Christian Lequesne

LA LANGUE FRANÇAISE DANS L'UNION EUROPÉENNE

Le philosophe et juriste belge François Ost l'écrit avec conviction : « La vraie nature du continent européen est d'être "polyglotte". Ce serait dès lors faire un très mauvais coup à l'Europe que de la ramener à la pratique d'une langue unique, quelle qu'elle soit. Fidèle à sa devise "L'unité dans la diversité", l'Union européenne est l'expression de ce multilinguisme qui traverse les territoires[1]. » Il est donc logique que des textes aient prévu de consacrer le multilinguisme dans les institutions européennes en reconnaissant l'usage officiel des langues de tous les États membres. Mais la pratique a fini par imposer l'anglais comme langue de communication courante, sans que cela ait suscité de nombreuses réactions de la part des gouvernements des États membres. Celui de la France est le seul de l'Union européenne qui fasse de la diversité linguistique et de la préservation de sa langue dans les institutions européennes une vraie question politique, sans que ce combat réussisse à vraiment renverser le monolinguisme anglais, désormais bien ancré dans les usages.

Le recul progressif du français à Bruxelles

La langue française a été très présente dans les débuts de la construction européenne. Il y avait trois raisons à cela. Premièrement, l'Europe des Six fut une aventure politique largement pensée par des Français. Inutile de rappeler trop en détail l'importance de la déclaration prononcée à Paris le 9 mai 1950 pour le lancement de la première Communauté européenne (du charbon et de l'acier) par Robert Schuman et son inspirateur, Jean

1. *Traduire. Défense et illustration du multilinguisme*, Paris, Fayard, 2009, p. 366.

Monnet[2]. Deuxièmement, la langue française restait au lendemain de la Seconde Guerre mondiale la langue des élites diplomatiques. Troisièmement, les sièges des nouvelles institutions européennes créées par le traité de Paris (1951) et les traités de Rome (1957) se trouvaient tous dans des pays qui utilisaient le français comme langue officielle (Belgique, France et Luxembourg). L'habitus de parler français s'est donc imposé dans les institutions européennes du début, malgré un régime officiel qui reconnut d'emblée le multilinguisme.

Le règlement 1-1958 (le premier décidé par la Communauté économique européenne, le 15 avril 1958) a fixé le régime de ce multilinguisme. Les institutions européennes utilisent toutes les langues officielles des États membres (soit quatre langues en 1958, devenues vingt-quatre en 2023). Concrètement, tous les documents émanant des institutions européennes doivent ainsi être traduits dans toutes ces langues officielles. De même, un important dispositif d'interprétation est mis en place pour les réunions de la Commission, du Conseil des ministres, mais aussi du Parlement européen. Dans certaines institutions, il fut décidé de rationaliser le multilinguisme en introduisant un nombre restreint de langues de travail. Par exemple, il est convenu très tôt que la Commission et le Comité des représentants permanents, qui prépare les décisions du Conseil des ministres, n'utiliseraient que trois langues de travail : l'allemand, l'anglais et le français.

Le choix du multilinguisme s'explique aussi par le fait que les institutions européennes produisent (à la différence de nombreuses autres organisations internationales) un droit obligatoire qui a vocation à être appliqué de la même manière dans tous les territoires des États membres. Il est dès lors important que les décisions prises par les institutions européennes utilisent des concepts juridiques qui trouvent des équivalents dans chaque langue nationale. Ces institutions ont créé à cet effet la fonction de juriste-linguiste, une catégorie particulière de fonctionnaires formés à la fois au droit et aux langues, qui sont chargés d'établir les bonnes équivalences d'une langue à l'autre. Il n'est cependant pas toujours facile de trouver un équivalent exact à chaque concept. D'où cette tendance des textes européens à céder parfois à des concepts vagues ou larges. Certains auteurs sont allés assez loin dans la critique des effets du multilinguisme sur le droit européen en invoquant même un risque de dépolitisation des concepts[3].

2. Laurent Warlouzet, *Europe contre Europe. Entre liberté, solidarité et puissance*, Paris, CNRS Éditions, 2022.

3. Nils Ringe, *The Language(s) of Politics: Multilingual Policy-Making in the European Union*, Ann Arbor (Mich.), University of Michigan Press, 2022.

Mais à côté du multilinguisme officiel s'est toujours posée, dans les institutions européennes, la question de la langue qui rythme les échanges quotidiens entre fonctionnaires. Jusqu'à l'élargissement de 1995, année où l'Autriche, la Finlande et la Suède rejoignent l'Union, le français fut clairement la langue du quotidien. L'adhésion du Royaume-Uni et de l'Irlande en 1973 avait bien entendu introduit l'anglais, mais pas au point de remplacer le français. Dans les années 1980, les hauts fonctionnaires britanniques recrutés par les institutions européennes, comme David Williamson, qui fut le secrétaire général de la Commission de 1987 à 1997, parlent régulièrement français dans les réunions et les échanges informels. La situation s'inverse après 1995 au profit de l'anglais. Elle se confirme lors de l'arrivée des pays d'Europe centrale et orientale en 2004 et 2007. On ne peut pas dire pour autant que le changement de pratique fut imposé de manière volontariste. Il s'est installé à mesure que les États membres sans grande tradition d'apprentissage du français sont devenus plus nombreux. En 2023, le résultat est que l'anglais domine les échanges informels et s'est imposé comme langue de travail de fait dans les institutions européennes, au détriment du français, relégué à une deuxième place lointaine. Si beaucoup de fonctionnaires européens n'ignorent pas la langue française, notamment parce que leur vie à Bruxelles ou à Luxembourg se déroule dans un environnement francophone, ils ne l'utilisent plus du tout dans les échanges professionnels, qui sont véritablement monopolisés par l'anglais.

MULTILINGUISME : LE DÉCALAGE ENTRE DROIT ET PRATIQUE

La situation linguistique qui prévaut dans les institutions européennes nécessite de distinguer le droit de la pratique. Le cadre juridique de l'Union continue à faire prévaloir officiellement le multilinguisme, mais la pratique impose l'anglais. En 2021, 86 % des documents rédigés par la Commission, et 95 % des documents du Conseil des ministres ont le seul anglais comme langue source. La situation est d'autant plus paradoxale que le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne en 2020 et qu'aucun autre État membre que celui-ci n'a déclaré l'anglais comme langue nationale. Malte a en effet indiqué le maltais et l'Irlande le gaélique. À l'exception des Français qui s'insurgent régulièrement, les autres États membres s'accommodent assez bien de la pratique d'un anglais international, éloigné de la langue anglaise littéraire, qui permet de communiquer sans trop de convention linguistique.

On assiste par ailleurs, depuis 2016, à une baisse régulière des budgets d'interprétation et de traduction au sein des institutions européennes. Alors même que la Commission, le Conseil et le Parlement européens disposent de professionnels de grande qualité, l'interprétation a tendance à disparaître de nombreux groupes de travail. Certains États membres, notamment les contributeurs nets au budget de l'Union comme l'Allemagne et les Pays-Bas, ne s'en plaignent pas dans la mesure où cette disparition permet de réaliser des économies. Le résultat est une imposition *de facto* de l'anglais, avec néanmoins une exception : la Cour de justice de l'Union européenne, basée à Luxembourg. Au sein de l'institution judiciaire européenne, le français est en effet resté la langue de délibéré, ce qui oblige les juges mais aussi leurs assistants (les référendaires) et le personnel de la Cour à utiliser le français, notamment pour la rédaction des arrêts. Cette exception n'est pas sans débat. Au sein de la Cour de justice comme du Tribunal de l'Union européenne (la juridiction de première instance), les juges originaires de pays où l'apprentissage du français est restreint (pays scandinaves et pays baltes, par exemple) souhaiteraient un changement de régime linguistique, afin que l'anglais et le français deviennent tous deux langues de délibéré. Les présidents de la Cour et du Tribunal n'ont pour l'instant pas donné suite à ces requêtes, arguant que la jurisprudence s'est nourrie pendant soixante-dix ans d'un corpus de concepts juridiques en français, auquel il faut continuer à faire référence. Il n'est pas certain que l'exception du français à la Cour de justice s'inscrive dans la durée. Si un changement se produit un jour, il y a alors de fortes chances que l'anglais s'impose de fait à la Cour comme il s'est imposé aux autres institutions européennes.

Le monolinguisme de fait qui régit l'anglais a pris une telle ampleur depuis le milieu des années 1990 que la création en 2021 d'un parquet européen, lui aussi établi à Luxembourg, ne s'est nullement embarrassée des prescriptions prévues par le règlement 1-1958. Il fut décidé que la seule langue de travail du nouveau parquet sera l'anglais. En outre, de nombreuses informations mises en ligne par les institutions européennes, comme certains appels d'offres publiés par des directions générales de la Commission, le sont désormais exclusivement en anglais. La Commission exige également que les réponses à ces appels soient formulées dans la même langue, afin d'économiser du temps de traduction lors du traitement administratif des dossiers. Au Conseil européen de la recherche, il est possible pour tout chercheur de présenter un projet de financement dans une autre langue que l'anglais. Le projet doit alors être traduit pour la délibération des scientifiques qui se fait uniquement en

anglais. Personne ne souhaite toutefois prendre le risque d'une mauvaise traduction. Donc tous les dossiers des chercheurs émanant des vingt-sept États membres, mais aussi de la Norvège et de la Turquie, sont soumis directement en anglais.

Il y a peu de résistance des États membres à l'égard du monopole de fait de l'anglais, à l'exception de la France qui y est sensible, parce que sa propre langue a clairement perdu de son influence depuis le début de la construction européenne. Quelques saisines de la Cour de justice de l'Union ont été effectuées par l'Italie et l'Espagne, parce que certains concours européens n'admettaient plus l'espagnol et l'italien comme langues. Néanmoins, la sensibilité à la question de l'anglais dominant est en général faible parmi les États membres. La raison est double : d'une part, il y a une acceptation sociale de l'anglais comme la langue internationale des élites dans de nombreux États membres ; d'autre part, il y a la considération utilitaire selon laquelle la traduction et l'interprétation impliquent des coûts dont on pourrait se passer porte ses fruits. La France se retrouve donc isolée dans son combat pour la défense du français dans les institutions européennes et a surtout du mal à trouver des partenaires parmi les autres États membres pour appuyer ses requêtes.

C'est pour rappeler l'importance de la langue, dans la perspective de la présidence française du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022, que le secrétaire d'État aux affaires européennes, Clément Beaune, et le secrétaire d'État à la francophonie, Jean-Baptiste Lemoyne, m'ont demandé, en juin 2021, de présider un groupe de travail sur l'avenir du multilinguisme et de la francophonie dans les institutions européennes. Le groupe de travail fut composé de seize personnalités européennes issues de la société civile qui se sont réunies régulièrement en vue de rendre un rapport le 20 octobre 2021[4].

La feuille de route définie avec les deux secrétaires d'État était claire au départ. Il s'agissait bien de réfléchir à la préservation de la langue française dans les institutions européennes en l'inscrivant dans une stratégie plus large de retour à la bonne pratique du multilinguisme. L'idée selon laquelle, le Brexit décidé, le français devrait désormais remplacer l'anglais comme nouveau monolinguisme de fait dans les institutions européennes n'avait aucune chance d'être crédible. On ne peut en effet jamais avancer une proposition qui ait une chance d'aboutir au sein des institutions européennes sans un minimum de soutien des autres États membres. Sur le multilinguisme, il y avait une réelle possibilité de trouver

4. Intitulé *Diversité linguistique et langue française en Europe*.

des coalitions. Les membres du groupe de travail étaient majoritairement convaincus que la défense de la langue française passait par cette défense du multilinguisme. Tout le travail mené pour établir le rapport l'a été dans cette optique.

Au début des années 1960, le sociologue Michel Crozier reprochait déjà aux « mauvais » fonctionnaires, ceux guidés par le « vice » technocratique, de vouloir réformer les politiques publiques sans avoir pris le soin d'identifier au préalable les problèmes[5]. Il avait raison. Pour faire une bonne proposition de réforme, quelle qu'elle soit, il faut d'abord établir un état des lieux précis et complet de la situation. C'est la raison pour laquelle le rapport consacre d'abord un nombre conséquent de pages à recenser la pratique réelle du multilinguisme dans les institutions européennes. Ce n'est qu'à l'issue de ce travail d'identification des faits qu'il introduit des propositions destinées à faire revivre ce multilinguisme et, à travers lui, la langue française dans les institutions européennes.

Propositions pour relancer la langue française et le multilinguisme

Les vingt-six propositions du rapport distinguent deux types de réformes : d'une part celles sur les pratiques au sein même des institutions européennes, d'autre part celles relatives au contexte d'apprentissage des langues dans les États membres, les unes et les autres étant au final intimement liées.

Pour ce qui est des réformes au sein des institutions européennes, une première proposition renvoie à l'importance de disposer d'un rapport annuel sur la pratique du multilinguisme au sein de chaque institution, et notamment de la Commission. Un tel rapport est produit régulièrement par certaines institutions spécialisées des Nations unies, ce qui n'est pas le cas dans l'Union européenne. À tel point d'ailleurs que les secrétariats généraux des institutions européennes disposent de peu de données objectives sur l'état de la pratique des langues par leurs services et leurs fonctionnaires. Ce rapport devrait être transmis chaque année aux États membres et au Parlement européen, qui disposeraient ainsi d'un instrument factuel pour prendre la mesure de l'état du multilinguisme et en débattre. La lecture du rapport permettrait aussi de poser des questions aux présidents des différentes institutions européennes et d'obtenir leurs réponses.

5. *Le Phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.

Une autre proposition prévoit la présence systématique de l'interprétation dans tous les groupes de travail du Conseil des ministres, mais aussi dans les comités du Parlement européen. La pratique a en effet vu se réduire le nombre de langues interprétées, au profit parfois de la présence du seul anglais sans interprétation. Et ce, malgré l'existence de services d'interprétation tout à fait remarquables dans les institutions européennes. Certains interprètes auditionnés n'ont pas hésité à évoquer des réunions au sein desquelles ils n'avaient plus rien à faire, puisque les participants préféraient s'exprimer dans un mauvais anglais lors des échanges plutôt que de recourir à l'interprétation.

Nous avons souligné précédemment que l'immense majorité des documents sources émanant des institutions européennes sont rédigés en anglais, alors même que trois langues de travail existent au sein de la Commission (anglais, français et allemand) et que les compétences multilingues des hauts fonctionnaires européens restent en général bonnes. Le rapport prévoit ainsi l'obligation de ne pouvoir rédiger au sein d'une institution que 50 % des documents sources dans une même langue, ce qui permettrait de redonner vie à l'usage du français et de l'allemand au sein de la Commission. C'est le respect d'une telle mesure que le rapport annuel sur l'état du multilinguisme devrait évaluer à l'intention des gouvernements des États membres et du Parlement européen.

L'enjeu des concours d'accès à la fonction publique européenne apparaît aussi essentiel dans le rapport. Trop de concours organisés par l'organisme interinstitutionnel EPSO requièrent actuellement la seule connaissance de deux langues. Dans la plupart des cas, il s'agit forcément de la langue maternelle et de l'anglais. Si l'on veut éviter ce type de combinaison qui encourage de fait le monolinguisme anglais, c'est la connaissance de trois langues et non pas de deux qui devrait être exigée aux concours d'entrée de la fonction publique communautaire, afin de laisser une véritable place aux autres langues que l'anglais.

Les fonctionnaires recrutés au sein de la Commission n'ont qu'un seul test d'aptitude linguistique à réaliser, lorsqu'ils sont promus une première fois dans leur carrière. C'est évidemment trop peu pour un métier où l'on est confronté sur le temps long à la diversité des langues pratiquées dans les États membres. Le rapport préconise que le passage aux emplois d'encadrement (en particulier, de chef d'unité et de directeur) fasse l'objet d'un examen sérieux et non pas symbolique de la connaissance des langues de travail de l'institution concernée. Au sein de la Commission, il paraît totalement étrange qu'un agent puisse être nommé

à un poste d'encadrement sans avoir une maîtrise assurée, en plus de l'anglais, soit du français, soit de l'allemand.

Enfin, il a semblé que le développement de l'intelligence artificielle permettra de faire d'énormes progrès dans l'offre d'informations communiquées par les institutions européennes aux citoyens des vingt-sept États membres. Il est contraire au multilinguisme que les sites internet de certaines directions générales de la Commission ne soient toujours pas accessibles à tout citoyen européen dans les vingt-quatre langues officielles. Le rapport préconise le recours plus systématique à la traduction automatique par le biais d'un outil technique plus performant qu'eTranslation.

Toutes les propositions de réforme évoquées ci-dessus n'ont de sens que si elles sont corrélées à l'apprentissage des langues en amont, dans les différents États membres. C'est le sens de la deuxième série de propositions contenues dans le rapport.

Il paraît tout d'abord opportun d'encourager dans l'ensemble des États membres l'apprentissage des langues étrangères dès la petite enfance, comme c'est le cas avec le français dans le *Land* de Sarre en Allemagne, où la *Frankreichstrategie* prévoit un apprentissage obligatoire du français par tout élève de l'école maternelle au baccalauréat.

Au lycée, il faut affirmer l'apprentissage obligatoire de deux langues étrangères en plus de la langue maternelle. En 2023, seuls huit des vingt-sept États membres rendent obligatoire ce double enseignement dans leur cursus scolaire, conformément à la recommandation du Conseil des ministres de l'Union européenne du 22 mai 2019.

Le rapport propose aussi de donner de la visibilité à la Journée européenne des langues, organisée chaque année le 26 septembre, mais qui passe totalement inaperçue dans la plupart des États membres. L'organisation de débats, de rencontres, de concours et de jeux pour les élèves doit être l'occasion de marquer cette journée.

Enfin, au niveau universitaire, le rapport suggère aussi d'accroître fortement la visibilité du programme Erasmus +. La présidence française de l'Union européenne a permis de célébrer le trente-cinquième anniversaire du programme, en donnant la parole aux représentants des universités, mais aussi aux milliers d'alumni qui ont profité de ce type d'échanges pour étudier et consolider l'apprentissage d'une langue dans un autre État membre de l'Union que le leur.

Il est toujours difficile d'évaluer avec précision la portée réelle sur les décideurs publics d'un rapport rédigé par des personnalités de la société civile. Jean-Louis Quermonne, qui avait établi de nombreux rapports à l'attention des autorités publiques, aimait à dire avec humour : « La

principale vocation d'un rapport est de terminer dans un tiroir ! » Il faut donc se réjouir que ce ne fût pas le cas du rapport sur la diversité linguistique et la langue française en Europe, puisqu'il a donné naissance à un événement à haut niveau organisé à Pau, le 15 mars 2022, par la présidence française de l'Union européenne. Ce fut l'occasion de revenir sur la question du multilinguisme avec les représentants des gouvernements des États membres. Les institutions européennes n'ont pas pour autant changé tout à coup leur pratique. L'anglais continue à dominer le quotidien de la vie administrative à Bruxelles. Mais les institutions européennes savent désormais qu'il y a un débat autour de cette question. Débat qui a d'ailleurs concerné certains pays plus que d'autres, en particulier la France (ce qui n'est pas étonnant), mais aussi l'Allemagne. Les grands journaux allemands comme la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* ou la *Süddeutsche Zeitung* se sont fait l'écho de la question politique soulevée par la France à propos du respect du multilinguisme dans les institutions européennes, alors même que le gouvernement fédéral y fit un accueil poli mais sans zèle. Les médias lus par les fonctionnaires européens, tels que l'incontournable site Politico, ont cependant vu dans le rapport une nouvelle manière pour les Français d'attaquer l'anglais afin d'imposer leur langue, passant ainsi totalement à côté du message plus subtil sur le multilinguisme.

*

Le régime linguistique des institutions européennes ne doit pas être abordé comme une question technique, et encore moins comme une question de revanche de la France. Il induit des enjeux politiques beaucoup plus vastes et sérieux. Le principal d'entre eux a trait à l'exercice de la citoyenneté. Il ne faut jamais oublier que la vie politique et sociale au sien des vingt-sept États membres continue à se dérouler dans les différentes langues nationales. Ces langues sont celles du citoyen au quotidien, qu'il s'agisse de Mme Dupont à Paris, de M. Novak à Prague ou de Mme Lopez à Madrid. Il est important de témoigner du respect à cette diversité. Si les élites qui animent les institutions européennes ne le perçoivent pas, elles prennent forcément le risque d'alimenter la distance avec les peuples des États membres et de creuser la fracture qui nourrit les idéologies populistes. Le multilinguisme recèle ainsi un fort enjeu de citoyenneté et de légitimation de la construction européenne, dont nous savons tous qu'elle est régulièrement attaquée et pourfendue par les populistes.

Par ailleurs, la citoyenneté européenne est liée à la protection juridique des individus et des entreprises. Pour que cette sécurité soit réelle, il faut

veiller à ce que les mots contenus dans les lois européennes aient un sens équivalent dans toutes les langues officielles de l'Union. La question linguistique dans les institutions européennes force donc à s'interroger sur l'égalité citoyenne. Quiconque croit à l'avenir de la citoyenneté européenne ne peut pas ignorer, ou traiter légèrement, la question de l'adéquation entre la pratique linguistique dans les institutions européennes et celle des territoires qui composent l'Europe. Parce que la langue est partie intégrante de l'agenda politique de l'État, la France se fait souvent l'écho de cette revendication en réclamant le respect de sa propre langue dans les institutions européennes. Elle fait ainsi certainement œuvre utile, bien qu'il ne soit pas certain qu'on l'écoute beaucoup.

RÉSUMÉ

L'Union européenne est l'expression du multilinguisme qui traverse les territoires. Il est donc logique que des textes aient prévu de consacrer le multilinguisme dans les institutions européennes en reconnaissant l'usage officiel des langues de tous les États membres. Mais la pratique a fini par imposer l'anglais comme langue de communication courante. La France est le seul gouvernement de l'Union européenne qui fasse de la diversité linguistique et de la préservation de sa langue dans les institutions européennes une vraie question politique, comme l'a montré encore le rapport rédigé en vue de la présidence française de l'Union européenne de 2022.