

Plurilinguisme : vers une initiative citoyenne européenne

Christian TREMBLAY*

Key words : *Linguistics rights, regional and minority languages, cultural and linguistic diversity, citizenship, European Citizen Initiative*

Plan

- Des citoyens et des droits linguistiques et culturels
- La spécificité européenne
- L'Initiative citoyenne européenne
- Le projet de l'OEP

Des citoyens et des droits linguistiques et culturels

L'OEP a dès son origine relié la question des langues en Europe à l'idée de citoyenneté. On peut certes avoir une conception parfaitement abstraite de l'Europe, en faisant abstraction de la langue. Néanmoins, la question de la langue est incontournable. Elle peut apparaître comme un obstacle, car en effet, si les peuples sont monolingues, la langue est un obstacle aux échanges, et les peuples repliés sur eux-mêmes, sont privés de possibilités de progrès. Mais si nous organisons les échanges par la promotion des langues et par la traduction, alors la multiplicité des langues en Europe, au lieu d'être un obstacle, devient au contraire un atout. C'est la voie du plurilinguisme que soutient l'OEP.

Force est de constater que la reconnaissance de la dimension juridique et politique de la question linguistique est récente.

On peut à cet égard faire une rétrospective de la perception et de la compréhension qu'ont eu nos contemporains de la question linguistique depuis le milieu du siècle dernier, c'est-à-dire depuis la naissance de l'ONU et de l'Unesco.

On peut constater une grande évolution dans la manière de considérer la question linguistique.

Protection contre les discriminations

Dans une première période qui part des statuts de l'ONU et de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la langue est considérée comme un critère de discrimination possible au même titre que la race, le sexe ou la religion. L'individu doit donc être protégé à ce titre.

* Président de l'Observatoire Européen du Plurilinguisme, Paris, France (<http://plurilinguisme.europe-avenir.com/>).

Des droits positifs pour protéger les minorités (Charte européenne sur les langues régionales et minoritaires nov. 1992)

Mais la protection strictement individuelle contre les discriminations, essentielle bien sûr, ne suffit pas à assurer la survie des communautés linguistiques minoritaires au sein d'ensembles linguistiques majoritaires. D'où l'idée de droits positifs grâce auxquels des communautés auront des droits leur permettant de continuer d'exister en tant que communauté au sein d'un autre ensemble linguistique. Ces droits concernent quatre domaines : l'éducation, la culture, la communication et l'accès aux services publics.

La Charte européenne sur les langues régionales et minoritaires est typique de ce type d'approche. Malgré son caractère modulaire et optionnel, cette Charte va très loin dans la reconnaissance de droits pour les minorités au point qu'une partie seulement des pays membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Convention et que l'on peut se demander si les droits reconnus sont réellement appliqués dans les pays qui l'ont ratifiée.

Le droit à la diversité culturelle Déclaration de l'Unesco 2001, Convention internationale sur la diversité des expressions culturelles 20 nov. 2005)

La Déclaration érige la diversité culturelle au rang de « patrimoine commun de l'humanité », « aussi nécessaire pour le genre humain que la biodiversité dans l'ordre du vivant », et fait de sa défense un impératif éthique, inséparable du respect de la dignité de la personne humaine.

Affirmant un principe général, la Déclaration est une directive pour les gouvernements mais sa portée juridique est inexistante. Il ne s'agit pas d'un traité soumis à ratification et ne peut donc entrer dans l'ordre constitutionnel des États, pour autant que ces États aient un ordre constitutionnel garanti.

Il en va autrement de la Convention internationale pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles votée à l'unanimité moins Israël et les États-Unis par la Conférence générale de l'Unesco en octobre 2015 et dont l'objet est de soustraire les domaines de la culture et de l'éducation à la compétence de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce), c'est-à-dire à la loi du marché et de légitimer l'intervention publique dans ces domaines. Sont notamment visées les législations qui permettent d'aider les industries nationales dans les domaines du cinéma et de l'audiovisuel, mais aussi les législations nationales de protection des langues nationales sur les lieux de travail par exemple.

La langue comme condition d'exercice de la citoyenneté au niveau national

La reconnaissance de droits linguistiques comme conditions de l'exercice de la citoyenneté est une nouvelle évolution qui se comprend essentiellement dans le contexte européen.

D'un point de vue interne, on estime que les populations migrantes doivent maîtriser la langue du pays d'accueil pour pouvoir exercer des droits de citoyenneté. La protection des langues régionales ou minoritaires obéit à des motivations différentes qui sont la défense de la diversité culturelle et la reconnaissance des cultures d'origine comme facteur d'intégration dans la société du pays d'accueil. On perçoit cependant aujourd'hui la nécessité de maintenir l'apprentissage des langues maternelles, d'abord pour une raison psychopédagogique dans la mesure où l'apprentissage de la langue maternelle est considéré comme favorable à l'apprentissage de la langue du pays d'accueil et à l'intégration sociale du jeune apprenant. Ensuite, dans le contexte d'une internationalisation croissante des sociétés, la langue maternelle reste une richesse qui peut trouver à être valorisée.

Il reste que une maîtrise suffisante de la ou des langues nationales est une condition

fondamentale de toute participation à la vie sociale et politique.

La spécificité européenne :

Au niveau européen, l'approche est complémentaire de la précédente. Un des principes fondamentaux de l'Union européenne depuis les traités de Rome de 1958, repris dans le règlement N°1 réglant le régime linguistique des institutions et organes des Communautés européennes, est que les institutions européennes communiquent avec les citoyens des pays membres dans leurs langues nationales.

C'est la raison pour laquelle tous les textes législatifs et réglementaires produits par les institutions européennes sont publiés sans exception dans les langues officielles des pays membres. Il reste que les documents publiés par les institutions et par la Commission et qui ne sont pas des documents juridiques faisant grief, sont rarement traduits dans toutes les langues et cela pose un problème du point de vue de la citoyenneté européenne dans la mesure où les citoyens ne sont pas mis sur ce plan sur un pied d'égalité parfaite.

On peut comprendre que tous les textes, quelle que soit leur importance, ne puissent être systématiquement et immédiatement traduits. Néanmoins, il existe des déséquilibres patents et l'on ne peut considérer la situation présente comme satisfaisante.

Deux voies possibles, mais elles ne sont pas équivalentes.

La plus simple, la plus facile, est celle consistant à se satisfaire d'une langue commune qui n'a aucune racine culturelle pour celui qui l'utilise. Simple langue de service, elle assure une communication minimale. Elle n'assure pas la circulation horizontale des savoirs, des idées, des imaginaires entre pays européens. Elle ne peut pas fonder une réelle citoyenneté européenne venant s'ajouter aux citoyennetés nationales.

L'autre voie est celle du plurilinguisme. Le plurilinguisme n'est pas parler 23 langues. C'est parler à des niveaux de compétences variable au moins deux langues en plus de sa langue maternelle. Mais le champ est en réalité plus large. C'est l'ensemble des moyens destinés à permettre aux langues et cultures de communiquer entre elles, ce qui implique interprétation et traduction.

L'espace public européen et la citoyenneté européenne

Du fait qu'une majeure partie des législations nationales est aujourd'hui dépendante des législations adoptées à Bruxelles, un espace public européen, actuellement occupé par les lobby, est bien en train de naître dans la difficulté.

Les affaires traitées au niveau des institutions européennes paraissent aux citoyens d'une part marquées par leur technicité et d'autre part portées par une idéologie économique en contradiction avec un dessein politique cohérent.

Pourtant on se demande si une conscience européenne n'est en train d'émerger.

Au-delà des intérêts particuliers et de l'exacerbation inquiétante de nationalismes locaux, éloignés des réalités du monde, il y a la conscience confuse de nécessités qui s'imposent avec force.

Deux circonstances historiques sont à cet égard significatives.

La seconde guerre d'Irak a vu les populations se désolidariser du suivisme de beaucoup de leurs gouvernements face à ce qui a été ressenti comme un aventurisme de puissance.

La crise financière déclenchée en 2008 avec les conséquences économiques que l'on sait, dont les populations souffrent, marque l'échec d'un modèle économique qui ne garantit ni croissance économique ni justice sociale.

Mais le facteur le plus déterminant, c'est la recomposition du monde en cours à une

vitesse accélérée qui voit apparaître de nouvelles puissances qui changent complètement la donne.

Individuellement, aucun pays européen n'a la capacité de percer sur les affaires du monde.

Or, tous les pays et les peuples européens ont entre eux des histoires, très souvent tourmentées, faites de conflits et d'alliances, que les suites de la Seconde guerre mondiale et la mondialisation obligent à relativiser. Malgré la diversité des cultures, ils partagent un fond culturel, cet "impalpable", selon l'expression d'Umberto Eco, que l'on ressent quand l'on sort de l'Europe, et qui forme un terreau qui doit les conduire à partager un même destin.

Mais il faut pour cela dominer la question linguistique.

Le plurilinguisme comme condition de la citoyenneté européenne

Le plurilinguisme est une des conditions de l'émergence d'une citoyenneté européenne de deux points de vue.

D'abord aucun peuple ne peut voir sa culture et sa langue laminées par une quelconque langue dominante extérieure. Toutes les langues doivent donc être enseignées et pratiquées par des personnes dont elles ne sont pas la langue maternelle. Seuls cet apprentissage et cette pratique permettent des échanges en profondeur. L'interpénétration des économies, les voyages, les échanges interpersonnels, les migrations mettent en contact les populations. Ces échanges sont d'autant plus profonds qu'ils sont portés par la langue. Favoriser les échanges et la circulation horizontale des savoirs, des idées et des imaginaires par la langue et la traduction est le premier des impératifs. Une simple *lingua franca* ne peut y parvenir.

Du point de vue des institutions européennes, celles-ci ne peuvent faire autrement que de s'adresser aux citoyens européens dans leurs langues. Et cette exigence ne saurait se limiter à la publication des textes une fois adoptés. Toutes les phases préparatoires à la publication d'un texte nécessitent que le travail soit effectué dans les langues nationales, mêmes si les tous premiers stades d'élaboration peuvent être dans une langue commune ou un nombre réduit de langues. Alors commence une véritable élaboration plurilingue des textes normatifs. Mais également, la communication avec le citoyen par la voie des rapports et des communiqués doit être plus largement multilingue. Il n'y a pas d'alternative au plurilinguisme européen.

L'initiative citoyenne européenne

Une innovation du traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007, modifie le traité sur l'Union européenne ainsi que le traité instituant la Communauté européenne et cherche en particulier à renforcer le tissu démocratique de l'Union européenne. Une de ses innovations majeures est l'introduction de l'initiative citoyenne européenne. Le traité de Lisbonne prévoit en effet que les «citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités».

Nous considérons que le développement du plurilinguisme dans l'Union européenne, c'est-à-dire par les institutions européennes et par chacun des États membres, est "nécessaire aux fins d'application des traités".

Les conditions l'élaboration du règlement européen

La consultation

La Commission européenne a procédé à une consultation de la société civile qui a donné lieu à une publication sur le site Europa et à laquelle l'OEP, conjointement avec DLF-Bruxelles, Verein Deutch Sprache et l'AFFDU (Association française des femmes diplômées des Universités) a participé.

Le règlement européen

Il convient de passer en revue les principales dispositions du règlement adopté le 16 février 2011 par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne.

Principales clauses du projet de règlement ICE

Nombre d'États : 7 (1/4)

Pour être recevable l'ICE doit être porté par un nombre minimum d'États membres. La Commission proposait un tiers, soit neuf États membres. Ce nombre a été ramené à 7 par le Parlement européen.

Nombre de citoyens au total et par État

Le nombre minimum de citoyens signataires de l'ICE doit être de un million, soit 0,02 % de la population de l'Union européenne, un seuil minimum fixe étant requis pour chaque État membre. Le seuil finalement arrêté est dégressivement proportionnel à sa population, la règle retenue étant le nombre de députés européens * 750.

Age pour participer

Pour signer l'ICE, il faut avoir atteint l'âge de la majorité électorale pour les élections européennes selon la législation de chaque État.

Durée du recueil des soutiens

Cette durée est fixée à 12 mois à compter de l'enregistrement, ce qui veut dire que quand on lance une ICE, tout le dispositif de collecte des signatures doit être préalablement en place dans chacun des pays concernés.

Conditions de recevabilité :

Le projet de la Commission prévoyait 300 000 soutiens dans au moins trois États membres. Le Parlement européen a ramené cette condition à la constitution d'**un comité des citoyens composé d'au moins 7 membres** résidant dans au moins 7 États membres.

Conditions de fond :

- que la proposition d'initiative ne soit pas hors du champ des attributions de la Commission européenne.;
- que la proposition d'initiative citoyenne ne soit pas manifestement injurieuse, dénuée de sérieux ou tracassière;
- que la proposition d'initiative citoyenne ne soit pas manifestement contraire aux valeurs de l'Union telles qu'énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne

La Commission doit statuer dans un délai de 3 mois à compter de l'enregistrement. Dans ce délai de 3 mois :

- des représentants de la Commission **rencontreront les organisateurs**, qui pourront leur exposer en détail le contenu de leur initiative;
- les organisateurs auront la possibilité de présenter leur initiative lors d'une **audition publique** organisée au Parlement européen;
- la Commission adoptera une réponse officielle dans laquelle elle présentera éventuellement **l'action qu'elle propose en réponse** à l'initiative, ainsi que les **raisons** motivant l'adoption ou non d'une action.

La réponse, qui prendra la forme d'une communication, sera formellement adoptée par le collège des commissaires et publiée dans toutes les langues officielles de l'UE.

La Commission n'est pas tenue de présenter une proposition législative à la suite d'une initiative. Si elle décide de le faire, la procédure législative normale est lancée: sa proposition est présentée au législateur (en général le Parlement européen et le Conseil ou seulement le Conseil dans certains cas) et elle entre en vigueur après avoir été adoptée.

Le projet de l'OEP

L'OEP envisage d'utiliser cette procédure de l'ICE pour porter la thématique des langues et du plurilinguisme devant les citoyens.

Il convient de satisfaire plusieurs impératifs :

- Rendre la thématique des langues et du plurilinguisme intelligible par tous.
- Cibler l'ICE sur des dispositions concrètes au plan communautaire dans le champ des attributions de la Commission européenne.
- Se donner les moyens de collecter suffisamment de signatures.

Sur le fond

Les principaux domaines dans lesquels se déploient les problématiques linguistiques, à savoir l'éducation, la culture, la recherche, les entreprises, ne sont pas dans le champ de compétence de l'Union européenne. En vertu du principe de subsidiarité, il relève à titre principal sinon exclusif des politiques nationales. L'Union ne peut qu'émettre des recommandations. Un seul domaine est de la compétence de l'Union européenne et la Commission a qualité pour intervenir, c'est le champ institutionnel, couvert par les traités et par le règlement 58/1 qui s'impose aux institutions, organes et organismes de l'Union européenne qui doivent s'y référer dans leurs règlements intérieurs.

En dépit du caractère très technique et abstrait de la dimension institutionnelle de la question linguistique européenne, investir ce champ est une nécessité, car c'est le seul domaine où il est possible d'intervenir de façon pertinente au plan linguistique au niveau européen, et c'est aussi le domaine dans lequel il est stratégique d'agir. Laisser se généraliser au niveau institutionnel un consensus par défaut poussant à l'extension d'une *lingua franca* dans tous les domaines qui comptent dans la vie politique, économique, social et culturel, c'est faire courir un grand risque aux langues nationales et aggraver la menace qui pèse aujourd'hui sur la diversité linguistique et culturelle pourtant inscrite dans le Traité de Lisbonne au titre des droits fondamentaux.

Afin de mieux faire comprendre aux citoyens l'importance de l'enjeu et afin de mobiliser toutes les forces susceptibles de s'exprimer sur ce sujet, l'ICE établira un lien entre l'aspect institutionnel et les autres secteurs de la vie sociale dans lesquels il est important d'agir.

Importance de la communication

La mise en œuvre de l'ICE nécessite une organisation particulière dans chaque pays

qui permette de réunir le nombre de signatures nécessaire. Cette organisation repose largement sur la conception et la conduite d'un plan de communication ambitieux.

Quatorze pays ont été identifiés comme étant en mesure de mettre en place l'infrastructure indispensable à la réalisation du projet. Il s'agit des pays suivants assortis entre parenthèses du nombre minimal de déclarations de soutien fixé par le règlement : Allemagne (74250), Autriche (14750), Belgique (16500), Chypre (4500), Espagne (40500), France (55500), Grèce (16500), Hongrie (16500), Italie (54750), Luxembourg (4500), Malte (4500), Pologne (38250), Portugal (16500), Roumanie (24750), Slovaquie (9750). Quand on fait le total, qui est de 392000, on peut en conclure qu'il faut plus que doubler ces seuils pour parvenir au seuil global d'un million de signataires. C'est dire l'effort de mobilisation qu'il faut réaliser pour atteindre le résultat souhaité.

Quand ?

Chacun des pays concernés doit concevoir le plan de communication et mettre en place les structures de nature à permettre le recueil du nombre de soutiens requis. Cette première étape est la condition préalable pour déposer l'ICE. Il faut encore du temps et beaucoup d'efforts pour créer les conditions d'une ICE pour un vrai plurilinguisme européen.

Plurilingualism: towards a European Citizen Initiative

Ever since the Declaration of Human Rights which asserted the right to be protected from all kinds of discriminations, linguistic discrimination among others, we have witnessed the progressive and unequal advent, depending on geographical areas, of a right of language and a right to language to reach instruments of international rights such as The European Charter for Regional or Minority Languages, The International Declaration of Cultural Diversity, The international Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, language being one of the aspects of cultural diversity, which cannot be ignored, even a fundamental condition for the exercise of citizenship. In spite of the undisputable progress in the right to language, European countries undergo an unprecedented pressure from the English language whose influence surpasses all the forms of lingua franca historically known, whether it is the lingua franca of the Mediterranean countries, Latin or the French language from the 17th to the 19th century. Pursuing its action, initiated with the First Conference on Plurilingualism in Paris in 2005, then the Second conference on plurilingualism in Berlin in 2009, the OEP, taking advantage of a new freedom recognised by the Treaty of Lisbon, plans to launch a European Citizen Initiative. This Initiative is the main object of this article.