouvernants européens du Conseil européen tweetent principalement dans leur langue maternelle (Lequesne 2021: 74 et 76). Pour des messages importants, beaucoup de dirigeants traduisent leurs tweets dans d'autres langues, principalement en anglais (Drachenberg et Phillips 2021: 51). Une analyse des tweets des candidats aux élections européennes montre également que la plupart des candidats tweetent dans leur propre langue, même si l'on trouve aussi l'anglais, pour un public transnational (Nulty et al. 2016: 432).

Plus spécifiquement aux sites internet, une étude commandée par la commission CULT du Parlement européen à un groupe de chercheurs spécialisés en sociolinguistique, droit, recherches de données sur internet et politiques européennes, porte sur l'approche de l'Union européenne en matière multilinguisme dans sa propre politique de communication et sur les recommandations possibles. Publiée en novembre 2022<sup>9</sup>, cette étude procède à la fois à la recherche de données sur internet, à une analyse sociolinguistique des utilisateurs des sites internet et à une analyse juridique de la politique de communication afin de livrer une évaluation à la fois quantitative et qualitative des sites internet des institutions, organes et organismes de l'Union européenne. Interdisciplinaire, cette étude mobilise un outil innovant en matière d'exploitation des données et techniques quantitatives pour analyser les attributs multilingues des sites internet de l'Union. Complétée par des entretiens avec des experts de l'Union européenne en traduction et interprétation et par des données d'enquête sur les compétences linguistiques des résidents de l'Union, cette méthode permet d'opérer un classement des pages internet à la fois selon leur type de contenu et selon une typologie désignée «multilingual needs typology». A l'aide de cette typologie, les différents besoins en termes de multilinguisme des différentes «sections internet» (i.e. pages internet) sont hiérarchisés, en fonction de leur probable effet juridique et de leur impact sur les citoyens, entreprises et institutions. Il est ainsi distingué entre les «core documents», les «primary documents» et «secondary documents». Relèvent des «core documents», les publications pour lesquels il existe déjà une obligation formelle de multilinguisme, comme les textes juridiques ou les textes publiés au journal officiel, ou encore tout ce qui relève de l'initiative citoyenne européenne ou du droit de pétition ou encore de la saisine du médiateur européen<sup>10</sup>. Les «secondary documents» relèvent d'une catégorie résiduelle, correspondant aux contenus qui ne sont pas obligatoires juridiquement et qui n'ont pas d'effets substantiels sur les individus, entreprises ou autorités nationales. Par exemple l'information sur l'histoire des institutions relèvent de cette catégorie.

La catégorie des «primary documents» est la pierre angulaire de cette typologie dans la mesure où nous proposons dans cette étude d'imposer des exigences en termes de multilinguisme pour les contenus relevant de cette catégorie, quand bien même il n'existerait pas d'exigences formelles en la matière. Elle repose sur une

<sup>9</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/733096/IPOL\\_ATA\(2022\)733096\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/733096/IPOL_ATA(2022)733096_EN.pdf). Research for CULT Committee [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699648/IPOL\\_STU\(2022\)699648\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699648/IPOL_STU(2022)699648_EN.pdf)

<sup>10</sup> Articles 20 et 24 TFUE.

conceptualisation en fonction du statut du contenu et des besoins des résidents européens. En effet, certains contenus s'apparentent à du droit dit «souple», qui, au sens du Conseil d'Etat, regroupe l'ensemble des instruments qui, tout d'abord ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion, ensuite ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires et enfin présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit (Conseil d'Etat 2013: 9). De par les effets qu'il produit, le droit souple devraient être considérées comme des publications soumises aux obligations de multilinguisme, au même titre que le droit dur. De même, les appels d'offre, les appels à candidature, les législations en cours d'adoption, qui créent des attentes vis-à-vis des utilisateurs d'internet, entrent dans cette catégorie et devraient également être publiés dans toutes les langues officielles de l'Union européenne.

Cette typologie (Core, Primary et Secondary documents) a été appliquée aux sections internet des sites institutionnels des institutions et organes de l'Union européenne. Un score entre 0 et 1 a été attribué aux institutions et organes. L'étude fait ainsi apparaître que le Parlement européen obtient un score de 0.97 pour les «mostly core documents», 0.31 pour les «mostly primary» et 0.72 pour les «mostly secondary». La Commission obtient respectivement 0.67, 0.35 et 0.18 et le Conseil européen et Conseil de l'Union 0.89, 0.95 et 0.68, la Banque centrale européenne 0.06, 0.01 et 0.04 et la CJUE 0.99, 1 et 1. Les sites de la CJUE et du Conseil européen/Conseil de l'Union obtiennent donc un très bon score, alors que celui de la Commission est assez bas, quand celui du Parlement européen est mitigé. Celui de la BCE est extrêmement mauvais, puisque tout y est publié en anglais. L'étude montre également que les sites internet publient soit en anglais soit dans toutes les autres langues. Les publications bi ou tri-lingues ne sont pas vraiment privilégiées.

Du côté des usagers d'internet, cette étude montre, à partir de données Eurostat, que les langues maternelles les plus parlées par les résidents des 27 Etats membres sont l'allemand (18%), le français et l'italien (14% chacune), l'espagnol et le polonais (10% chacun). Deux tiers de ceux qui ont répondu à l'enquête ont pour langue maternelle une de ces cinq langues. Il est également montré qu'il n'y a pas de langue commune parlée à un très bon niveau par la majorité de la population. Une communication monolingue en anglais inclut, en fonction de l'indicateur de maîtrise de langue, 13 à 45% de la population quand une communication trilingue anglais, français allemand inclut entre 43 à 65% de la population et une communication multilingue 97-99%.

En définitive, cette étude montre que le manque de transparence des régimes linguistiques et la publication de contenus ayant potentiellement des effets juridiques et des effets sur les intérêts des usagers les exposent à une violation du Règlement No1 et plus largement à une inadéquation avec les besoins des résidents de l'Union européenne qui utilisent les sites et médias sociaux. Il est donc nécessaire d'adapter le cadre juridique en vigueur à la réalité de la communication numérique des institutions, organes et agences de l'Union européenne. Alors que le rapport Lequesne préconise la disponibilité de tous les sites web des institutions européennes dans toutes

les langues officielles, qui doit être facilité par le recours à E-translation, et que cet outil soit repensé pour être plus efficace, le rapport pour la commission CULT propose d'opérer une distinction selon le type de contenu, et ce pour aider le décideur public européen à fixer ses priorités. Il semble bien possible d'adapter le cadre juridique existant à la spécificité de la communication sur internet des institutions européennes.

### **3. Pour une adaptation du cadre juridique à la communication sur internet des institutions européennes**

Alors que le Brexit aurait pu servir de levier pour à la fois moderniser le Règlement No 1 et réfléchir à la place de l'anglais et du multilinguisme au sein des institutions, il apparaît que la question était politiquement trop sensible et «source de division majeure entre Etats membres» (Lequesne (dir.) 2020: 44). A cela s'ajoute la règle de l'unanimité pour adopter et modifier ce règlement qui freine toute entreprise de réforme. Enfin, le Brexit ne pouvait avoir d'influence sur le maintien de l'anglais comme langue officielle et langue de travail, d'autant qu'elle reste la langue officielle de l'Irlande et de Maltes (Ziller: 1056; Somssich 2016: 108). Le Règlement No 1, «remarquablement stable» (Pingel 2016: 355), est depuis l'origine marqué par un certain conservatisme. Ce règlement n'a pas fait l'objet de réforme en dehors de celles nécessaires pour s'adapter aux adhésions successives de 1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007 et 2013. La réalité de la multiplication des agences et de celle du monde numérique et de la communication des institutions et organes de l'Union sur les sites officiels ou via les réseaux sociaux n'a jamais été reflétée dans le texte. Toutefois, la pérennité et l'immutabilité apparente du Règlement No1 ne sont pas des obstacles insurmontables à toute évolution.

Cet immobilisme législatif demande en effet de fournir un effort d'imagination renouvelé pour l'adapter à la réalité du monde de l'internet et des besoins des destinataires des sites internet. Il apparaît possible d'identifier des obligations juridiques en matière de multilinguisme différemment de ce qui existe actuellement, en renouvelant l'interprétation du droit en vigueur pour l'adapter à la réalité de la communication en ligne. La CJUE pourrait faire évoluer sa jurisprudence; de même les plaideurs et les juridictions nationales ne devraient pas hésiter à la saisir afin que de nouvelles obligations en matière de multilinguisme soient fixées. Rappelons à cet égard que c'est seulement dans des cas spécifiques que les institutions peuvent prévoir leur propre régime linguistique (article 6 du Règlement No1). Il est possible d'interpréter le Règlement No 1 comme posant le principe du multilinguisme, ce qui signifierait que le monolingue (ou bilingue) serait l'exception. Egalement, la distinction faite entre «communication» sur internet (libre formellement de toutes obligations en matière de multilinguisme) et «publication» officielle (contrainte par le multilinguisme en vertu du Règlement No 1) n'est absolument pas évidente lorsque le contenu publié en ligne s'apparente à de la *soft law*. On pourrait donc considérer que les institutions, organes et agences devraient procéder aux traductions nécessaires pour ce type de contenu. Egalement, il faut relever que la CJUE reconnaît qu'une agence

peut publier des actes normatifs sur son site (CJUE, CJ, 26 sept. 2013, PPG and SNF c/ ECHA, pt. 31 et CJUE, Trib. 7 mars 2013, Bilbaína de Alquitranes and o. c/ ECHA, pt. 31), donnant un droit aux requérants à le contester. De même, pourquoi ne pas reconnaître que les dispositions du Règlement No1 imposant le multilinguisme aux actes juridiques et aux publications au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) puissent s'appliquer à certains contenus en ligne ? Egalement, à partir du moment où la CJUE demande aux institutions de préciser formellement leur régime linguistique lorsque des exigences linguistiques sont posées pour accéder à un poste dont elle publie l'annonce (CJUE, CJ 27 nov. 2012 Italie c/ Commission européenne, C-566/10, pt 68; CJUE, CJ. 16 fév. 2023 Commission européenne c/ Italie et Espagne, C-623/20 P), ne pourrait-elle pas être plus stricte encore et demander aux institutions d'adopter formellement et explicitement un régime linguistique, dans la mesure où elles sont toutes amenées à demander des compétences linguistiques dans leur politique de recrutement ?

Enfin, le temps de modifier le Règlement No1 est peut-être venu, pour l'adapter aux nouvelles réalités, institutionnelle et numérique. Cela ouvrirait-il la boîte de pandore sur le choix des langues officielles ou créerait-il des dissensions sur le choix de la ou des langues de travail ? Cela n'est pas si évident dans la mesure où la liste de ces langues reprend celle, fixée dans le traité, des langues du traité. Le parallélisme entre les deux dispositions devrait permettre d'éviter toute velléité d'ajouter d'autres langues à la liste des 24, comme le Catalan par exemple. Concernant le choix de la langue de travail, la France semble relativement isolée dans la défense de sa langue. Si ces obstacles juridiques et politiques pouvaient être contournés, on pourrait alors songer à procéder à quelques modifications. A l'article 1, il faudrait simplement ajouter «organes et agences» après «institutions». Cette modification viendrait codifier la jurisprudence de la CJUE et répondrait aux demandes en ce sens de la doctrine. A l'article 6, afin de s'assurer que toutes les institutions, organes et agences disposent d'un régime linguistique prévu dans un texte, remplacer «peuvent» par «doivent». Cette réforme viendrait clarifier utilement les régimes linguistiques des institutions, organes et agences de l'Union européenne.

## Bibliographie

- Badouard Romain et Malherbe Mickaël (2015). "La communication des institutions européennes sur internet: vingt ans d'expérimentation politique". *Communication et langages*, 2015/1 n°183, 31-58.
- Belluati Marinella (2021). "The European Institutions and Their Communication Deficits". In James L. Newell (ed.). *Europe and the Left-Resisting the Populist Tide*. Gewerbestrasse: Palgrave Mac Millan Cham, 73-91.
- Chiti Edoardo (2008). "Il regime linguistico dei sistemi comuni europei". In E. Chiti, E. and R. Gualdo (eds.). "Il regime linguistico dei sistemi comuni europei – l'Unione tra multilinguismo e monolinguisimo". *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Quaderno n. 5, Milano: Giuffrè Editore, 3-15
- Conseil d'Etat (2013). Le droit souple. Disponible sur: <https://www.vie-publique.fr/rapport/34021-etude-annuelle-2013-du-conseil-detat-le-droit-souple>
- Drachenberg Ralf et Phillips Emily (2021). "The Twitter activity of members of the European Council – A content analysis of EU leaders' use of Twitter in 2019-2020". *European Parliamentary Research Service*.
- Clément-Wilz, L. (2022). "La langue française, une langue intégrée au sein de l'Union européenne ?". In Beligh Nabli (eds.). *La France, Etat intégré de l'Union européenne?*. Bruxelles: Bruylant, 157-175.
- D'Ambrosi Lucia (2019). *La comunicazione pubblica dell'Europa, Istituzioni, cittadini, e media digitali*. Roma: Carrocci Editore.
- Hemblenne Bernard (1992). "Les problèmes du siège et du régime linguistique des Communautés européennes (1950-1967)". *Les débuts de l'administration de la Communauté européenne: Annuaire d'histoire administrative européenne*, 4, 107-143.
- Lequesne (dir.) (2020). *Diversité linguistique et langue française en Europe - Rapport du groupe de personnalités indépendantes. Diversité linguistique et langue française dans les institutions européennes*. Paris: Henry Dougier.
- Massart-Piérard Françoise (2000). "La communication de la commission européenne: d'une rationalité technocratique à une stratégie de mobilisation citoyenne?". *Communication & Organisation*, 17/2000, 1-17.
- McAuliffe, Karen (2016). "Hidden Translators, Language and Law / Linguagem e Direito". 3(1), pp. 5-29. Available at: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/LLLD/Article/view/1652/1463>.
- Mendez, C, Gazzola, M, Clément-Wilz, L, Triga, V, Mendez, F, Djouvas, C, Charamboulos, A and Bachtler, J. (2022). "Research for CULT Committee – The European Union's approach to multilingualism in its own communications policy". European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699648/IPOL\\_STU\(2022\)699648\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699648/IPOL_STU(2022)699648_EN.pdf)
- Nulty et a. (2016). "Social media and political communication in the 2014 elections to the European Parliament". *Electoral Studies*, 44: 429-44.
- Pingel Isabelle (2016). "Le régime linguistique des institutions de l'Union européenne". *RAE*, 2016/3, 355-361.
- Pieters Danny C.H.M. (2002). *The languages of the European Union, The Belgian House of Representatives*, Bruxelles.

De Sadeleer Nicolas et Sibony Anne-Lise (2009). "La traduction en droit positif : les régimes linguistiques en droit communautaire". In Antoine Bailleux et a. (dir.). *Traduction et droits européens : enjeux d'une rencontre*. Bruxelles: Faculté universitaire Saint-Louis, 69-108.

Somssich Réka (2016). "What language for Europe?". *ELTE Law Journal*, 103-115.

Van der Jeught Stefan (2021). "Linguistic Autonomy of EU Institutions, Bodies and Agencies". *ZERL*.

Wright, Susan (2018). "The impact of multilingualism on the judgments of the EU Court of Justice". In Ramos Fernando Pietro (ed.). *Institutional Translation for International Governance: Enhancing Quality in Multilingual Legal Communication*. London: Bloomsbury, 141-155.

Ziller Jacques (2018). "Le multilinguisme, caractère fondamental du droit de l'Union européenne". In Condinanzi, M. Cannizzaro, V. and Adam, R. (dir.). *Liber amicorum Antonio Tizzano, De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*. Torino: Giappichelli, 1046-1061.