



# Représentation bureaucratique et politique linguistique de l'Union européenne<sup>1</sup>

par Fabrice ANDREONE

HdR – Conseiller/Senior expert à la Commission européenne

et Magali GRAVIER

Associate Professor, Copenhagen Business School

*Depuis peu, la théorie de la bureaucratie représentative suscite l'intérêt de chercheurs en administration publique internationale (International Public Administration).*

*Jusqu'à présent, ce nouveau champ de recherches s'intéresse principalement à l'Union européenne et à la notion d'équilibre géographique. Notre étude applique cette théorie à une politique qui n'attire pas suffisamment l'attention des chercheurs en sciences administrative et politique : la politique linguistique de l'Union européenne.*

*La contribution présente, tout d'abord, la théorie de la bureaucratie représentative (I) ; puis elle présente les éléments de la représentation linguistique dans la fonction publique européenne (II). Elle montre, d'un côté, que certains États membres sont demandeurs d'un degré suffisant de représentation linguistique dans l'appareil bureaucratique communautaire et, de l'autre, que la Cour comme la Commission sont réceptives à ces demandes.*

Un peu sous forme de boutade, d'aucuns présentent la Commission européenne comme la plus grande agence de traduction du monde. Au 1<sup>er</sup> octobre 2020, elle employait 2 880 personnes dans la direction générale de la traduction (DGT ou DG SCIC, chargée de la traduction et de l'interprétariat)<sup>2</sup>. Environ deux millions de pages sont traduites chaque année. Les langues ont été importantes dès le début du processus d'intégration. Certes, le traité de Paris signé en 1951 ne mentionnait pas la question des langues (il fut rédigé en une seule langue officielle, le français). Cependant, les deux traités signés à peine quelques années plus tard, en 1957 à Rome, disposent chacun que le texte est « rédigé en un exemplaire unique, en langue allemande, en langue française, en langue italienne et en langue néerlandaise, les quatre textes faisant également foi »<sup>3</sup>. En l'espace de quelques années seulement, les dirigeants de l'époque avaient compris que les langues étaient un instrument politique tellement important qu'elles devaient être prises en compte dès le stade de la rédaction des traités fondateurs.

Symboliquement, le tout premier règlement (ci-après : règlement [CE] n° 1/58 du 15 avril 1958<sup>4</sup>) adopté par le Conseil de la Communauté économique européenne (CEE) fut consacré à une codification de son régime linguistique, confirmant ainsi la nouvelle approche

(1) Cette contribution est faite à titre personnel. Elle n'engage en aucune manière, ni la Commission, ni l'Union européenne.

(2) Commission européenne, *Statistical Bulletin* – HR – 1/10/2020, 1<sup>er</sup> oct. 2020 ([https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff\\_en#key-figures-on-european-commission-staff](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en#key-figures-on-european-commission-staff)).

(3) Art. 248 TCEE ; art. 225 Traité Euratom.

(4) Règl. n° 1 portant fixation du régime linguistique de la Communauté économique européenne, JOUE, n° 17, 6 oct. 1958. 385. Bien que, dans cet article, nous ne nous intéressions qu'à la CEE/UE, on peut noter que la CEEA adopta le même règlement : Règl. n° 1 portant fixation du régime linguistique de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JOUE, n° 17, 6 oct. 1958. 401.

communautaire concernant les langues. Le règlement pose le principe que la langue nationale de chacun des États membres est à la fois une langue officielle et une langue de travail<sup>5</sup>. La CEE a donc fait ses premiers pas dans les quatre langues (allemand, français, italien et néerlandais) parlées dans les six États fondateurs (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas). Le régime linguistique formule aussi l'idée restrictive que les États membres ne peuvent demander la reconnaissance que d'une seule langue officielle, ce qui constitue un défi pour les États multilingues dont les langues nationales ne sont parlées que sur leur propre territoire, comme l'Espagne<sup>6</sup>. En 2021, l'Union européenne (UE) compte vingt-quatre langues officielles pour vingt-sept États membres. C'est extrêmement ambitieux : par comparaison, les Nations unies ne comptent que six langues officielles. La politique linguistique de l'UE comporte deux dimensions : premièrement, la communication entre, d'un côté, les institutions européennes et, de l'autre, les citoyens, les entreprises et/ou les États membres ; secondement, les communications internes (concernant, essentiellement, le concours de recrutement et le travail de l'administration en général). Alors que l'essentiel de la politique linguistique de l'UE est régie dans divers documents et décisions judiciaires, certaines questions internes impliquant les langues telles que le choix de la langue dans laquelle les procédures de recrutement sont réalisées ou l'utilisation des langues dans le travail quotidien des institutions, en général, et de la Commission, en particulier, demeurent dans des zones grises. Cet article s'intéresse à la politique linguistique de l'UE comme instrument de représentation à travers sa mise en œuvre à la Commission. Trois raisons expliquent le choix de cette institution comme objet de notre étude. Tout d'abord, elle emploie environ deux tiers du personnel communautaire et constitue, de ce fait, un cas emblématique pour étudier la mise en œuvre de cette politique. Ensuite, elle est considérée comme la face publique de l'UE, voire la « conscience »<sup>7</sup> de l'UE, et bénéficie, à ce titre, d'une plus grande visibilité auprès du public. Enfin, les données utilisées pour cette contribution sont plus facilement accessibles à la Commission européenne.

Ces dernières décennies, plusieurs études utilisant la théorie de la bureaucratie représentative pour analyser le personnel et les politiques de recrutement de la Commission ont été publiées. Elles ont tout d'abord montré que la théorie pouvait être utilisée pour analyser la fonction publique européenne. Elles ont aussi montré la valeur ajoutée de cette théorie par rapport à d'autres approches, utilisées antérieurement, pour analyser le personnel communautaire. Celles-ci s'intéressaient principalement à la nationalité sous le prisme de notions telles que les négociations interétatiques, le parachutage, la socialisation ou les réseaux, souvent en ne prenant en compte que les plus hauts échelons de la fonction publique communautaire<sup>8</sup>. Par contraste, la théorie de la bureaucratie représentative a encore beaucoup à offrir ; les quelques publications qui existent à ce jour ne couvrent que certains aspects des politiques de recrutement de la Commission.

La présente contribution élargit le champ d'application de cette théorie à une politique qui n'attire pas suffisamment l'atten-

tion des chercheurs en sciences administrative et politique : la politique linguistique de l'Union. Plus particulièrement, l'objectif est de contribuer à une meilleure compréhension de la langue en tant que critère de représentation. Pour ce faire, l'article présentera, tout d'abord, l'argument principal de la théorie de la bureaucratie représentative (I). Il établira, ensuite, la présence d'éléments de représentation linguistique (II) à la fois dans le cadre juridique formel applicable au personnel communautaire dans le domaine des langues, ainsi que dans quelques pratiques administratives choisies à titre d'exemples. Les implications pour son personnel et la gestion de son personnel seront discutées dans la conclusion.

## I. – LE CADRE THÉORIQUE : LA THÉORIE DE LA BUREAUCRATIE REPRÉSENTATIVE

Bien que la théorie de la bureaucratie représentative soit considérée comme relevant du champ de l'administration publique, on peut argumenter qu'elle se situe en pratique à la croisée de trois disciplines : l'administration publique, la science politique et le droit de la fonction publique. La théorie a été formulée initialement par Donald Kingsley dans son livre séminal<sup>9</sup>. Elle s'intéresse a) à la manière dont les serviteurs de l'État portent – et donc représentent – certaines valeurs en raison de leurs caractéristiques sociodémographiques, b) à la manière dont ces valeurs influencent, le plus souvent inconsciemment, l'action de ces serviteurs et, dès lors, c) au fait que les intérêts des groupes sociodémographiques dont ces serviteurs sont issus voient leurs intérêts davantage pris en compte dans l'action administrative que ceux d'autres groupes sociodémographiques. Au niveau microsociologique, cette théorie ambitionne de comprendre pourquoi les fonctionnaires agissent comme ils agissent<sup>10</sup>. Au niveau macrosociologique, elle postule que la

(5) Art. 1<sup>er</sup> : « Les langues officielles et les langues de travail des institutions de la Communauté sont l'allemand, le français, l'italien et le néerlandais ».

(6) En 1957, le problème ne se posait pas car les langues parlées en Belgique et au Luxembourg étaient des langues officielles d'autres États membres. Par ailleurs, à cette époque, le Grand-Duché du Luxembourg n'exigeait pas la reconnaissance du *Lëtzebuergesch* (en français, « luxembourgeois ») en tant que langue officielle, considérant que le français et l'allemand suffisaient.

(7) I. Bache et al., *Politics in the European Union*, 4<sup>e</sup> éd., New York, OUP, 2014. 231.

(8) E. C. Page, *People who run Europe*, Oxford, OUP, 1997 ; S. Suvarierol, *Beyond the myth of nationality: Analysing networks within the European Commission*, *West European Politics*, vol. 31, 2008. 701 ; S. Suvarierol, *Networking in Brussels: Nationality over a Glass of Wine*. *Gender, Work And Organization*, vol. 47, n° 2, 2009. 411.

(9) *Representative Bureaucracy. An Interpretation of the British Civil Service*, paru en 1944.

(10) K. J. Meier, *Representative Bureaucracy: A Theoretical and Empirical Exposition*, *Research in Public Administration*, vol. 2, 1993. 1.

relation entre les caractéristiques sociodémographiques et l'action de l'administration est importante, car elle agit sur la légitimité d'un État et de son administration publique.

Schématiquement, les groupes dont les intérêts sont suffisamment représentés dans l'action administrative accorderaient davantage de légitimité à cette administration et au système politique qu'elle incarne. À l'inverse, les groupes dont les intérêts sont insuffisamment représentés auraient tendance à être plus défiants, voire à rejeter le système politique et son administration. Cette théorie reconnaît donc une fonction de représentation aux fonctionnaires et ambitionne de contribuer au bon fonctionnement démocratique d'un système politique, voire d'aider à l'améliorer, bien que hors contexte électoral puisque les fonctionnaires ne sont pas élus. À ce titre, elle prend le contre-pied, non seulement, du modèle wébérien de la fonction publique<sup>11</sup> mais, également, du principe de la démocratie représentative dont le principal pilier est la désignation des représentants des citoyens par le biais de l'élection.

La théorie de la bureaucratie représentative et le modèle wébérien de la fonction publique peuvent être vus comme les deux faces d'une même institution. Le modèle wébérien exprimerait une conception idéalisée du (de la) fonctionnaire, postulant le principe du recrutement méritocratique et de la neutralité des fonctionnaires qui agiraient, analyseraient et décideraient sur la seule base de la norme juridique applicable et qui, dès lors, traiteraient chaque citoyen ou citoyenne de manière identique (même cas, même norme juridique applicable, même solution). La théorie de la bureaucratie représentative, de son côté, exprimerait une vision réaliste de la même fonction publique: derrière la fonction professionnelle agit un être humain qui ne peut se départir entièrement de son humanité. Le recrutement méritocratique serait biaisé puisqu'il aboutirait, en pratique, à exclure plus ou moins systématiquement certaines catégories de candidat(e)s ou de candidat(e)s potentiel(le)s, lesquels renonceraient à postuler, ne se reconnaissant pas dans une fonction publique qui ne leur ressemble pas ni ne tient compte de leurs intérêts. Même formés à l'éthique de la neutralité du service public, les fonctionnaires, lorsqu'ils ont des marges de décision discrétionnaires, agiraient inconsciemment sur la base de valeurs acquises lors de leur socialisation, aboutissant à un traitement inévitablement inégalitaire des administré(e)s. Qui plus est, en perpétuant un recrutement favorisant un ou quelques groupes sociaux démographiques, la fonction publique donnerait à voir un système politique en violation du principe d'égalité des citoyens car ces derniers ne jouiraient pas de chances égales face à l'emploi public. L'inégalité de recrutement *de facto* (et non *de jure*) exposerait la réalité d'un gouvernement réservé, en pratique, à une caste, contredisant ainsi le principe du gouvernement démocratique. Dès lors, la théorie a une double ambition. Premièrement, étudier ces décalages entre les valeurs démocratiques et libérales promues et l'échec plus ou moins prononcé de leur mise en œuvre. Secondement, les corriger en agissant à la fois sur le recrutement des fonctionnaires et sur la formation spécialisée de ceux-ci, notamment la sensibilisation aux biais inconscients qui ont des conséquences sur le recrutement et la prise de décision<sup>12</sup>. Cette théorie n'a donc pas vocation à rester dans sa « tour d'ivoire » académique mais à contribuer à corriger certains défauts de la fonction publique

pour répondre aux attentes des citoyens et, donc, à améliorer le fonctionnement de cette institution. Si cette théorie a été initialement conçue pour analyser les fonctions publiques d'États, elle a depuis peu été utilisée pour analyser les fonctions publiques internationales. Les études publiées concernent principalement l'UE<sup>13</sup>; l'Organisation des Nations unies (ONU)<sup>14</sup> et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)<sup>15</sup> ont aussi attiré l'attention de chercheurs.

La mise en œuvre de cette théorie nécessite d'avoir répondu à deux questions préalables: quelles caractéristiques sociodémographiques doivent être prises en compte? Et que veut dire représenter dans le cadre de cette théorie? Répondre à la première question, qui renvoie à la taille de la « palette » de diversité, est assez simple. Si Kingsley a utilisé sa théorie pour analyser l'inégalité de représentation de classes sociales, les travaux publiés depuis montrent qu'elle fonctionne quel que soit le critère de représentation considéré. De fait, depuis 1944, la théorie a été utilisée pour analyser différents critères: minorités ethniques, culturelles, linguistiques ou sexuelles, parité homme-femme, etc. Cette flexibilité confère une dimension universelle à la théorie qui peut s'adapter à l'étude de toute communauté ou groupe pertinent dans un système politique donné, par exemple: l'ethnicité aux États-Unis, le genre en Corée du Sud, les langues en Suisse ou au Canada. Dans le cas des organisations internationales et régionales, dont l'Union européenne, la nationalité est le premier critère auquel on peut penser puisqu'il est souvent mentionné explicitement dans des normes juridiques telles que les statuts du personnel. L'Union européenne utilise la notion d'équilibre géographique<sup>16</sup> dans son statut depuis toujours (art. 27 du statut).

(11) G. Calvès, Introduction, RFAP, vol. 118, 2006. 245.

(12) S. Akram, *Representative Bureaucracy and Unconscious Bias: Exploring the Unconscious Dimension of Active Representation*, Public Administration, vol. 96, n° 1, 2018. 119.

(13) J. Christensen, P. van den Bekerom et J. van der Voet, *Representative Bureaucracy and Specialist Knowledge in the European Commission*, Public Administration, vol. 95, n° 2, 2017. 450; M. Gravier, *Challenging or Enhancing the EU's Legitimacy? The Evolution of Representative Bureaucracy in the Commission's Staff Policies*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 23, n° 4, 2013. 817; M. Gravier et C. Roth, *Bureaucratic Representation and the Rejection Hypothesis: A Longitudinal Study of the European Commission's Staff Composition (1980-2013)*, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 30, n° 1, 2020. 4; I. Pérez-Durán et C. Bravo-Laguna, *Representative Bureaucracy in European Union Agencies*, Journal of European Integration, vol. 28, n° 4, 2019. 1; Z. Murdoch, J. Trondal et B. Geys, *Representative Bureaucracy and Seconded National Government Officials in the European Commission*, Regulation & Governance, vol. 10, n° 4, 2016. 335; Z. Murdoch et al., *Legitimacy Crises and the Temporal Dynamics of Bureaucratic Representation*, Governance, janv. 2021. 1.

(14) F. Badache, *A Representative Bureaucracy Perspective on Workforce Composition in International Organizations: The Case of the United Nations Secretariat*, Public Administration, vol. 98, juin 2020. 392; S. Eckhard, *Bridging the Citizen Gap: Bureaucratic Representation and Knowledge Linkage in (International) Public Administration*, Governance, vol. 34, n° 2, 2021. 295.

(15) Z. Murdoch, M. Gravier et S. Gänzle, *International Public Administration on the Tip of the Tongue: Language as a Feature of Representative Bureaucracy in the Economic Community of West African States*, International Review of Administrative Science, janv. 2021. 1.

(16) Pour une présentation du rapport du 24 août 2018 de la Commission européenne sur cette notion, COM(2018) 377 final, v. F. Andreone, Chronique de l'administration et de la fonction publique européenne, Rev. UE 2019. 384.

Plus récemment, la question de la parité hommes-femmes a fait son apparition dans les pratiques de recrutement et de gestion de carrière. Le présent texte s'intéresse à un troisième critère de représentation à l'œuvre dans le cadre de l'Union européenne: la langue. Ceci nous mène à la deuxième question mentionnée ci-dessus.

La théorie ne précise pas de quelle manière il convient d'entendre représenter ni comment apprécier le niveau de représentation optimal. Est-ce suffisamment, équitablement, proportionnellement? Ne pas préciser ce point permet d'adapter la théorie à différents contextes sociétaux et politiques. Cela permet aussi des interprétations qui ne sont pas réalistes, ni même souhaitables. Frederick Mosher<sup>17</sup> suggéra de distinguer les notions de représentation active et passive, argumentant que la fonction publique devait refléter («*mirror*») la population pour éviter de donner l'impression d'un État gouverné par une caste fermée. C'est la notion de représentation passive. Refléter la population peut être compris comme signifiant refléter proportionnellement cette population. Or cette interprétation, trop mécanique et rigide, doit être écartée pour plusieurs raisons. En effet, si l'on a vu qu'il était possible de représenter différentes caractéristiques sociodémographiques, il paraît difficile de représenter toutes les caractéristiques imaginables dans un système donné: on pourrait multiplier à l'infini ou presque ces caractéristiques car il se trouverait toujours un groupe de citoyens, si petit soit-il, réclamant un niveau accru de représentation. Par ailleurs, étant donné la complexité et la lenteur des politiques de recrutement, il existera toujours un décalage temporel entre les revendications sociales, leur traduction en critères de recrutement et un impact visible sur la composition de la fonction publique, créant inévitablement un effet temporaire de sous-représentation qui inviterait la critique, etc. À titre d'exemple, dans l'UE, une dizaine d'années sont nécessaires pour que les politiques de recrutement post-élargissement aboutissent à un niveau de représentation satisfaisant en termes d'équilibre géographique<sup>18</sup>. Ces raisons constituent un argument pour limiter le nombre de caractéristiques à représenter et renoncer à l'idéal illusoire, voire contre-productif, de niveaux de représentation proportionnels.

Dans *Representative Bureaucracy*<sup>19</sup>, Samuel Krislov explique pourquoi, d'après lui, «les bureaucraties ne peuvent jamais être totalement représentatives»<sup>20</sup>. Comme pour toute profession, les fonctionnaires et autres serviteurs de l'État doivent disposer de certaines compétences et qualifications administratives et bureaucratiques pour lesquelles ils sont formés (connaissances en droit, en matière d'administration publique, connaissances techniques requises dans les administrations techniques mais, aussi, compétences linguistiques dans les administrations polyglottes, comme celle de l'Union européenne). Ces compétences et qualifications sont évaluées dans le cadre de procédures de sélection dites méritocratiques qui ont pour objet de sélectionner les candidats disposant d'un niveau de compétence et de qualification jugé satisfaisant, étant entendu que ce niveau varie en fonction des administrations considérées. Dès lors, les fonctionnaires et employés administratifs recrutés sont dotés de qualifications et compétences («caractéristiques sociodémographiques») spéci-

fiques qui, de ce fait, ne peuvent être représentatives de la population. Ainsi, «les fonctionnaires sont différents en soi»<sup>21</sup> et, de la même manière, «les bureaucraties sont intrinsèquement non représentatives et ne peuvent être des représentations microcosmiques de la société dans sa totalité»<sup>22</sup>. Exit donc, pour Krislov aussi, l'idée de représentation proportionnelle. Cependant l'auteur défend explicitement l'idée d'une fonction publique à l'opposé de la vision idéalisée des fonctionnaires modernes qui se devraient d'être des «eunuques sociaux» [...] neutralisés en tant que personnes»<sup>23</sup>. «Neutralité pour qui?», interroge Krislov, qui argumente plutôt en faveur d'une (ré)humanisation pragmatique des fonctionnaires. En effet, pour lui, «le potentiel humain que les fonctionnaires confèrent à leur métier est inévitable et bénéfique» puisque «les affinités des fonctionnaires envers la population [...] augmentent la réactivité bureaucratique»<sup>24</sup>. Mais l'auteur se heurte à la même question: comment déterminer le niveau de représentation adéquat? Résolument opposé au système des quotas, il plaide en faveur d'une représentation «juste» («*fair*») et non pas «quantifiée», qui refléterait le contrat social propre à chaque société et évoluerait en même temps qu'elle. L'UE a développé une conception similaire en matière d'équilibre géographique même si elle quantifie de manière souple et indicative les niveaux de recrutement idéaux pour chaque État membre<sup>25</sup>.

Ayant présenté l'outil théorique avec lequel nous opérons dans cet article, il convient de montrer comment l'Union européenne aborde la question de la langue et dans quelle mesure on peut avancer l'idée qu'elle constitue un outil de représentation bureaucratique à part entière.

## II. – ÉLÉMENTS DE REPRÉSENTATION LINGUISTIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE EUROPÉENNE

L'étude de la politique linguistique de la Commission, vue sous l'angle des ressources humaines, commence avec la pré-

(17) F. C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, 2<sup>e</sup> éd., New York-Oxford, OUP, 1982 [1968].

(18) M. Gravier et C. Roth, préc.

(19) S. Krislov, *Representative Bureaucracy*, La Nouvelle-Orléans, Quid Pro Books, 2012 [1974].

(20) *Ibid.*, p. 41.

(21) *Ibid.*, p. 59.

(22) *Ibid.*, p. 63.

(23) J. Porter, *Higher Public Servants and the Bureaucratic Elite in Canada*, *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 24, n° 4, 1958. 490.

(24) S. Krislov, *op. cit.*, p. 80.

(25) F. Andreone, préc.; M. Gravier, 2013, préc.

sentation du cadre juridique applicable à ce domaine (A). Une analyse du régime linguistique applicable aux procédures de sélection montrera, ensuite, que la politique linguistique de la Commission émerge de tensions entre le cadre juridique et les contraintes de la mise en œuvre de ce régime (B). Enfin, utilisant deux critères quantifiables, nous illustrerons l'évolution de l'équilibre linguistique au sein des services de la Commission européenne (C).

## A – Le cadre juridique de la politique linguistique

Outre les traités européens, deux normes juridiques définissent les contours de la politique de la Commission européenne dans le domaine linguistique : le règlement (CE) n° 1/58 du 15 avril 1958 et le statut des fonctionnaires de l'Union européenne. Il est important de noter que ces normes s'appliquent à toutes les institutions européennes et pas seulement à la Commission. Par conséquent, une grande partie du cadre de la politique linguistique de la Commission est définie par le législateur de l'Union, au niveau interinstitutionnel. Il est donc hors du contrôle de celle-ci.

Au sommet de la pyramide des normes européennes, les traités contiennent des dispositions relatives aux langues, qui reflètent la sensibilité de cette question au sein de l'UE. Plus particulièrement, ces normes ont pour objectif principal de protéger la diversité linguistique de l'Union<sup>26</sup>. Ainsi, les citoyens ont le droit de présenter des pétitions, de s'adresser au Médiateur européen ou aux institutions de l'Union dans n'importe laquelle des « langues des traités » et d'obtenir des réponses dans leur langue<sup>27</sup>. Par ailleurs, les règles applicables aux langues des institutions européennes font l'objet de dispositions spécifiques et confèrent un statut particulier à la Cour de justice<sup>28</sup> dans le domaine linguistique.

Le règlement (CE) n° 1/58 constitue le deuxième élément majeur du cadre juridique de la politique linguistique. Nous avons déjà constaté qu'en pratique ce texte ne distingue pas les langues officielles des langues de travail<sup>29</sup>. *De facto*, il confond ces deux notions. Cet aspect doit donc être clarifié. L'expression « langue de travail » est utilisée avec deux significations différentes. Du point de vue du droit de l'Union, *stricto sensu*, il n'existe pas de différence entre les notions de langue officielle et de langue de travail. Toutefois, l'expression langue de travail est couramment utilisée, entre autres, par les universitaires, les journalistes, voire certaines institutions européennes pour désigner les quelques langues utilisées dans la pratique dans divers contextes. Dans cette seconde acception, la Commission utilise trois langues de communication, également appelées langues administratives, qui sont communément qualifiées de langues de travail<sup>30</sup> : l'anglais, le français et l'allemand. Enfin, l'article 20, § 2, point d), du Traité sur l'Union européenne (TUE) ajoute une troisième catégorie, à savoir les langues des traités. Le contenu des trois catégories de langues est identique du point de vue du règlement. Toutefois, ce dernier introduit une distinction entre un régime linguistique interne et un

régime linguistique externe<sup>31</sup>. Alors que le régime externe impose l'utilisation de toutes les langues officielles, l'article 6 du règlement (CE) n° 1/58 indique que les institutions peuvent décider de mesures de mise en œuvre dans le contexte de leur règlement intérieur. Les interprétations de cet article semblent indiquer que les institutions pourraient limiter le nombre de langues utilisées à des fins internes (c'est-à-dire la communication avec leur propre personnel) si cela vise à garantir leur capacité à remplir les missions qui leur sont confiées par les traités. Jusqu'à présent, aucune institution n'a formellement fait usage de cette possibilité mais des pratiques informelles sont apparues au fil du temps. Nous les présenterons plus tard. À ce stade de notre présentation, il importe de présenter le dernier volet du cadre juridique : le statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après « le statut »).

Formellement, le statut est un règlement du Parlement européen et du Conseil. Il comporte trois dispositions relatives aux langues : les articles 1<sup>er</sup> *quinquies*, 28 et 45. L'article 1<sup>er</sup> *quinquies* interdit la discrimination sur la base (entre autres) de la langue. Par ailleurs, l'article 28 du statut utilise la connaissance linguistique comme critère de sélection, aux fins de l'engagement des fonctionnaires et des agents de l'Union européenne. L'article 45 § 1 du statut dispose que la connaissance des langues est prise en compte pour l'évaluation des fonctionnaires aux fins de la promotion. En outre, le second paragraphe de ce dispositif<sup>32</sup> prévoit que l'agent doit démontrer sa capacité à travailler dans une troisième langue communautaire aux fins de sa première promotion, après son recrutement. *A contrario*, on peut aussi noter que la langue ne peut pas être utilisée comme critère négatif de recrutement. L'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) ne peut pas sélectionner ou refuser de sélectionner une personne au motif qu'elle ne connaîtrait pas une ou plusieurs langues spécifiques parmi les vingt-quatre langues officielles. À première vue, ces dispositions peuvent sembler d'une importance relative. Ainsi, le statut ne comporte pas d'obligation d'équilibre linguistique, à l'instar du principe non écrit d'équilibre géographique qui prévaut surtout pour les

(26) Art. 3 § 3 TUE.

(27) Art. 55 § 1 TUE ; art. 20, § 2, pt d) et 24 TFUE.

(28) Art. 342 TFUE.

(29) F. Andreone, Le régime linguistique applicable aux relations entre les institutions et les fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne, Rev. UE 2016. 388.

(30) Il est important de souligner que cela ne concerne que la Commission, car chaque institution a des pratiques différentes. À la Cour de justice de l'Union européenne, par exemple, la communication interne n'a lieu que dans une seule langue, le français.

(31) F. Andreone, 2016, préc.

(32) L'article 45 § 1<sup>er</sup> dispose : « Lors de l'examen comparatif des mérites, l'autorité investie du pouvoir de nomination tient compte notamment des rapports dont les fonctionnaires ont fait l'objet, de l'utilisation dans l'exercice de leurs fonctions des langues autres que la langue dont ils ont justifié posséder une connaissance approfondie conformément à l'article 28, point f), ainsi que du niveau des responsabilités exercées ».

L'article 45 § 2 : « Le fonctionnaire est tenu de démontrer, avant sa première promotion après recrutement, sa capacité à travailler dans une troisième langue [...] ».

postes d'encadrement intermédiaires et supérieurs au sein des institutions. Toutefois, les articles 28 et 45 du statut ont eu des répercussions considérables sur les pratiques institutionnelles : ils imposent, entre autres, la mise en place de procédures visant à tester les compétences linguistiques de tous les candidats au recrutement initial ainsi que des procédures spécifiques d'évaluation pour la troisième langue, afin de promouvoir les fonctionnaires et les agents. Cela signifie également qu'en termes de durée, la politique linguistique de la Commission fonctionne dès les premières étapes du recrutement initial et se poursuit tout au long de la carrière du fonctionnaire, par le biais du système d'évaluation et de promotion (art. 43 et 45 du statut).

## B – La politique linguistique à la croisée des chemins entre règles formelles et contraintes de mise en œuvre

Traditionnellement, tant le Collège des commissaires (ci-après le Collège) que les services de la Commission ont toujours fonctionné selon un régime linguistique restreint. Mais, comme Ban<sup>33</sup> nous le rappelle, les pratiques actuelles n'ont pas été appliquées dès le départ. Elles ont plutôt évolué au fil du temps, à mesure que l'Europe s'est intégrée et élargie. Au démarrage des trois Communautés, le français était la langue dominante dans leurs exécutifs. L'utilisation de l'anglais s'est développée lorsque le Royaume-Uni a rejoint les Communautés européennes en 1973. Actuellement, le Collège utilise trois langues pour la tenue de ses réunions hebdomadaires. Les documents destinés à celles-ci sont en principe diffusés en anglais, en français et en allemand. Les réunions du Collège sont interprétées dans ces trois langues. Depuis 2004, la Commission communautaire également avec son personnel dans ces mêmes trois langues.

Dans ce contexte, l'Office européen de sélection du personnel (EPSO), qui est un office interinstitutionnel mais rattaché administrativement à la Commission<sup>34</sup>, occupe une place unique, tant en matière de régime linguistique que de contrainte linguistique, en raison de sa mission particulière. Lorsque les élargissements de 2004 et 2007 se sont concrétisés, les institutions européennes ont dû planifier et organiser le recrutement massif de personnels provenant des nouveaux États membres<sup>35</sup>. Afin de relever ce défi, un organe a été créé pour organiser les procédures de sélection pour toutes les institutions : l'EPSO. L'EPSO, officiellement créé en 2002<sup>36</sup>, a commencé ses activités en 2003. De taille relativement modeste en termes de ressources humaines, l'EPSO compte un peu plus de 160 personnes/postes équivalents temps plein<sup>37</sup>. Il a pour mission de sélectionner des candidats et de les placer sur une liste de réserve à partir de laquelle les institutions européennes peuvent recruter leur propre personnel. À l'heure actuelle, l'EPSO traite environ 70 000 candidatures par an.

Au démarrage de ses activités, l'EPSO a été confronté à deux défis majeurs. Le premier tenait au nombre très élevé de candidatures aux concours de l'UE. À titre d'exemple, plus de 5 000 postes devaient être créés à la Commission à la suite de

l'élargissement de 2004 ; les deux tiers devaient être pourvus pendant les premières sept années post-élargissement. Le second défi résidait dans la difficulté à organiser des procédures de sélection dans l'ensemble des nouvelles langues. Le régime linguistique restreint de la Commission, qui avait déjà inspiré l'ensemble des institutions<sup>38</sup> représentées dans le conseil d'administration de l'EPSO<sup>39</sup>, a également été utilisé par l'EPSO : l'office a adopté un régime linguistique restreint, applicable aux procédures de sélection du personnel des institutions de l'Union après 2004.

La période comprise entre 2004 et 2010 était essentiellement une période transitoire au cours de laquelle l'EPSO avait organisé un système temporaire, afin de faire face à la charge de travail et aux difficultés de gestion des concours dans les vingt-quatre langues communautaires. La pleine fonctionnalité du régime concernait non seulement la procédure de sélection proprement dite, mais aussi la publication des offres d'emploi et des informations relatives aux procédures de sélection, y compris le site internet de l'EPSO, qui auraient dû être traduites dans toutes ces langues – une tâche trop lourde, matériellement impossible à mettre en place au regard des moyens modestes alloués à cet organe.

En 2010, l'EPSO mit en œuvre un régime linguistique applicable à tous les candidats, provenant des anciens comme des nouveaux États membres. Ce régime hybride, en vigueur jusqu'en 2017, combinait un régime linguistique complet pour la première partie de la procédure (ou « présélection ») et un régime restreint pour la seconde partie de la procédure appelée « centre d'évaluation ». Pour la première partie, les candidats étaient testés dans la langue qu'ils indiquaient comme première langue. La « langue 1 » pouvait être l'une des vingt-quatre langues officielles<sup>40</sup>. Pour la seconde étape, les candidats devaient indiquer une seconde langue. Toutefois, pour la « langue 2 » le choix était restreint à l'anglais, le français ou l'allemand et il ne pouvait pas être le même que pour la langue 1. La raison

(33) C. Ban, *Management and culture in an enlarged European commission: From diversity to unity?*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2013.

(34) L'EPSO est *de facto* un service de la Commission européenne, supervisé par un conseil d'administration interinstitutionnel. Son personnel est comptabilisé et budgétisé avec les autres agents de la Commission.

(35) L'élargissement de 2004 a permis à dix nouveaux États de devenir membres de l'Union, celui de 2007, à deux États supplémentaires, ajoutant *de facto* 11 nouvelles langues au régime linguistique de l'UE, qui comptait déjà 11 langues. Le gaélique est devenu langue officielle en juin 2007 et le croate en 2013.

(36) Décis. 2002/621/EC des secrétaires généraux du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, du greffier de la Cour de justice, des secrétaires généraux de la Cour des comptes, du Comité économique et social, du Comité des régions et du représentant du médiateur, 25 juill. 2002, concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Office de sélection du personnel des Communautés européennes (JOCE, série L, n° 197, 26 juill., p. 56) (<https://publications.europa.eu/code/fr/fr-130100.htm>).

(37) Bulletin statistique de la Commission, 1<sup>er</sup> janv. 2017.

(38) Au sens de l'article 1<sup>er</sup> *ter* du statut.

(39) Décision du *board* de l'EPSO où l'ensemble des institutions sont représentées, conformément à la décision portant création de l'EPSO. V. *supra*.

(40) V. note page suivante.

de cette restriction était, d'une certaine manière, logistique et financière. En effet, le coût des traductions nécessaires pour le régime linguistique intégral aurait nécessité un budget très important. De plus, le régime hybride permettait des procédures de recrutement à la fois plus rapides et moins coûteuses en traduction. Enfin, ce régime permettait de s'assurer que les personnels recrutés puissent communiquer entre eux dans les langues les plus utilisées au sein des institutions. Un exemple théorique extrême permettra de clarifier ce dernier point : si un candidat parlant uniquement maltais, croate et finnois était recruté, dans quelle langue communiquerait-il avec ses collègues ? Comment pourrait-il s'acquitter de ses tâches ? Cet exemple théorique vise à montrer que l'idée d'imposer l'anglais, le français et l'allemand comme deuxième langues n'était pas seulement le fruit d'une tradition institutionnelle. Il s'agissait avant tout de veiller à ce que chaque membre du personnel puisse communiquer et, donc, travailler au quotidien. Par ailleurs, ce choix correspondait *de facto* aux langues les plus parlées par les citoyens de l'Union. D'une certaine manière, on peut dire que le régime linguistique restreint a été adopté parce qu'il constituait une solution raisonnable. Mais il impliquait également que des personnes externes (les candidats ne sont pas fonctionnaires) soient traitées comme du personnel interne. Le régime linguistique interne (ou « restreint ») a donc été appliqué aux candidats aux concours, en lieu et place du régime linguistique externe qui aurait permis d'utiliser les vingt-quatre langues officielles.

Toutefois, l'utilisation de la langue ne se limite pas à ce qui est raisonnable. Les questions linguistiques sont liées à l'identité. Elles sont donc hautement symboliques. Par conséquent, il n'est pas surprenant que certains États membres n'aient pas accepté le choix du régime linguistique restreint pour les sélections de l'UE. Ainsi, l'Espagne et l'Italie se sont opposées à ce régime dans différentes affaires portées devant les tribunaux de l'Union, en contestant les avis de concours<sup>41</sup>. En raison de la similitude des questions soulevées, le Tribunal a rendu un arrêt joint, le 24 septembre 2015. Cette décision contentieuse est d'autant plus notable qu'elle a renversé une jurisprudence antérieure de la Cour. En effet, la Cour considérait que les dispositions du traité et du règlement (CE) n° 1/58 ne s'appliquaient pas aux relations entre la Commission et son personnel, reconnaissant ainsi la validité d'un régime linguistique interne restreint différenciant du régime externe. En revanche, dans sa décision du 24 septembre 2015, la juridiction communautaire est revenue sur sa jurisprudence, considérant cette fois que les institutions de l'UE n'avaient jamais formellement adopté de règlement intérieur tel que prévu à l'article 6 du règlement (CE) n° 1/58 et que le statut n'abordait pas la question d'un régime linguistique interne restreint. On notera de surcroît que le statut ne produit, en principe, que des effets juridiques entre les institutions et le personnel. Or les candidats aux sélections de l'UE ne peuvent être considérés comme des membres du personnel, même si certaines dispositions du statut les concernent (principalement les dispositions sur la sélection, le recrutement et l'accès à la juridiction communautaire pour contester une procédure de sélection)<sup>42</sup>. Cette décision a eu des conséquences importantes pour les procédures de sélection de l'EPSO qui a été

contraint de revoir le régime linguistique de ses procédures et de mettre en œuvre un régime linguistique plus complet afin de se conformer à l'arrêt de la Cour. Ainsi, depuis 2017, les institutions ont adopté un nouveau régime linguistique applicable aux concours généralistes, conformément à l'arrêt de 2015. Ce nouveau régime prévoit que la langue 1, utilisée pour la phase de présélection, est choisie parmi les vingt-quatre langues officielles de l'Union. Pour la langue 2, utilisée pour la phase de sélection (centre d'évaluation), les candidats peuvent désormais choisir parmi cinq langues et non plus seulement les trois « langues de travail » traditionnelles. Pour chaque concours, l'EPSO retient les cinq langues les plus fréquemment choisies par les candidats – la liste n'est donc pas établie une fois pour toutes mais peut évoluer d'un concours à l'autre. Depuis l'adoption de ce nouveau régime, les cycles de concours AD5 généralistes pour les années 2017, 2018 et 2019 ont tous proposé les langues anglaise, française, espagnole, italienne et allemande comme choix pour la langue 2. D'autres concours ont retenu le roumain dans la liste des cinq langues possibles. Du point de vue de la théorie de la bureaucratie représentative, on note donc que l'action de l'Espagne et de l'Italie, réclamant davantage de présence linguistique dans les procédures de recrutement de fonctionnaires, a abouti à une augmentation effective de la diversité linguistique. Cet épisode montre également une réceptivité des institutions européennes aux demandes de représentation linguistiques des États membres.

### C – Évolution des choix et pratiques linguistiques à la Commission

Il est très difficile sinon impossible d'évaluer l'usage effectif des langues à la Commission. Toutefois, il est possible de trouver des indicateurs qui renseignent sur l'emploi des langues dans cette institution. Ceci permet de se faire une idée des langues qui y sont utilisées. À cet effet, nous avons choisi deux indicateurs aidant à quantifier le phénomène : les langues utilisées dans le cadre des procédures de recrutement entre 2008 et

(40) Pour la langue 1, les fonctionnaires doivent avoir au moins le niveau C1 (« utilisateur expérimenté ») ; pour les langues 2 et 3, le niveau B2 est requis (« utilisateur indépendant »). Ces niveaux sont définis dans le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR ; <https://europass.cedefop.europa.eu/sites/default/files/cefr-en.pdf>). C1 signifie qu'il ne s'agit pas nécessairement d'une langue parlée comme langue maternelle. Il a longtemps été supposé que les candidats à la fonction publique communautaire choisiraient leur langue maternelle comme langue 1 et d'autres langues comme langues 2 et 3. Cela peut avoir été le cas dans les premières années des Communautés européennes mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. En effet, de nombreux candidats et fonctionnaires indiquent des compétences au niveau B2 ou au-dessus dans plus de trois langues, et la langue 1 n'est pas nécessairement la langue maternelle. Actuellement, la majorité des demandeurs indiquant l'anglais comme langue 1 ne sont ni britanniques ni irlandais. Ils pourraient être bilingues ou simplement suffisamment confiants dans cette langue. Cela reflète un changement générationnel et sociétal en Europe.

(41) V. Trib. UE, 24 sept. 2015, aff. T-124/13 et T-191/13, *Italie et Espagne c/ Commission*.

(42) F. Andreone, Le régime linguistique applicable aux relations entre les institutions et les fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne, *Revue GRASPE*, n° 26, févr. 2016, 58.

Tableau 1 Première, deuxième et troisième langues évaluées par EPSO (2010-2016)

Langue	Language 1 (L1) (2010-2016)		Langue 2 (L2) (2010-2016)		Diplôme	Langue 3 (L3) (2008-2016)		
	Nombre de candidats évalués	%	Nombre de candidats évalués	%		Langue évaluée	Total Diplômes + évaluations	%
BG	12 579	4,00 %			26	2	28	0,28 %
CS	3 899	1,20 %			23	74	97	0,96 %
DA	1 937	0,60 %			21	15	36	0,36 %
DE	19 306	6,20 %	10 507	3,30%	1 009	262	1 271	12,58 %
EL	21 698	6,90 %			51	22	73	0,72 %
EN	16 789	5,40 %	255 210	81,30%	678	676	1 354	13,40 %
ES	33 024	10,50 %			916	501	1 417	14,02 %
ET	1 949	0,60 %			3	1	4	0,04 %
FI	2 934	9 %			54	34	88	0,87 %
FR	40 676	13,00 %	48 022	15,30%	2 352	1 183	3 535	34,98 %
GA	327	0,10 %			24	11	35	0,35 %
HR	4 174	1,30 %			34	13	47	0,47 %
HU	7 472	2,40 %			27	23	50	0,49 %
IT	57 077	18,20 %			473	314	787	7,79 %
LT	5 230	1,70 %			9	5	14	0,14 %
LV	2 541	0,80 %			2	2	4	0,04 %
MT	1 076	0,30 %			4	0	4	0,04 %
NL	12 266	3,90 %			377	342	719	7,11 %
PL	12 626	4,00 %			38	23	61	0,60 %
PT	14 307	4,60 %			108	39	147	1,45 %
RO	31 172	9,90 %			52	5	57	0,56 %
SK	4 471	1,40 %			20	55	75	0,74 %
SL	2 809	0,90 %			9	3	12	0,12 %
SV	3 400	1,10 %			152	40	192	1,90 %
<b>Total</b>	<b>313 739</b>		<b>313 739</b>		<b>6 462</b>	<b>3 645</b>	<b>10 107</b>	

Source : EPSO

2016 (1) et langues de « rédaction initiale » entre 1996 et 2020, autrement dit, les langues dans lesquelles un document donné est initialement rédigé, avant d'être traduit dans d'autres langues officielles ou de travail (2).

Entre 2008 et 2016, l'EPSO a évalué 313 739 candidats. Le tableau 1 indique leurs choix de langues.

Le tableau 1 montre qu'il n'y a pas de relation directe entre la taille d'un État et le nombre de candidats choisissant telle ou telle langue. Les chiffres reflètent plutôt une combinaison

de trois facteurs: taille démographique d'un État, attractivité de l'emploi pour une institution européenne et idiosyncrasies. Les trois langues le plus fréquemment choisies en tant que L1 sont l'italien (18,2 %), suivi du français (13,0 %) et de l'espagnol (10,5 %). Les données pour les L2 sont frappantes: la langue la plus fréquente est l'anglais (81,3%), reflétant la très nette domination de cette langue dans les institutions européennes. Les données pour les L3, dont le niveau peut être évalué soit sur la base d'un diplôme (les deux tiers des cas), soit sur la base d'un test de langue (un tiers des cas), révèlent que le français



Tableau 2 Langue de « première rédaction » des documents de la Commission

	Anglais	Français	Allemand	Langues non procédurales
1996	45,7	38	5	12
1997	45	40	5	9
1998	48	37	5	10
1999	48	35	5	8
2000	55,1	32,5	4,1	8,2
2001	56,7	29,9	4,3	9
2002	57,4	29,1	4,6	8,7
2003	58,9	28,1	3,8	9
2004	62,1	26,1	3,1	8,4
2005	68,5	16,4	3,8	10,7
2006	72,1	14,4	2,8	10,7
2007	72,5	12,2	2,6	12,6
2008	72,5	11,9	2,7	12,8
2009	74,6	8,3	2,7	14,1
2010	77	7,1	2,2	13,4
2011	80,1	5,8	2,3	11,2
2012	77,1	5,2	2,9	14,6
2013	81,3	4,4	1,9	12,3
2014	81	5,1	2	11,7
2015	81	3,7	2,8	12,4
2016	82,6	3,7	2,8	12,4
2017	84,4	2,6	2	11
2018	85,9	3,3	1,7	9,1
2019	85,5	3,7	1,5	9,4
2020	86,8	2,9	1,5	8,8

Source : DG Traduction (pour les années 2000-2020) ; Caresche et Lequiller et ministère français de la Culture et de la Communication (pour les années 1996-1999)

est la langue la plus fréquemment choisie en tant que troisième langue. Le faible score de l'anglais ne saurait surprendre puisque cette langue est avant tout choisie en tant que L2. Enfin, on notera que l'espagnol, qui ne fait pas partie des trois langues de travail de la Commission, est tout de même plus fréquemment choisi que l'allemand. Ceci indique un décalage entre la tradition institutionnelle et la pratique des langues. On peut raisonnablement supposer que l'espagnol, davantage parlé que l'allemand dans le contexte international, est fréquemment choisi en raison de son rayonnement international. Le même raisonnement s'applique pour l'anglais : son usage écrasant dans les institutions européennes reflète avant

tout la domination de cette langue dans les échanges internationaux.

Notre second indicateur est la première langue dans laquelle la Commission rédige ses documents. La Commission produit de nombreux documents : rapports, propositions législatives, documents de travail, etc. Ceux-ci sont rédigés dans une première langue puis, selon leur vocation, traduits par la DG Traduction dans un nombre plus ou moins important de langues officielles. Ce qui nous importe, c'est la langue de « première rédaction » car elle reflète les pratiques linguistiques dans le travail quotidien de la Commission (v. tableau 2). Malheu-

reusement, nous ne disposons pas de chiffres détaillant les usages linguistiques par Direction générale. Par ailleurs, un certain nombre de textes sont envoyés à la DG Traduction par des États membres, des entreprises ou des groupes d'intérêts et traduits par elle. La DG comptabilise indistinctement ces textes « externes » et ceux rédigés par les différentes Directions Générales de la Commission pour son décompte des langues de « première rédaction ». Ces deux aspects limitent quelque peu la validité des données statistiques dont nous disposons. Néanmoins, nous considérons qu'elles révèlent des tendances profondes qui permettent d'évaluer la mise en œuvre de la politique linguistique de la Commission dans ses activités internes.

Le tableau 2<sup>43</sup> montre qu'en 1996, 45,7 % des documents étaient initialement rédigés en anglais, 38 % en français et 5 % en allemand – les 12 % restants étaient rédigés dans les langues non procédurales. À cette époque, la proportion de « premières rédactions » en français avait déjà légèrement chuté mais pas encore de manière significative. Cependant, en 2020, 86,8 % des documents étaient rédigés initialement en anglais, 2,9 % en français, 1,5 % en allemand et 8,8 % dans les autres langues officielles. Un changement important s'est donc produit en l'espace de deux décennies. Une lecture attentive du tableau 2 montre que les élargissements de 2004/2007 ont eu un impact majeur sur l'augmentation de l'usage de l'anglais : 58,9 % des premières rédactions étaient en anglais en 2003, 62,1 % en 2004 et 68,5 % en 2005 – dix points de plus en deux ans. Le tableau 2 montre également que cette évolution s'est essentiellement produite aux dépens du français, puisque la proportion des premières rédactions en allemand est restée stable pendant ces deux mêmes années et celle dans les autres langues n'a augmenté que de deux points. Enfin, on note une stabilisation de la progression de l'anglais entre 2013 et 2015, puis de nouveau une lente progression jusqu'en 2020, une stabilisation du français depuis 2015 et une érosion de l'allemand depuis 2017. Sur l'ensemble de la période documentée (1996-2020), la proportion de premières rédactions en anglais a presque doublé tandis qu'elle a été divisée par trois pour l'allemand et par treize pour le français.

Cette section, consacrée à l'évolution des choix et pratiques linguistiques à la Commission, est fondée sur deux indicateurs. Aucun de ceux-ci ne permet un niveau de précision tel que nous l'aurions souhaité. Toutefois, ce sont les plus pertinents que nous ayons pu trouver. Le premier n'est pas spécifique à la Commission puisque les chiffres de l'EPSO relatifs aux choix de première, deuxième et troisième langues des candidats concernent l'ensemble des institutions sans distinction. Il est donc légitime de s'interroger sur la validité de cet indicateur. Cependant, le second indicateur dont nous disposons – la langue de première rédaction pour les documents de la Commission – révèle la même évolution vers une écrasante domination de l'anglais dans le travail quotidien de la Commission. Dès lors, nous pouvons considérer que, pris ensemble, ces deux indicateurs ont une validité suffisante dans le cadre de notre démarche analytique.

### III. – CONCLUSION ET DISCUSSION

L'étude de la politique linguistique de la Commission, dans le contexte du cadre juridique de l'Union européenne, révèle deux aspects importants. Le premier concerne l'efficacité de celle-ci. La politique linguistique, toute informelle qu'elle soit<sup>44</sup>, est néanmoins hautement réglementée d'un point de vue juridique. Dès lors, il est essentiel d'étudier les dimensions juridiques et contentieuses de cette politique pour comprendre son évolution. Les décisions de la Cour, qui contraignent les institutions, contribuent à redéfinir cette politique. La position du juge européen a récemment basculé en faveur d'un régime linguistique complet pour les concours externes. Il est difficile d'évaluer l'impact de ce changement récent dans son intégralité. Nous pouvons néanmoins formuler deux commentaires. Premièrement, l'Espagne et l'Italie, par la voie des tribunaux européens, ont obtenu davantage de représentativité linguistique dans le cadre des concours de recrutement, puisque leurs langues peuvent (dans l'état actuel des choses) être choisies comme langue 2. On a d'ailleurs pu constater qu'elles le sont effectivement par les candidats (*v. supra*). Dès lors, le degré de diversité linguistique a crû, conformément aux souhaits de ces États. Ceci valide la théorie de la bureaucratie représentative, au moins pour certains aspects de la politique linguistique de la Commission. En second lieu, les données empiriques montrent que la limitation aux trois langues de travail n'a pas profité également aux trois langues en question. Ceci montre que dans des contextes démocratiques, le choix d'utiliser telle ou telle langue ne peut être imposé par la norme juridique ou la jurisprudence. Il peut être influencé, mais pas contrôlé. Les données empiriques montrent que malgré les efforts pour promouvoir la diversité linguistique, la mise en œuvre de cette politique demeure difficile. L'égalité des langues officielles de l'UE érigée en principe, n'est pas et ne peut pas être reflétée dans le travail au quotidien de la Commission en raison de la tension entre la diversité linguistique, qui implique le régime linguistique complet, et l'efficacité institutionnelle, qui implique un régime linguistique restrictif commun afin d'assurer une intercommunication entre les membres du personnel communautaire.


Le premier aspect nous intéresse particulièrement car il renvoie à la dimension linguistique comme critère de représentation bureaucratique. En effet, les critères habituels de représentation bureaucratique comportent le plus souvent un

(43) Ministère de la Culture et de la Communication. Délégation générale à la langue française et aux langues de France. Rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française, 2003. 76 ; C. Caresche et P. Lequiller, rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'influence française au sein de l'Union européenne, Assemblée nationale, n° 3468, 2 févr. 2016. 19.

(44) Les Traités communautaires ne mentionnent pas de politique linguistique.

nombre limité d'options. Pour le critère «genre», il existe traditionnellement deux options: «homme» ou «femme», auxquels sont désormais, parfois, rajoutés «autre», ou «ne souhaite pas répondre». Indépendamment des questions idéologiques, une politique de diversité en matière de genre peut donc être mise en œuvre sans grande difficulté logistique. En revanche, l'UE compte vingt-quatre langues officielles. En d'autres termes, il y a vingt-quatre options. Représenter chacune d'elles à égalité constituerait un sérieux défi.

Le deuxième aspect, et non des moindres, est constitué par le fait que la représentativité offerte ou non en termes de langue est clairement importante, au moins pour certains États membres. Alors que la France est réputée pour ses efforts visant à maintenir le statut international de sa langue nationale, les deux États qui se sont le plus opposés à la limitation du nombre de langues dans le régime interne de la Commission sont l'Espagne et l'Italie, sans doute car leurs langues ne sont pas des «langues de travail». Les deux litiges qui ont abouti à un renversement de la jurisprudence de la Cour concernant ces

deux États. Le fait que ce soient des États et non des citoyens qui aient été à l'origine de ces litiges apporte une réponse non équivoque à une question soulevée dans une publication antérieure en matière de représentation bureaucratique dans le cadre de l'UE: est-ce que la représentation bureaucratique au sein des services de la Commission européenne importe et, si oui, à qui? Dans une première analyse de la politique de recrutement de la Commission et de l'équilibre géographique, aucune trace d'activisme en faveur de davantage de représentation de la part d'États membres n'avait encore été trouvée<sup>45</sup>. Les recours de l'Espagne et de l'Italie permettent d'affirmer que la représentation linguistique importe au moins pour certains des Vingt-Sept et que l'Union européenne est à l'écoute des demandes de représentation. 

---

(45) M. Gravier, préc.