

JUST

JOURNAL
OF LANGUAGE RIGHTS
& MINORITIES

REVISTA DE DRETS
LINGÜÍSTICS
I MINORIES

Rights, Language Regimes,
and Language Policy: An
International Perspective

Edited by
Juan
Jiménez-Salcedo
& Jacqueline Mowbray

Drets, règims lingüístics i
política lingüística: una
perspectiva internacional

Vol. 2 (1)
2023



**Càtedra de
Drets Lingüístics**

Universitat
de València



Conselleria d'Educació,
Cultura i Esport

UNIVERSITAT
DE VALÈNCIA



Càtedra de
Drets Lingüístics

Universitat
de València



© 2023 JUST. JOURNAL OF LANGUAGE RIGHTS & MINORITIES, REVISTA DE DRETS LINGÜÍSTICS I MINORIES, VOL 2 (1), CÀTEDRA DE DRETS LINGÜÍSTICS - UNIVERSITAT DE VALÈNCIA. ISSN: 2952-2307
LanguageRightsMinorities.org, DretsLinguisticsMinorities.org

JUST

JOURNAL OF LANGUAGE
RIGHTS & MINORITIES

— — — —
REVISTA DE DRETS
LINGÜÍSTICS I MINORIES

General Editors/Direcció

Dra. Vicenta Tasa Fuster, *Universitat de València*
Dr. Rafael Castelló Cogollos, *Universitat de València*

Managing Editor/Secretaria de Redacció

Dra. Esther Monzó-Nebot, *Universitat Jaume I*

Board Members/Comité de Redacció

Dra. Carme Bestué, *Universitat Autònoma de Barcelona*
Dra. Maria Font i Mas, *Universitat Rovira i Virgili*
Dr. James W. Hawkey, *University of Bristol*
Dra. María Lomeña-Galiano, *Université Rennes 2*
Dra. Diana Marín Consarnau, *Universitat Rovira i Virgili*
Dr. Víctor Manuel Merino i Sancho, *Universitat Rovira i Virgili*
Dra. Núria Torres Rosell, *Universitat Rovira i Virgili*

Advisory Board/Comité Assessor

Dr. Philipp S. Angermeyer, *York University*
Dra. Vesna Crnić-Grotić, *University of Rijeka*
Dr. Fernand de Varennes, *Special Rapporteur on minority issues, United Nations*
Dr. Mikel L. Forcada Zubizarreta, *Universitat d'Alacant*
Dr. Michele Gazzola, *The Ulster University*
Dra. Elin Haf Gruffydd Jones, *Prifysgol Cymru Y Drindod Dewi/University of Wales*
Dra. Reine Meylaerts, *KU Leuven*
Dra. Estrella Montolío, *Universitat de Barcelona*
Dr. Anthony Pym, *Universitat Rovira i Virgili*

SPECIAL ISSUE/NÚMERO MONOGRÀFIC

Rights, Language Regimes, and Language Policy: An International Perspective

Drets, règims lingüístics i política lingüística: una perspectiva internacional

Guest Editors/Edició a cura de

Juan Jiménez-Salcedo, Université de Mons

&

Jacqueline Mowbray, The University of Sydney Law School

To cite the special issue:

Juan Jiménez-Salcedo & Jacqueline Mowbray, eds. 2023. "Rights, Language Regimes, and Language Policy: An International Perspective." Special issue, *Just. Language Rights & Minorities, Revista de Drets Lingüístics i Minories* 2 (1).

<https://doi.org/10.7203/Just.2.1>.



_ I N D E X / Í N D E X

ARTICLES

- Rights, language regimes, and language policy: An international perspective 7
Juan Jiménez-Salcedo & Jacqueline Mowbray
- Canada's language policy-choices and the modernization of the Official Languages Act 21
Linda Cardinal
- Une législation suisse glottophile ? Entre territorialité et liberté, pragmatisme et indifférence : un plurilinguisme à géométrie très variable 49
Manuel Meune
- El foment i l'oferta activa de la llengua catalana enfront de la precarietat de l'ús de les llengües cooficials a l'Administració de justícia 83
Maria Ballester Cardell
- El Reglamento General de la Convención Constitucional chilena: entre la retórica del multilingüismo y el monolingüismo hegemónico en la práctica 115
Marco Espinoza Alvarado
- Towards a multilingual modus operandi in the European Union 149
Alice Leal



JUST

JOURNAL OF LANGUAGE
RIGHTS & MINORITIES

— — — —
REVISTA DE DRETS
LINGÜÍSTICS I MINORIES

Rights, language regimes, and language policy: An international perspective

Juan Jiménez-Salcedo 

Jacqueline Mowbray 

To cite this article:

Jiménez-Salcedo, Juan & Mowbray, Jacqueline. 2023. "Rights, language regimes, and language policy: An international perspective." In "Rights, Language Regimes, and Language Policy: An International Perspective," edited by Juan Jiménez-Salcedo & Jacqueline Mowbray. Special issue, *Just. Journal of Language Rights & Minorities, Revista de Drets Lingüístics i Minories* 2 (1): 7-19. <https://doi.org/10.7203/Just.2.26544>.



© 2023 JUST. JOURNAL OF LANGUAGE RIGHTS & MINORITIES, REVISTA DE DRETS LINGÜÍSTICS I MINORIES, VOL 2 (1), CÀTEDRA DE DRETS LINGÜÍSTICS - UNIVERSITAT DE VALÈNCIA. ISSN: 2952-2307

Rights, language regimes, and language policy: An international perspective

Juan Jiménez-Salcedo* & Jacqueline Mowbray**

*Université de Mons, Belgium | **University of Sydney, Australia

Abstract

In this introduction to the special issue on *Rights, Language Regimes, and Language Policy: An International Perspective*, the guest editors explore how language rights, language regimes, and language policy interact. Noting the increased interest in language rights in recent decades, they start by exploring the different manifestations of language rights at the international, regional, and national levels, before considering the more complex interactions between language rights, language regimes, and language policies within States. The guest editors then discuss how the articles in this special issue explore these complex interactions within particular national (and, in one case, international) contexts. They demonstrate how these articles shed light on the potential—and the limitations—of particular language rights, regimes, and policies for managing linguistic diversity and multilingualism, and reveal the difficult balance that must be struck in order to manage linguistic diversity fairly and effectively.

Keywords: language rights, language regimes, language policy, multilingualism, law, sociolinguistics

Twenty years ago, Kymlicka and Patten (2003, 2) noted that there was a “new interest in language rights.” Globalisation and migration were producing societies of increasing linguistic diversity; ethnic conflict, often

along linguistic lines, had exploded in the former Yugoslavia and Soviet Union; and the rise of so-called global languages such as English was threatening many of the world's approximately 6,000 tongues with extinction. As a result, questions of language policy—which had long raised difficult political questions for States—had become increasingly pressing. The language of rights became an important part of debates concerning how to address these issues. Language rights received attention across a range of academic disciplines, from political theory (Kymlicka & Patten 2003), law (Mowbray 2012), and anthropology (Mascia-Lees & Lees 2003), to education (May 2014) and linguistics (Phillipson 2000). Language rights were also being claimed in practice, by non-governmental organizations and activists, including the “linguistic human rights” movement (Skutnabb-Kangas & Phillipson 1994) and the drafters of the 1996 Universal Declaration of Linguistic Rights. International bodies, such as the United Nations (UN) and the Council of Europe, were increasingly recognizing language rights, through instruments such as the European Framework Convention for the Protection of National Minorities (Articles 10, 11, and 14) or the European Charter for Regional or Minority Languages.

Twenty years later, language rights have become an established feature of debates about language policy and language planning. But what is the relationship between language rights and language regimes, and do language rights ultimately influence State language policy? This special issue considers these questions, exploring the relationship between language rights, language regimes, and language policy in comparative and international perspective. In this introduction, we briefly set the scene by giving an overview of language rights and the diverse forms which such rights may take, before considering their relationship with language regimes and language policies.

Language rights can be found in different legal systems at the international, regional, and national levels. At the international level, there is no singular right to use a particular language. However, several different human rights recognized in international law have implications for the protection of language-related interests. Minority rights, for example, provide that

members of minority groups “shall not be denied the right, in community with the other members of their group . . . to use their own language” (International Covenant on Civil and Political Rights, Article 27). Non-discrimination rights prohibit discrimination against individuals on the basis of language. Rights to freedom of expression allow individuals to express themselves in the language of their choice. Cultural rights protect language as an aspect of culture and aim to safeguard peoples’ cultural security (Carbonneau, Jacobs & Keller 2021). And other rights can be used incidentally to protect language interests in certain situations. For example, the right to a fair trial requires that individuals who do not understand the language used by a court be provided with an interpreter for criminal proceedings. The right to education may require education in particular languages, or special assistance for children who do not speak the language used in a particular school (Mowbray 2012, 37–39).

Regional rights regimes similarly have implications for language use. Of particular note in this context are two developments within Europe: the European Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages. The former provides more far-reaching language rights for national minorities within Europe than those available at the international level, including rights to use their own language in communications with administrative authorities (Article 10(2)) and to mother tongue education (Article 14). The latter does not give language rights to individuals per se, but requires States to take measures to protect regional and minority languages on their territories.

It is evident from this brief survey of language rights at the international and regional levels that the system of protection for language use is patchwork: the ability to use particular languages will be protected in different ways in different contexts. An important distinction to note here is that between tolerance-oriented and promotion-oriented rights (Kloss 1971). Tolerance-oriented rights, such as freedom of expression and non-discrimination, prevent States from interfering with individuals’ private language use. They allow individuals to use whatever language they choose in their private

communications, but they do not impose a positive obligation on the State to offer public services to an individual in the language of their choice. Promotion-oriented rights, on the other hand, require the use of a particular language by public institutions, such as courts, administrative authorities, and schools. International and regional human rights systems focus largely on tolerance-oriented rights, establishing the freedom of individuals to use their own language without State interference or risk of discrimination. Promotion-oriented rights, on the other hand, are limited to particular contexts, such as the enhanced rights for European national minorities under the European Framework Convention for National Minorities.

There are two interesting points to note about this restriction of promotion-oriented rights. The first is that these rights tend to be accorded to indigenous groups or national minorities, but not to immigrants. The European Charter for Regional or Minority Languages, for example, specifically excludes immigrant languages from its scope of protection (Article 1(a)). This reflects much work in the field of political theory which argues that national minorities are entitled to promotion-oriented rights whereas immigrants are entitled only to tolerance-oriented language rights (Kloss 1971, 259–262). The second point to note is that these rights are generally tightly circumscribed, being said to apply only “as far as possible” (Framework Convention for the Protection of National Minorities, Article 10(2)) and where there are “substantial numbers” of minority individuals (Framework Convention for the Protection of National Minorities, Article 10(2); European Charter for Regional or Minority Languages, Article 1(b)). Thus, even national minorities have no automatic right to receive public services in their own language—practical considerations, such as the level of demand for services in the minority language and the cost involved in providing such services, must be taken into account.

This suggests that language rights at the international and regional levels allow States to retain considerable discretion regarding which languages they use in the provision of public services. In this sense, the impact of international and regional rights on State language regimes and language policies may be limited. However, many States include language rights within their national legal frameworks also, and such rights may be more

far-reaching than those provided for under international and regional law. States with official policies of multilingualism, for example, accord promotion-oriented rights to speakers of all official languages. For example, certain linguistic minorities may have the right to have an entire trial conducted in their language (without an interpreter), as is the case with the French-speaking minority in Canada (Jiménez-Salcedo 2014). Within such systems, the relationship between language rights and language regimes becomes more complicated. Rather than functioning as a check or restriction on the operation of language regimes, such rights are an inherent part of the language regime itself.

At the national level, then, language rights and language regimes are often intimately connected. And the questions of *which* languages are chosen to have official or national status, and how other languages are protected within such regimes, assume critical significance. In this context, it is worth noting that a very large number of States maintain official policies of public monolingualism “or, at most, delimited multilingualism, in the public domain” (May 2015, 355–356). The majority of States have only one official or national language, which is to be used in all public communication.

Where States have more than one official or national language, however, things become more complicated (and more interesting). The range of language regimes, and associated systems of language rights, is potentially unlimited. In general terms, however, it is possible to draw a broad distinction between territoriality-based regimes and personality-based regimes (McRae 1975). Under territoriality-based systems, language rights are differentiated across the territory of the State, such that different regions have different language regimes. Under personality-based systems, by contrast, an individual will have the same language rights regardless of which region of a State they are in. Many States will combine elements of both systems, with broad territoriality-based language regimes accompanied by certain personality-based rights.

Language policies can be understood as both broader and narrower in scope than language regimes. On the one hand, language policy can

refer to the whole framework of rights, regimes, and regulations designed to achieve particular linguistic outcomes for a society, along with the ideas and ideologies which underpin that framework (Johnson 2013, 4). On the other hand, language policy can be very specific, such as policies regarding which legal documents must be translated in court proceedings. In this respect, there is a distinction to be made between legal rules concerning language use, embodied in legislation or even a national constitution, and policies, which are designed to regulate behavior but do not have the force of law. Language policy may be implemented through legal rules or rights, but also through policies, principles and guidelines which are not legally binding.

The interrelationship of broad language policies and ideologies, legal rights and regimes, and specific policy guidelines produces a complex web of interactions, which the contributions to this special issue explore. The five articles in this special issue cover five different territories: Canada, Switzerland, Spain, Chile, and the European Union. Canada and Switzerland represent two examples of federal regulation of language policy (Gagnon & Iacovino 2007; Meune 2011). Spain, on the other hand, could be described as a federal society, in the sense suggested by Livingston (1952): with different communities grouped together territorially, this State has historically had great difficulties in accommodating its linguistic minorities politically and legally (Jiménez-Salcedo & Carbonneau 2021). Chile has faced similar difficulties with recognizing its indigenous minorities (Rojas 2013). The European Union, on the other hand, seems to have solved the complex language management issues associated with the operation of one of the largest supranational organizations in the world, through stated recognition of multilingualism (Martín Martín-Mora & Jiménez-Salcedo 2021).

The papers presented in this special issue examine each of these case studies and propose innovative ways of analyzing them. The new Canadian Official Languages Act, which Linda Cardinal (2023) discusses in her article, aims to resolve the minoritization of French in Canada by recognizing the actual asymmetry of this language with respect to English. The minoritization

of French has been hidden for decades by a federal language policy that touted formal legal equality between the two languages, as if the situation of French were comparable to that of English (Richard 2001). The new Act should better reflect the social reality of the situation of each language and help to address the minoritization of French, at least in those areas that fall under federal jurisdiction. However, Cardinal also notes the limits of this new legislation and possibilities for further development in future.

In his article, Manuel Meune (2023) presents the case of Switzerland, a country often described as exemplary in recognizing linguistic minorities. This success seems to be due to a system of political organization into territories (cantons), each with a single official language (that is, a territoriality-based regime). Cantons with several official languages can implement models of “differentiated territoriality” in cooperation with the federal level and taking into account existing social inequalities between languages. This has allowed the reinforcement of French in those monolingual or bilingual cantons where this language is spoken, as well as the recognition and promotion of Italian and Romansh as minoritized languages. Despite this, Meune also discusses three domains in which this idyllic image of a “glottophile” country can be challenged: the absence of Swiss-German dialects from the Constitutional texts—despite their great sociolinguistic vitality—, the lack of legal accommodation for the languages of immigrants, and the failure to recognize Franco-Provençal, a language still spoken in several French-speaking areas of the country.

María Ballester Cardell (2023) analyzes in her contribution how legal regulation in favor of minority languages is not sufficient to address sociolinguistic situations of minoritization when institutions in fact function in a monolingual way. The author studies the specific case of the administration of justice in Catalan in the Spanish region of the Balearic Islands, but her findings can be extended to other Catalan-speaking territories, such as Catalonia or the Valencian Country. Despite the declaration of official status enshrined in the Spanish Constitution, Ballester Cardell demonstrates—through her analysis of legislation and a Constitutional case study—that any language policy favorable to Catalan

in Spain is impossible to develop without change in the current legal and social context. In addition to legal obstacles, there are also barriers of a sociolinguistic nature, for example, the fact that legal training is done in Spanish, even in Catalan-speaking universities. This means that Spanish is perceived as the default language naturally used in formal contexts such as the administration of justice.

In his contribution to this special issue, Marco Espinoza Alvarado (2023) discusses the Rules of Procedure of the Chilean Constitutional Convention. The Rules have been presented as a model for promoting Chilean multilingualism, since they are supposed to promote indigenous languages, which have been hidden by the historical presence of Spanish as the only legally, administratively and socially relevant language of the country. Espinoza Alvarado conducts not only a textual analysis of the Rules, but also an analysis of the discourses of the social actors who intervened in the Convention and the communication practices observed in debates, as they were broadcast by the media and social networks. He finds that these discourses and communications practices undermined the principles established in the Rules of Procedure, such that these were not sufficient to change the established dynamic of monolingualism in Spanish.

The last case study explores a similar drive towards monolingualism, in this case in the institutions of the European Union. Alice Leal (2023) analyzes the contradiction between the formal principles of multilingualism expressed in the normative texts of the Union (particularly Regulation 1/1958 and the Treaties) and the de facto language policy of its institutions, which implicitly tends towards English monolingualism. This implicit or de facto policy is evidenced by factors such as the relative irrelevance of the multilingualism portfolio in the European Commission and the spread of English as a working language, as well as the massive increase of texts available only in that language. According to the author, these factors undermine and contradict the formal language policy established in the Treaties and, therefore, the founding principles of the Union. With a view to the future, Leal proposes a new modus operandi for the European institutions based on greater awareness

of language and cultural diversity and on procedures in which translation plays a more relevant role.

In our view, these five case studies demonstrate the difficult balance which must be struck by language rights and language policy in multilingual institutions and territories. On the one hand, the recognition of language rights has become an established feature of debates about any form of language policy and planning. On the other hand, these rights can be undermined in practice by the monolingual organization of States, ideologies favoring hegemonic languages, and neoliberal logics linked to economic profit and productivity. These factors represent a brake on the political and legal development of arrangements which protect and promote linguistic diversity. Addressing these factors requires careful language planning and crafting of language policy, but the survival of thousands of minority languages in their own historical territories or in migrant or diasporic communities demands the achievement of this difficult balance.

References

- Ballester Cardell, Maria.** 2023. "El foment i l'oferta activa de la llengua catalana enfront de la precarietat de l'ús de les llengües cooficials a l'Administració de justícia." In "Rights, Language Regimes, and Language Policy: An International Perspective," edited by Juan Jiménez-Salcedo & Jacqueline Mowbray. Special Issue, *Just. Journal of Language Rights & Minorities, Revista de Drets Lingüístics i Minories* 2 (1): 83-112. <https://doi.org/10.7203/Just.2.24900>.
- Carbonneau, Jean-Rémi, Fabian Jacobs & Ines Keller,** eds. 2021. *Dimensions of cultural security for national and linguistic minorities*. Berlin: Peter Lang. <https://doi.org/10.3726/b17952>.
- Cardinal, Linda.** 2023. "Canada's language policy-choices and the modernization of the Official Languages Act." In "Rights, Language Regimes, and Language Policy: An International Perspective," edited by Juan Jiménez-Salcedo & Jacqueline Mowbray. Special issue, *Just. Journal of Language Rights & Minorities, Revista de Drets Lingüístics i Minories* 2 (1): 21-47. <https://doi.org/10.7203/Just.2.25833>.

- Espinoza Alvarado, Marco.** 2023. "El Reglamento General de la Convención Constitucional chilena: entre la retórica del multilingüismo y el monolingüismo hegemónico en la práctica." In "Rights, Language Regimes, and Language Policy: An International Perspective", edited by Juan Jiménez-Salcedo & Jacqueline Mowbray. Special Issue, *Just. Journal of Language Rights & Minorities, Revista de Drets Lingüístics i Minorities* 2 (1): 115-146. <https://doi.org/10.7203/Just.2.24888>.
- Gagnon, Alain-G. & Raffaele Iacovino.** 2007. *Federalism, citizenship and Quebec: Debating multinationalism*. Toronto: University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442689718>.
- Jiménez-Salcedo, Juan.** 2014. "Politiques linguistiques et interprétation en milieu social au Canada : des droits linguistiques aux droits d'accès aux services publics." *Çédille Monografías* 4: 131-147.
- Jiménez-Salcedo, Juan & Carbonneau, Jean-Rémi.** 2021. "One-way bilingualism: The obstacles to the institutional completeness of Spain's peripheral languages." *Revista de Llengua i Dret* 76, 1-21.
- Johnson, David Cassels.** 2013. *Language policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Kloss, Heinz.** 1971. "Language rights of immigrant groups." *International Migration Review* 5 (2): 250-268. <https://doi.org/10.1177/019791837100500208>.
- Kymlicka, Will & Alan Patten,** ed. 2003. *Language rights and political theory*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1017/S0267190503000163>.
- Leal, Alice.** 2023. "Towards a multilingual *modus operandi* in the UE." In "Rights, Language Regimes, and Language Policy: An International Perspective," edited by Juan Jiménez-Salcedo & Jacqueline Mowbray. Special issue, *Just. Journal of Language Rights & Minorities, Revista de Drets Lingüístics i Minorities* 2 (1): 149-176. <https://doi.org/10.7203/Just.2.24859>.
- Livingston, William S.** (1952). "A note on the nature of federalism." *Political Science Quarterly* 67 (1): 81-95. <https://doi.org/10.2307/2145299>.
- Martín Martín-Mora, Concepción & Juan Jiménez-Salcedo.** 2021. "La política lingüística institucional de la Unión Europea: multilingüismo frente a simplificación." *Revista de Llengua i Dret* 75, 204-221.
- Mascia-Lees, Frances E. & Susan H. Lees.** 2003. "Introduction." *American Anthropologist* 105 (4): 710-711. <https://doi.org/10.1525/aa.2003.105.4.710>.

- May, Stephen.** 2014. "Justifying educational language rights." *Review of Research in Education* 38 (1): 215–241. <https://doi.org/10.3102/0091732X13506694>.
- May, Stephen.** 2015. "Introduction: Language rights and language policy: Addressing the gap(s) between principles and practices." *Current Issues in Language Planning* 16 (4): 355–359. <http://dx.doi.org/10.1080/14664208.2014.979649>.
- McRae, Kenneth D.** 1975. "The principle of territoriality and the principle of personality in multilingual states." *International Journal of the Sociology of Language* 4: 33–54. <https://doi.org/10.1515/ijsl.1975.4.33>.
- Meune, Manuel.** 2011. *Au-delà du Röstigraben. Langues, minorités et identités dans les cantons suisses bilingues*. Geneva: Georg.
- Meune, Manuel.** 2023. "Une législation suisse glottophile ? Entre territorialité et liberté, pragmatisme et indifférence : Un plurilinguisme à géométrie très variable." In "Rights, Language Regimes, and Language Policy: An International Perspective," edited by Juan Jiménez-Salcedo & Jacqueline Mowbray. Special issue, *Just. Journal of Language Rights & Minorities, Revista de Drets Lingüístics i Minorities* 2 (1): 49–81. <https://doi.org/10.7203/Just.2.25308>.
- Mowbray, Jacqueline.** 2012. *Linguistic justice: International law and language policy*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199646616.001.0001>.
- Phillipson, Robert**, ed. 2000. *Rights to language: Equity, power, and education*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum. <https://doi.org/10.4324/9781410605603>.
- Richard, John D.** 2001. "Le bilinguisme judiciaire au Canada." *Les Cahiers du droit* 42 (3): 389–396. <https://doi.org/10.7202/043648ar>.
- Rojas, Darío.** 2013. "Actitudes e ideologías de hispanohablantes en torno a las lenguas indígenas en el Chile del siglo XIX." *Lenguas Modernas* 42: 85–98.
- Skutnabb-Kangas, Tove & Robert Phillipson**, ed. 1994. *Linguistic human rights: Overcoming linguistic discrimination*. Berlin: Mouton de Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110866391>.

Treaties

European Charter for Regional or Minority Languages (adopted 5 November 1992, entered into force 1 February 1989) ETS 148.

<https://doi.org/10.7203/Just.2.26544>.

Framework Convention for the Protection of National Minorities (adopted 1 February 1995, entered into force 1 February 1998) CETS 157.

International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976. General Assembly resolution 2200A (XXI).

World Conference on Linguistic Rights: Barcelona Declaration. UNESCO. Executive Board, 150th, Paris, 1996. 150 EX/37.





JUST

JOURNAL OF LANGUAGE
RIGHTS & MINORITIES

— — — —
REVISTA DE DRETS
LINGÜÍSTICS I MINORIES

Canada's language policy-choices and the modernization of the Official Languages Act

Linda Cardinal 

To cite this article:

Cardinal, Linda. 2023. "Canada's language policy-choices and the modernization of the Official Languages Act." In "Rights, Language Regimes, and Language Policy: An International Perspective," edited by Juan Jiménez-Salcedo & Jacqueline Mowbray. Special issue, *Just. Journal of Language Rights & Minorities, Revista de Drets Lingüístics i Minories* 2 (1): 21–47.

<https://doi.org/10.7203/Just.2.25833>.

Article received: 28/12/2022 Final version accepted: 07/04/2023



© 2023 JUST. JOURNAL OF LANGUAGE RIGHTS & MINORITIES, REVISTA DE DRETS LINGÜÍSTICS I MINORIES, VOL 2 (1), CÀTEDRA DE DRETS LINGÜÍSTICS - UNIVERSITAT DE VALÈNCIA. ISSN: 2952-2307

Canada's language policy-choices and the modernization of the Official Languages Act

Linda Cardinal

Université de l'Ontario français, Canada

Abstract

The article discusses some of the key amendments to Canada's Official Languages Act, to be adopted in 2023. It argues that they rest on the view that French is vulnerable in the North American context, an understanding which found confirmation in the publication of the 2021 Census results on English and French in Canada. These amendments are also guided by the principle of substantive equality which justifies the adoption of specific measures for the promotion of French in sectors such as immigration, international affairs, postsecondary education, the economy, and research. However, the article shows that these amendments do not depart completely from the more conventional approach to official languages in Canada informed by political compromise and federalism for reasons of national unity. The principle of substantive equality remains subordinated to the view that English and French need to be treated in a symmetrical fashion. In the end, the article shows that the amendments manage to combine both the principles of formal and substantive equality. It also suggests that the recognition of substantive equality will test the limits of Canada's more conventional approach to official languages. In conclusion, the article calls for more research to monitor the implementation of these amendments.

Keywords: Canada, language policy, official languages, census data, Bill C-13

1. Introduction

Following years of debates on the state of languages in Canada, the federal government promulgated its first Indigenous Languages Act in 2019 (Canada 2019). In 2023, it is about to amend its Official Languages Act (Bill C-13). This article discusses key aspects of the proposed amendments to the Official Languages Act.¹ It contains three sections. The first provides a brief account of the 2021 census data on languages in Canada. The second section provides an overview of the evolution of Canada's official languages policy. The third section focuses on the proposed changes in Bill C-13.

The article shows that the new Official Languages Act builds on a new understanding of French and Indigenous languages as both being vulnerable in the North American context. In Canada, Indigenous languages have a long history of discrimination and colonialism that explains their vulnerable status, as well as the impact of English on their capacity to flourish. For French, the vulnerability is also due to the menace posed by the English language as the new lingua franca which threatens Canada's linguistic equilibrium.

The article also suggests that despite the representation of the French language as being vulnerable, a situation confirmed by the 2021 census data on languages, the new legislation rests on the more conventional understanding of language in Canada as a political compromise. It shows that while the proposed amendments to the Official Languages Act aim to reinforce the French language, they remain informed by other issues such as national unity or state stability. The article concludes that the new legislation is characterized by both patterns of continuity and change, while wanting to guarantee the survival of the French language across the country.

¹ For a comparative discussion of the Indigenous Languages Act and the Official Languages Act in Canada, see Cardinal and Huron (2022).

2. Data on languages in Canada

Every ten years, Statistics Canada, the main agency for data in the country, publishes results from the national census which includes important information on the state of languages in the country.² This data is useful for both the development and the implementation of the country's language legislation, such as the Official Languages Act, including legislation adopted by the provincial governments.

The most recent census data on languages in Canada was published in August 2022. Statistics Canada collected data for eleven variables:

- Knowledge of official languages, "whether the person can conduct a conversation in English only, French only, in both or in neither language" (SC 2022c).
- All languages spoken at home, meaning "all languages that the person speaks at home on a regular basis at the time of data collection" (SC 2021a).
- Language spoken most often at home, "the language the person speaks most often at home at the time of data collection" (SC 2022d).
- Other language(s) spoken regularly at home, "the language(s), if any, that the person speaks at home on a regular basis at the time of data collection, other than the language(s) they speak most often at home" (SC 2021d).
- Mother tongue, "the first language learned at home in childhood and still understood by the person at the time the data was collected. If the person no longer understands the first language learned, the mother tongue is the second language learned. For a person who learned more

² Statistics Canada is a governmental agency. It provides Canadians with data on all aspects of life including languages. It helps decision-makers in their work as well as citizens who need information on the state of the country. Every ten years Statistics Canada conducts the Canadian Census. The last Census was held in 2021. The data collected provides information on Canada as well as on the provinces and territories, census metropolitan areas, communities, and census tracts (SC 2023).

than one language at the same time in early childhood, the mother tongue is the language this person spoke most often at home before starting school" (SC 2021c).

- First official language spoken, either English or French (SC 2021b).
- Potential demand for federal communications and services in the minority official language (SC 2022h).
- Knowledge of non-official languages, which includes all languages except English and French (SC 2022b).
- All languages used at work or on the job on a regular basis (SC 2022a).
- Language used most often at work (SC 2022e).
- Other language(s) used regularly at work, "other than the language or languages they use most often at work" (SC 2022g).

Data from the Canadian census is used to describe the state of the French language in Canada. It emphasizes variables such as mother tongue, first official language spoken (English or French), knowledge of official languages (English and French), and language spoken most often at home. The focus is on the relationship between English and French, but the question on language spoken most often at home also helps understand the situation of all languages spoken in the country. These figures provide valuable information on the pull of English and French on speakers of other languages. More specifically, the category of "first official language spoken" helps capture the official language that Canadians are most likely to use in the public domain irrespective of mother tongue.

In 2021, Canada had a total of 36,620,955 people, of which the large majority spoke English (see Table 1). According to Statistics Canada, English is the first official language spoken for 3 out of 4 Canadians. The proportion of speakers of English has increased since 2016, from 74.8% to 75.5% in 2021. In contrast, while French is the first official language of a growing number of Canadians, the proportion of the population declaring French as its first official language is down from 22.2% in 2016 to 21.4% in 2021 (SC 2022i). Despite Canada's rich linguistic diversity, the prominence of English is obvious. The French language is more vulnerable, partly because of the growing attraction of English.

Table 1. Mother tongue, language most often spoken at home and first official language spoken, Canada, 2021

Languages	Mother tongue	Language most often spoken at home	First official language spoken
English	21,372,885	23,376,200	27,643,140
French	7,651,360	7,044,855	7,828,545
Non-official languages	8,844,470	4,636,560	--
Indigenous languages	188,900	85,835	--

Source: SC 2022f

Table 2 shows that most speakers for whom English is the first official language spoken are in Ontario (13,179,535), followed by British Columbia (4,718,195) and Alberta (4,078,135). In most of the provinces, the English language attracts most Canadians declaring a non-official language. It is no surprise that most speakers of French are in Québec (6,909,570) followed by Ontario (484,425) and New Brunswick (229,330). Outside these regions, French-speaking communities are much smaller. Already, in 2017, Statistics Canada (2017, 56) was predicting that the proportion of English as the first official language spoken was expected to increase while French would decline by 2036 falling from 22.9% in 2011 to 20.3% to 20.9%. When examined in relation to criteria of mother tongue and home language, these projections confirm the pull of English in Canada.

Table 2. Mother tongue, language most often spoken at home, and first official language spoken, provinces, 2021

Provinces	Mother tongue	Language most often spoken at home	First official language spoken
	English: 486,560	English: 494,120	English: 501,645
Newfoundland and Labrador	French: 2,215	French: 880	French: 2,110
	Other: 12,655	Other: 7,230	

Prince Edward Island	English: 132,425 French: 4,560 Other: 12,965	English: 139,195 French: 2,085 Other: 9,080	English: 146,265 French: 4,350
Nova Scotia	English: 851,545 French: 27,340 Other: 62,220	English: 896,020 French: 12,680 Other: 36,450	English: 926,860 French: 26,775
New Brunswick	English: 487,010 French: 225,560 Other: 33,115	English: 528,115 French: 201,560 Other: 19,265	English: 528,550 French: 229,330
Québec	English: 639,365 French: 6,291,440 Other: 1,167,550	English: 874,185 French: 6,512,870 Other: 662,615	English: 1,088,820 French: 6,909,570
Ontario	English: 9,179,655 French: 463,120 Other: 3,787,835	English: 10,910,560 French: 254,870 Other: 2,219,265	English: 13,179,535 French: 484,425
Manitoba	English: 935,110 French: 36,740 Other: 296,745	English: 1,084,900 French: 14,715 Other: 172,570	English: 1,269,710 French: 36,195
Saskatchewan	English: 911,765 French: 12,565 Other: 158,135	English: 996,645 French: 3,215 Other: 90,820	English: 1,094,690 French: 11,335
Alberta	English: 3,083,840 French: 64,855 Other: 906,680	English: 3,481,545 French: 22,755 Other: 550,665	English: 4,078,135 French: 64,440
British Columbia	English: 4,718,195 French: 54,420 Other: 1,379,145	English: 3,888,825 French: 17,245 Other: 847,550	English: 4,718,195 French: 56,495
Yukon	English: 31,995 French: 1,785 Other: 4,705	English: 35,684 French: 1,035 Other: 2,235	English: 37,720 French: 1,810
Northwest Territories	English: 30,795 French: 1,130 Other: 6,925	English: 35,345 French: 615 Other: 3,345	English: 39,055 French: 1,135
Nunavut	English: 12,100 French: 520 Other: 20,130	English: 17,060 French: 340 Other: 15,475	English: 33,955 French: 575

Source: SC 2022f

The data on the English language in Québec also deserves some attention, with 13% of the population declaring English as its first official language, an increase from 1% since the 2016 Census. Most English speakers are found on and around the island of Montreal. According to Statistics Canada, English–French bilingualism has also increased in Québec (especially amongst the French-speaking population), from 44.5% to 46.4%, while it has remained stable in Canada as a whole with 18% in 2021 in comparison to 17.9% in the 2016 Census. More specifically, bilingualism amongst the English-speaking population outside of Québec is much lower than in Québec. According to Statistics Canada, although there has been an increase in the bilingualism rate in Québec (as noted above, from 44.5% to 46.4%), the situation is reversed outside of Québec where it is decreasing (from 9.8% to 9.5%) (SC 2022j).

Data show that the English language is not under threat in Québec. The Anglo-Québec community also has a solid set of historical institutions, including hospitals, universities, and community-based organizations (Cardinal & Léger 2019). Even though English and French have equal status and rights in Canada, the tendency to compare the situation of Francophone minority communities with that of the English population in Québec is flawed. Outside of Québec, the need for the federal government—and for the provinces—to improve their funding programs to promote and protect Francophone communities is pressing.

In sum, the 2021 census reveals different patterns of growth for the English and French languages. In Québec, the competition between English and French is important while in the rest of the country, English is dominant. Moreover, resistance to official bilingualism is growing in some parts of the country, based on the view that requirements to speak French, in the civil federal public service, would be a form of discrimination (Martin 2021; Wernick 2021).

3. Three generations of language policies in Canada

Language policies are the result of complex interactions between state traditions, interest-group politics, and language ideologies within a particular

language regime.³ Canada is no exception with its tapestry of nations and peoples, including its Indigenous population, Québec and Acadia, and its various immigrant groups which comprise its ethnocultural diversity (Taylor 1995; Tully 1995; Kymlicka 1998; Gagnon & Iacovino 2007; Gagnon 2021). Throughout its history, the country has had to face important language issues with regards to the status provided to French (Martel & Pâquet 2010). Before the 19th century, language choices were made through some form of brokerage politics between Anglophones and Francophones (Cardinal 2016), but those were meant to accommodate, not to regulate.

With the creation of the Canadian federation in 1867, Canada witnessed its first generation⁴ of language policy regarding the French language. Article 133 of the 1867 Constitution gave the French and English languages the same status in the federal parliament and the Québec legislature, as well as in the federal and Québec courts. This was probably the first time that the status of French was formalized in an official constitutional text. Put differently, Article 133 determines how, when, and where the language can be used.

³ A “language regime” comprises a State’s practices and representations related to language and language use as projected through State policies and as acted upon by language users (Sonntag & Cardinal 2015, 6).

⁴ The concept of generation is a descriptive tool which helps address how language policies or State practices are transformed or shaped within a particular language regime. In the social sciences it usually points to the role of young people in social change. Simply put, it involves a particular population born during the same period (Nemčok & Wass 2021). In the same manner, scholars in public policy discuss generations of research in periods of ten years (Ferretti, Pluchinotta & Tsoukiàs 2019). We use the concept of generation in language policies as a tool to describe patterns of change in the development of language policy-choices. However, it is not possible to define the generations of language policies so neatly in periods of 15 years. The first generation lasted for 100 years, from 1867 to 1963, while the second generation went for 20 years from 1963 to 1982, and the third generation has been going on for over 30 years. Those patterns are not consistent with the literature in public policy because the official language policy is not reviewed unless the government chooses to do so. The new proposed Official Languages Act will contain a provision that requires such revision once adopted. See Article 42(1): “On the 10th anniversary of the day on which this section comes into force and every 10 years after that anniversary, the Minister must undertake a review of the provisions and operation of this Act” (Canada 2022).

At the time, the status granted to the French language in the Constitution was viewed as a major compromise to insure support from Québec for the newly proposed federal arrangement. As suggested by Harrington (2017) for Gochnauer (1991, 66), language rights “are born in the attempt to create stable national systems of multilingual populations.” They do not have a universal character “because they are the result of political compromises unique to each particular national situation” (Harrington 2017, 2018). As such they pursued brokerage politics as witnessed throughout Canadian history. Article 133 does not call for State intervention; it is thus a form of negative right. No measures were taken to implement the new status of French under Article 133. It was only in 1959 that translation services were provided to parliamentarians who wanted to speak French in the debates in Canadian Parliament. English also remained the dominant language of the courts, to say nothing of the civil service.

A federal rather than unitary political regime was the other major concession to Québec at the time. However, the Canadian Constitution did not specify which order of government was responsible for language. The latter was defined as ancillary, which meant that all governments (federal and provincial) could adopt language policies in their own jurisdictions. In Québec, this meant that the government could adopt its own language laws, including legislation to protect the French language. In the other provinces, however, it justified the prohibition of French (and other languages) in the legislatures and, more importantly, in schools. Francophones were left with no guarantees (Aunger 2005; Cardinal 2015). They were subject to the majoritarian political process.

The second generation of language policies results from the Royal Commission of Bilingualism and Biculturalism in Canada. The Commission was created in 1963, to study the relationship between the “two founding peoples” (English and French) and make recommendations to improve the situation of French Canadians, while taking account of the contributions from other ethnocultural groups in the country (Laing & Cooper 2019). Following the Commission, in 1969, French and English were declared official languages of the Canadian federation. The Official Languages Act, 1969, gave official

language rights to all Canadians: the right to federal services in the official language of their choice; the right of Francophones and Anglophones to equitable representation in the public service; and the appointment of the first official languages commissioner.

However, the new policy was informed by an understanding of language rights as political rights in keeping with Canada's tradition of granting negative rights (MacMillan 1998). The new language policy pursued the State tradition of compromise between Francophones and Anglophones in order to keep the country united (Cardinal 2015). Political reasons, that is, the growing independentist movement in Québec, prompted political action, but there was no substantial commitment to transforming the relative status of the two official languages. The implementation of the new policy was thus limited. It led to some change, such as the hiring of more Francophones in the federal civil service, but it did not provide the necessary means to promote French as an official language within the government, in particular the civil service where English remained the dominant language (Turgeon & Gagnon 2015; Gaspard 2019). The implementation of language rights hence remained restrictive.

In 1971, the Canadian government adopted the concept of "designated bilingual regions," such that civil servants working in those regions were granted the possibility of using the official language of their choice (Robichaud 1983). The regions selected as "designated bilingual regions" were the northern part of New-Brunswick, where there is a majority of Francophones, parts of Québec and Montreal where the Anglophone minority was concentrated, and the eastern part of Ontario, as well as the Ottawa region, as the federation's capital. Furthermore, in order to make the learning of French more attractive, in 1977, the Canadian government created a bilingual bonus.⁵

⁵ The bilingual bonus is a taxable benefit of \$800 given annually to all civil servants who have positions requiring both official languages, English and French (Canada 2012; Lecomte 2017).

In 1971, the Canadian government also adopted a policy on multiculturalism, meaning that immigrants would be encouraged to maintain and promote their culture and languages. This policy was subordinated to the Official Languages Act in order for Canada to develop as a multicultural country within a bilingual context. Provinces could also adopt their own language policies, including for the promotion of the French language.⁶ Outside of Québec, Francophone minority communities were struggling with rates of assimilation as high as 70% in some areas—a situation which was considerably different from that of English-speaking communities in Québec. Only New Brunswick adopted its own Official Languages Act in 1968. No other provinces would follow suit. English would be the *de facto* official language of most provinces.

A third generation of language policies emerged in 1982, when French and English were incorporated into the new Canadian Charter of Rights and Freedoms. The Charter recognized that French and English have equal power, status, and privileges. It confirmed the government's will to move beyond the view that language rights are political in order to embrace a more universal and positive understanding of those rights. The approach is particularly apparent in two areas. First, the new Charter includes a provision which recognizes the right of members of official language communities to receive instruction in their mother tongue (Article 23).⁷ This approach is informed by the view that language and culture are essential to an individual's identity. As suggested by Réaume and Green (1984, 777), the Charter therefore provides individuals with the "linguistic security" needed "to live a full life in a community of people who share one's language."

⁶ For a discussion of how bilingualism and multiculturalism interact within Canadian federalism, see Laforest (1992) and Kymlicka (1998). Canada's multicultural policy does not prevent the promotion of multilingualism at a federal level. However, it is provinces and territories that promote multilingualism in the context of schooling programs, which is an area of intervention that falls under their jurisdiction (Cardinal & Léger 2019).

⁷ The new Article 23 was particularly controversial because it led the federal government to intervene in an area which was not under its jurisdiction. Education is a competency which belongs to the provinces. For that reason, Canada's language regime became court driven since the implementation of Article 23 depended mostly on the result of court cases. For a detailed analysis of the different court cases, see Cardinal and Foucher (2017).

Secondly, the Charter led to the adoption of a new Official Languages Act in 1988 to replace the 1969 Act. The new legislation was also guided by a more positive understanding of language rights, specifically that language rights may require positive state action. This was particularly evident with regards to two sections of the new legislation, sections V and VII. Section V recognized the right of civil servants to work in the official language of their choice, which would require major State intervention to promote the use of French within the federal civil service. Section VII imposed an obligation on the federal government to work towards the enhancement and development of its official language minority communities, that is, Francophones living outside of Québec and Anglophones living in Québec.⁸ Finally, in 2003, the Canadian government adopted its first plan for the promotion of its official languages, to contribute to the enhancement and development of its official language minorities.⁹

In 2005, the Canadian government adopted an amendment to the Act to require that the adoption of “positive measures” for the enhancement and development of its official language minority communities. However, it never provided a proper definition of what could be considered a “positive measure.” Therefore, the means to promote official language minorities were never really defined. The Canadian government made investments in different programs, such as supporting official language groups and projects to promote official languages, but with no real monitoring of its actions to see if the means were reflective of its goals.

Furthermore, most of the government’s action around official languages requires interventions in areas such as health, education, social services, and immigration, which also fall entirely or partly under the jurisdiction of the provinces. Because of federalism, official language minorities, in particular

⁸ While Canada’s policy on multiculturalism was adopted in 1971, with the 1988 Official Languages Act, the federal government also adopted its first piece of legislation on multiculturalism which recognized the right of all Canadians to their own cultural and linguistic heritage. Importantly, it reaffirmed multiculturalism within a bilingual context.

⁹ Canada has had four language plans—at the time of writing a fifth one is in preparation.

members of Francophone communities in the Anglophone provinces, have been caught in the intricacies of federal-provincial relations, where every project needs to be approved by both governments without their participation of official languages minority groups at the negotiating table. Further, because of Canada's original political compromise, provinces have no obligation to follow the federal government's action. In 1989, Ontario adopted its own language policy, which offered services in French where reasonable and practical. Other provinces followed much later. In 2022, British Columbia is the only province that does not have a French language policy. The provinces recognize their role in the enhancement and development of their official language minority, but they are under no obligation to collaborate with the federal government to that end.

Finally, within the federal government services, which include criminal justice, employment, foreign affairs, research, transportation, and many more, should be actively offered in both official languages, but in its yearly reports the Official Language Commissioner shows that offering services in French remains an issue¹⁰ (Normand 2019). Federal civil servants have the right to work in the official language of their choice, but the dominant language of the public service remains English. The Department of Foreign Affairs is a good example of a sector where there are no Francophone civil servants in positions of authority except for political appointments. Requirements for the French language in this Department are questioned regularly, as frequently reported in the French-language media (Caillou 2020; Proulx 2020, 2022).

In the end, despite the government's adoption of a more ambitious piece of legislation, which clearly moves the language of rights from political to more universal rights, the implementation of the new Act remained problematic. Rayner and Howlett (2009) claim that incoherence and inconsistencies in a policy can eventually produce "policy drift." We suggest that the past 60 years of layering in language policies in Canada have produced inefficiencies created

¹⁰ For details, see the annual reports of the Official Languages Commissioner (OCOL 2023).

by years of unfinished reforms, or to use these authors' formulation (2009, 323), "a palimpsest-like mixture of inconsistent and incoherent policy elements." Bill C-13 is a response to the shortcomings in the 1988 language legislation.

4. Bill C-13's proposed changes to the Official Languages Act

Bill C-13 is the result of more than five years of effort by Francophone minority groups in Canada to put the modernization of the Official Languages Act on the political agenda. For the main organization representing these groups, the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA), a more robust piece of legislation which would guarantee the vitality of the French language was needed (Dubé 2018). In 2018, the Prime Minister of Canada, Justin Trudeau, announced that his government would modernize the Act (Dubé 2018). In 2019, then Minister of Official Languages, Mélanie Joly, conducted extensive consultations to identify key issues that would need to be addressed in order to ensure the continuity of official-language minority communities (Canadian Heritage 2019). In 2020, the Throne Speech¹¹ contained a special mention calling on the government to protect the French language in Canada, including in Québec, and to reinforce the Official Languages Act (Cournoyer-Paquin 2020). In June 2021, the Official Languages Minister published the white paper French and English: Towards Real Equality of Official Languages in Canada (Canadian Heritage 2021), which led to the introduction of Bill C-32. That bill "died" shortly after on the Order Paper because of the dissolution of Parliament which led to the September 2021 federal elections. However, the return of the Liberal Party to the government provided the necessary continuity in the area of official languages.

¹¹In Canada, at the opening of a session of Parliament, the Governor General reads the Speech from the Throne in the Senate Chamber. The Speech usually contains the government priorities for the new parliamentary session (Senate of Canada 2021).

In March 2022, the new Minister for Official Languages, Ginette Petitpas-Taylor, tabled Bill C-13, *An Act to amend the Official Languages Act, to enact the Act respecting the use of French within private enterprises under federal jurisdiction and to make amendments related to other laws*. While this bill maintains the structure and the different sections of the existing Official Languages Act, it introduces important new features, which can be grouped into three categories.

First, Bill C-13 incorporates in the preamble of the Official Languages Act the observation that French is a vulnerable language, notably because of the predominance of English in the North American context. Bill C-13 further recognizes the historic role the French language has played in the development of the country. It also states that language rights are to be interpreted in light of their remedial character in order to guarantee the continuity of French in Canada. The preamble also specifies that “the Government of Canada is committed to cooperating with provincial and territorial governments¹² and their institutions to support the development of English and French linguistic minority communities, to provide services in both English and French, to respect the constitutional guarantees of minority language educational rights and to enhance opportunities for all to learn both English and French” (Canada 2022). The reference to the federal character of Canada is incorporated in the Act “to guarantee that all agreements between the federal government and the provinces are made in both official languages and that both versions are equally authoritative” (Canada 2022).

Secondly, Bill C-13 innovates in incorporating the principle of “substantive equality” into the Official Languages Act in particular to introduce measures to guarantee the promotion of French. It requires that the government “takes into account, where necessary, the differences in characteristics and

¹² In Canada, provincial governments have legislative authority in comparison with territories who have delegated authority. There are three territories in Canada: Northwest Territories, Nunavut, and Yukon (Graham & Yarhi 2006).

circumstances of minority communities and provides services with distinct content or using a different method of delivery to ensure that the minority receives services of the same quality as the majority” (Canada 2011). In other words, the reference to the principle of substantive equality in Bill C-13 confirms that advancing the equality of English and French in Canada includes the use of differentiated means, in particular to meet the needs of Francophone minorities. The principle of substantive equality should also guide the adoption of “positive measures” by the government to ensure the enhancement and development of official language minorities.¹³ In this context, the provisions of Bill C-13 on Francophone immigration have significant structuring potential. The adoption of a Francophone immigration policy is one of the new positive measures that the federal government will have to adopt in order to contribute to the sustainability of the Francophonie in the country. Other areas of State intervention will include the development of measures to promote French as a scientific language, and in Canadian diplomatic relations. Bill C-13 also extends the

¹³ Bill C-13 defines the concept of “positive measures” in Article 6. Subsections (1) to (3) in the article refer to definitions and interpretations. These measures “(a) shall be concrete and taken with the intention of having a beneficial effect on the implementation of the commitments under subsections (1) to (3); (b) shall respect (i) the necessity of protecting and promoting the French language in each province and territory, taking into account that French is in a minority situation in Canada and North America due to the predominant use of English, and (ii) the necessity of considering the specific needs of each of the two official language communities of Canada, taking into account the equal importance of the two communities; and (c) may include measures, among others, to (i) promote and support the learning of English and French in Canada, (ii) foster an acceptance and appreciation of both English and French by members of the public, (iii) induce and assist organizations and institutions to project and promote the bilingual character of Canada in their activities in Canada or elsewhere, (iv) support the creation and dissemination of information in French that contributes to the advancement of scientific knowledge in any discipline, and (v) support sectors that are essential to enhancing the vitality of English and French linguistic minority communities, including the culture, education—from early childhood to post-secondary education—health, justice, employment and immigration sectors, and protect and promote the presence of strong institutions serving those communities” (Canada 2022).

areas within which the Canadian government is required to take positive action to enhance and develop its official linguistic minorities, to include areas such as early education, postsecondary education, and employment. Steps to be taken in these areas will also be guided by the principle of ensuring substantive equality for Francophone minorities.

In keeping with the principle of substantive equality, Bill C-13 includes the enactment of a separate, new Act, the Use of French in Federally Regulated Private Businesses Act. This Act imposes responsibilities on the Canadian government to encourage the use of French (as a language of service and language of work) in private businesses under federal jurisdiction located in Québec, and in regions with a strong French presence in the rest of the country.

Third, Bill C-13 reinforces the responsibilities and powers of key stakeholders in the implementation of the legislation. For example, it confers a coordination and leadership role on the Department of Heritage Canada for the implementation of the amended Act. It also reinforces the responsibilities of Treasury Board in matters of monitoring and coordination of particular sections of the Official Languages Act—such as Parts IV (Communications with and Services to the Public), V (Language of Work), and VI (Participation of English-speaking and French-speaking Canadians), and Subsection 41(2) of Part VII (Advancement of English and French)—within federal institutions. The bill grants new powers to the Commissioner of Official Languages to ensure greater compliance with the Official Languages Act, including the power to enter into compliance agreements with federal institutions and to issue orders against them in certain instances. This is particularly relevant in relation to the transportation sector, including the regulation of Air Canada, a corporation subject to the Act.¹⁴ The bill also requires that judges of the Supreme Court of Canada be bilingual (in English and French), as judges in all other federal courts are already required to be. Finally, Bill C-13 creates the obligation to conduct a periodic review of the Official Languages Act.

¹⁴ For example, see Global News (2019).

These new developments pave the way for a fourth generation of language policy in Canada that requires differentiated measures in order to address inequalities and promote the French language. This fourth generation of language policy also reaffirms the positive role of the State in developing those measures. However, Bill C-13 contains important limits. It is premised on the concept of substantive equality but only in a limited way. A closer look at Bill C-13 shows that it reaffirms the equality between English and French in a systematic fashion, in order to keep a certain symmetry between Anglophones in Québec and Francophones in the rest of Canada. This symmetry is understood as an important compromise for national unity reasons. The principle of symmetry with Francophones living outside of Québec is associated with peace and harmony between linguistic communities in the country (Jennings 2023). Commenting Bill C-13, the Quebec Community Groups Network (QCGN), the main lobby group in Québec for Anglophones, fears that promoting the French language will be done at the expense of the English language in Québec. It believes, as suggested by its president, that giving rights to one group can only be done at the expense of another group.¹⁵ In other words, the recognition of specific measures to promote the French language including in Québec could represent a threat to the future of English speaking communities in Québec. Any breach of the principle of symmetry is viewed as a threat to the viability of Anglophones in Québec.

Bill C-13's strength may be its commitment to substantive equality with regards to the enhancement and development of Francophone communities outside of Québec. However, while it proposes new rights for Francophones, such as the right to receive services in French in federally regulated private businesses, these rights exist only where numbers warrant. The bill also calls for constructive relations between the federal and provincial governments but does not provide any guidelines for how

¹⁵ "It's not by giving new rights to one group and by taking it away from another is the way to accomplish this," says QCGN President Eva Ludvig (QCGN 2022).

this should occur. Finally, the bill contains few measures to implement the right of civil servants to work in French in the federal public service.

We argue that Bill C-13's incoherence may be the result of Canada's tradition of political compromise, that is, moving incrementally, not rushing the English-speaking majority into change. As stated by Rayner and Howlett (2009, 99), policies must be regarded as "always embedded in pre-existing contexts where the relics of earlier policy initiatives are found in paradigms, institutions, practices and established actor networks." For example, imposing too many constraints on provinces would lead to a major crisis of federalism. Imposing specific measures for the promotion of French in the civil service could raise concerns that affirmative action in favour of Francophones could be contrary to the merit principle.

Finally, Rayner and Howlett (2009) use the concept of policy exhaustion to suggest that when a policy regime is undermined, it calls for radical solutions. The principle of substantive equality is the potential "radical response" to a policy whose objectives have been undermined because of a flawed process of implementation. Bill C-13 will be an important test of the capacity of Canada's language regime to adapt to demands for substantive change.

5. Conclusion

Language policy-choices are made through complex processes. The transition from one generation of language policy is not easy. In Canada, with each transition, new goals were added to Canada's language policies; new promises were made but not always kept. Even during those moments of change, the policy choices made seem to continue to embody past norms and practices. New policies can also be the result of policy drifts.

The French language in Canada may be viewed as a vulnerable language, but our article shows that the Official Languages Act is defined within the limits of existing State traditions, such as political compromise and federalism. The goals of Bill C-13 are more ambitious, but their implementation will certainly confront the limits of Canada's approach

of political compromise. More research will be needed to monitor the implementation of the new policy until it is revised.

References

- Aunger, Edmund.** 2005. "One language and one nationality: The forcible constitution of a unilingual province in a bilingual country, 1870–2005." In *Forging Alberta's constitutional framework*, edited by Richard Connors & John M. Law, 103–135. Edmonton: University of Alberta Press.
- Caillou, Isabelle.** 2020. "L'opposition dénonce l'absence de francophones au sommet de la diplomatie canadienne." *Le Devoir*, December 14, 2020. https://www.ledevoir.com/politique/canada/591721/l-opposition-denonce-l-absence-de-francophones-au-sein-de-la-diplomatie-canadienne?utm_medium=Social&utm_campaign=Autopost&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR36h_9dNI090WfQI0rpxtIjR3uKrMh-JSzs_MPnuyo9kwzXZuwDTOm6l4#Echobox=1607998273.
- Canada.** 2011. "Analytical grid (substantive equality)." Ottawa: Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/official-languages/public-services/analytical-grid-substantive-equality.html>.
- Canada.** 2012. "Bilingualism bonus." Ottawa: Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/terms-conditions-employment/bilingualism-bonus.html>.
- Canada.** 2019. Indigenous Languages Act S.C. 2019, c. 23. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-7.85/page-1.html>.
- Canada.** 2022. Bill C-13. An act to amend the Official Languages Act, to enact the use of French in Federally Regulated Private Businesses Act and to make related amendments to other Acts. <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/44-1/bill/C-13/first-reading>.
- Canada.** 2023. Indigenous Languages Act S.C. 2019, c. 23. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-7.85/page-1.html>.
- Canadian Heritage.** 2019. "Minister Joly announces a review of the Official Languages Act to support the vitality of official languages across Canada

and the full recognition of English and French in Canadian society." Ottawa: Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/news/2019/03/ministerjoly-announces-a-review-of-the-official-languages-act-to-support-the-vitality-of-official-languages-across-canada-and-the-full-recognition-.html>.

Canadian Heritage. 2021. *French and English: Towards real equality of official languages in Canada*. Ottawa: Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/corporate/publications/general-publications/equality-official-languages.html>.

Cardinal, Linda. 2015. "Language regime and language politics in Canada." In *Language regimes and state traditions*, edited by Linda Cardinal & Selma Sonntag, 29–43. Montreal: McGill–Queen’s University Press.

Cardinal, Linda. 2016. "Language policymaking and planning in Québec and in Canada." In *Quebec questions. Quebec studies for the twenty first century*, edited by Stéphan Gervais, Christopher Kirkey & Jarrett Rudy, 175–196. Oxford: Oxford University Press.

Cardinal, Linda & Pierre Foucher. 2017. "Minority languages, education and the Constitution in Canada." In *Oxford handbook of Canadian constitutionalism*, edited by Oliver Peter, Patrick Macklem & Nathalie Des Rosiers, 553–574. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/law/9780190664817.003.0026>.

Cardinal, Linda & Rémi Léger. 2019. "Ethnocultural and linguistic diversity: New challenges to Canada’s language regime." In *Language policies in Canada and in the United States*, edited by Thomas Ricento, 300–317. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108684804.017>.

Cardinal, Linda & Miranda Huron. 2022. *Canada’s language policies: Well-established, but still room for Improvement*. Ottawa: Forum of Federation. <https://forumfed.org/document/canadas-language-policies-well-established-but-still-room-for-improvement/>.

Cournoyer Paquin, Bruno. 2020. "Discours du Trône : vers un traitement asymétrique des langues officielles?" *Francopresse*, September 25, 2020. <https://francopresse.ca/2020/09/25/discours-du-trone-vers-un-traitement-asymetrique-des-langues-officielles/>.

- Dubé, Jean-Pierre.** 2018. "Justin Trudeau promet de moderniser la Loi sur les langues officielles." *Francopresse*, June 6, 2018. <https://francopresse.ca/2018/06/06/justin-trudeau-promet-de-moderniser-la-loi-sur-les-langues-officielles/>.
- Ferretti, Valentina, Irene Pluchinotta & Alexis Tsoukiàs.** 2019. "Studying the generation of alternatives in public policy making processes." *European Journal of Operational Research* 273 (1): 353–363. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2018.07.054>.
- Gagnon, Alain-G.** 2021. "Multinational federalism: Challenges, shortcomings and promises." *Regional & Federal Studies* 31 (1): 99–114. <https://doi.org/10.1080/13597566.2020.1781097>.
- Gagnon, Alain-G. & Raffaele Iacovino.** 2007. *Federalism, citizenship and Quebec: Debating multinationalism*. Toronto: University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442689718>.
- Gaspard, Helaina.** 2019. *Canada's official languages: Policy versus work practice in the Federal Public Service*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Global News.** 2019. "Air Canada ordered to pay \$21K for violating French language rights." *Global News*, August 29, 2019. <https://globalnews.ca/news/5833286/air-canada-french-language-rights/>.
- Gochnauer, Myron.** 1991. "Philosophical musings on persons, groups and rights." *University of New-Brunswick Law Journal* 40: 66–86.
- Graham, Katherine & Eli Yarhi.** 2006. "Territorial government in Canada." *The Canadian encyclopedia*. <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/territorial-government>.
- Harrington, Matthew P.** 2017. "Language rights and the political compromise doctrine." *Supreme Court Law Review* 78: 275–304. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3006053>.
- Jennings, Marlene.** 2023. "Opinion: Federal official languages bill is cause for alarm." *Montreal Gazette*, June 14, 2022. <https://montrealgazette.com/opinion/opinion-federal-official-languages-bill-is-cause-for-alarm>.
- Kymlicka, Will.** 1998. *Finding our way. Rethinking ethnocultural relations in Canada*. Oxford: Oxford University Press.

- Laforest Guy.** 1995. *Trudeau and the end of the Canadian dream*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Laing, George & Celine Cooper.** 2019. "Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism." *The Canadian encyclopedia*. <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/royal-commission-on-bilingualism-and-biculturalism>.
- Lecomte, Lucie.** 2017. *The federal public service bilingualism bonus*. Ottawa: Library of Parliament. https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201729E.
- MacMillan, Michael.** 1998. *The practice of language rights in Canada*. Toronto: University of Toronto. <https://doi.org/10.3138/9781442678705>.
- Martel, Marcel & Martin Pâquet.** 2010. *Langue et politique au Canada et au Québec. Une synthèse historique*. Montreal: Boréal.
- Martin, Laurence.** 2021. "Le bilinguisme, «L'affaire des francophones» dans la fonction publique fédérale." *Radio-Canada*, June 22, 2021. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1892873/francais-protection-langue-officielle-anglais>.
- Nemčok, Miroslav & Wass, Hanna.** 2023. "Generations and political engagement." *Oxford research encyclopedia of politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1756>.
- Normand, Martin.** 2019. "L'offre active de services en français : généalogie d'un outil de politique publique." *Francophonies d'Amérique* 48: 37–59. <https://doi.org/10.7202/042537ar>.
- OCOL = Office of the Commissioner of Official Languages.** 2022. *Annual Reports*. https://www.clo-ocol.gc.ca/en/publications/annual_reports/index.
- Proulx, Boris.** 2022. "La haute direction d'Affaires mondiales Canada ne fait toujours pas plus de place au français." *Le Devoir*, November 10, 2022. <https://www.ledevoir.com/politique/canada/770211/affaires-mondiale-canada-la-haute-direction-ne-fait-pas-du-francais-une-priorite>.
- Proulx, Boris.** 2020. "Les francophones quasiment absents des postes clés de la diplomatie canadienne." *Le Devoir*, December 14, 2020. <https://www.ledevoir.com/politique/canada/591673/langues-diplomatie-unilingue-au-sommet>.
- QCGN = Quebec Community Group Network.** 2022. "QCGN President Eva

- Ludvig." *Press Coverage, QCGN News*, November 9, 2022. <https://qcgnc.ca/bill-c-13-coming-under-fire-from-anglophone-communities-in-quebec/>.
- Rayner, Jeremy & Michael Howlett.** 2009. "Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution." *Policy and Society* 28 (2): 99–109. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2009.05.001>.
- Réaume, Denise & Lorne Greene.** 1989. "Education and linguistic security in the Charter." *McGill Law Journal* 34 (4): 777–816.
- Robichaud, Jacques.** 1983. "Le bilinguisme dans l'administration fédérale du Canada (1969–1982)." *Les Cahiers de droit* 24 (1): 115–130 <https://doi.org/10.7202/042537ar>.
- Sonntag, Selma & Linda Cardinal.** 2015. "Introduction: Conceptualizing language regime and state traditions." In *Language regimes and state traditions*, edited by Linda Cardinal & Selma Sonntag, 3–28. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Senate of Canada.** 2021. "The speech from the Throne marks the return to Parliament." *SenCA+Magazine*. November 17, 2021. <https://sencanada.ca/en/sencaplus/how-why/the-speech-from-the-throne-marks-the-return-of-parliament/>.
- SC = Statistics Canada.** 2021a. "All languages spoken at home of person." <https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=1231377>.
- Statistics Canada.** 2017. *Language projections for Canada, 2011 to 2036*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/89-657-x/89-657-x2017001-eng.pdf?st=wj8QILSV>.
- Statistics Canada.** 2021b. "First official language spoken." <https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DECI&Id=30413>.
- Statistics Canada.** 2021c. "Mother tongue." <https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DECI&Id=30433>.
- Statistics Canada.** 2021d. "Other language(s) spoken regularly at home." <https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=41231>.
- Statistics Canada.** 2022a. "All languages used at work of on the job on a regular basis." <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/>

[ref/dict/az/Definition-eng.cfm?ID=pop268](https://www12-2021.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/ref/dict/az/Definition-eng.cfm?ID=pop268).

Statistics Canada. 2022b. "Knowledge of non-official languages." <https://www12-2021.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/ref/dict/az/definition-eng.cfm?ID=pop054>.

Statistics Canada. 2022c. "Knowledge of official languages." <https://www12-2021.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/ref/dict/az/Definition-eng.cfm?ID=pop055>.

Statistics Canada. 2022d. "Language spoken most often at home." <https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=37991>.

Statistics Canada. 2022e. "Language used most often at work." <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/ref/dict/az/definition-eng.cfm?ID=pop222>.

Statistics Canada. 2022f. "Mother tongue by first official language spoken, language spoken most often at home and other language(s) spoken regularly at home: Canada, provinces and territories, census metropolitan areas and census agglomerations with parts." <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=9810016901>.

Statistics Canada. 2022g. "Other language(s) used regularly at work." <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/ref/dict/az/definition-eng.cfm?ID=pop223>.

Statistics Canada. 2022h. "Potential demand for federal communications and services in the minority official language." <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/ref/dict/az/Definition-eng.cfm?ID=pop269>.

Statistics Canada. 2022i. "Quick facts." <https://www.statcan.gc.ca/en/census/census-engagement/community-supporter/language>.

Statistics Canada. 2022j. "The Daily." <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220817/dq220817a-eng.htm>.

Statistics Canada. 2023. "Statistics Canada." <https://www.statcan.gc.ca/en/start>.

Taylor, Charles. 1995. *Multiculturalism*. Princeton: Princeton University Press.

Tully, James. 1995. *Strange multiplicity: Constitutionalism in an age of diversity*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/>

[CBO9781139170888](#).

Turgeon, Luc & Alain-G. Gagnon. 2015. "Bureaucratic linguistic regimes in multilingual states: A comparison of Belgium and Canada." In *Language regimes and state traditions*, edited by Linda Cardinal & Selma Sonntag, 119–136. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Wernick, Michael. 2021. "The growing friction between bilingualism and other forms of inclusion in Canada." *Global Government Forum*, June 7, 2021. <https://www.globalgovernmentforum.com/growing-friction-bilingualism-inclusion-canada/>.





JUST

JOURNAL OF LANGUAGE
RIGHTS & MINORITIES

— — — —
REVISTA DE DRETS
LINGÜÍSTICS I MINORIES

Une législation suisse glottophile? Entre territorialité et liberté, pragmatisme et indifférence: Un plurilinguisme à géométrie très variable

Manuel Meune 

Pour citer cet article:

Meune, Manuel. 2023. "Une législation suisse glottophile ? Entre territorialité et liberté, pragmatisme et indifférence : Un plurilinguisme à géométrie très variable." Dans "Rights, Language Regimes, and Language Policy: An International Perspective," édité par Juan Jiménez-Salcedo & Jacqueline Mowbray. Numéro spécial, *Just. Journal of Language Rights & Minorities, Revista de Drets Lingüístics i Minories* 2 (1): 49–81.

<https://doi.org/10.7203/Just.2.25308>.

Date de réception: 25/09/2022 Date d'acceptation: 02/04/2023



© 2023 JUST. JOURNAL OF LANGUAGE RIGHTS & MINORITIES, REVISTA DE DRETS LINGÜÍSTICS I MINORIES, VOL 2 (1), CÀTEDRA DE DRETS LINGÜÍSTICS - UNIVERSITAT DE VALÈNCIA. ISSN: 2952-2307

Une législation suisse glottophile? Entre territorialité et liberté, pragmatisme et indifférence : Un plurilinguisme à géométrie très variable

Manuel Meune

Université de Montréal, Canada

Résumé

Contrairement à d'autres États officiellement plurilingues, la Suisse a une image de pays « glottophile » où les minorités linguistiques ont peu de doléances. Sa réussite est souvent attribuée au principe de territorialité (une langue officielle par territoire), mais le principe de personnalité (libre choix de la langue administrative par les citoyens) a aussi son importance dans les cantons bi/plurilingues, dans une forme de « territorialité différenciée ». Le cadre juridique est fondé sur une coopération entre les cantons, souverains en matière linguistique, et l'État fédéral. L'officialisation ancienne des trois langues principales (allemand, français, italien) a été complétée par celle du romanche, langue fragilisée d'un point de vue démographique. Parallèlement, les dialectes suisses-allemands sont restés très vivants, tout en étant absents des textes constitutionnels. On doit toutefois se garder de souscrire à une image trop flatteuse de la Suisse, alors que le législateur semble indifférent aux langues issues de l'immigration et, par ailleurs, n'accorde pas de reconnaissance au francoprovençal. Cette langue latine parfois encore parlée en Suisse francophone ne fait pas l'objet d'une politique visant à assurer sa survie. Le présent article vise à réfléchir à l'applicabilité de la notion de « glottophilie » à la Suisse en se concentrant sur les textes qui constituent l'armature de la législation linguistique en Suisse.

Mots-clés : Suisse, plurilinguisme, territorialité, langues officielles, langues non-standardisées

Abstract

Unlike other officially multilingual states, Switzerland is often seen as a glottophile country, where linguistic minorities have few complaints. Its success is often attributed to the principle of territoriality (one official language per territory), but the principle of personality (free choice of language by citizens in State–citizen communication) is also important in bi/plurilingual cantons, in what appears to be a differentiated territoriality. The legal framework is based on cooperation between the cantons, which govern their own linguistic matters, and the federal state. The officialization of the three main languages (German, French, and Italian) was recently supplemented by that of Romansh, a vulnerable language from a demographic perspective. At the same time, the Swiss-German dialects have remained very much alive, despite their absence from constitutional texts. However, one should be wary of total acceptance of this idealised image of Switzerland, when the legislator seems indifferent to languages of immigration and, moreover, does not grant recognition to Francoprovençal. This Romance language that is still spoken in parts of Francophone Switzerland is not protected by any policies aimed at ensuring its survival. This article aims to reflect on the applicability of the notion of glottophilia to Switzerland by focusing on the texts that constitute the architecture of language legislation in Switzerland.

Keywords: Suisse, plurilinguisme, territorialité, langues officielles, langues non-standardisées

1. Introduction

Avec ses quatre langues officielles (allemand, français, italien, romanche), la Suisse est un pays dont la plupart des ressortissants s'identifient à une « nation de volonté » (*Willensnation* en allemand) – une collectivité non pas de type ethnolinguistique, mais fondée sur une volonté politique). Contrairement à ce

qu'on observe dans des pays plurilingues où la gestion du plurilinguisme est plus conflictuelle (Belgique, Canada, Espagne...), cette identification forte à la nation commune est liée entre autres au fait que l'État fédéral, en collaboration avec les cantons (États fédérés), semble avoir réussi à satisfaire ses minorités linguistiques. C'est en tout cas ce qu'on pense à l'étranger, où la Suisse attire rarement l'attention en raison de conflits linguistiques – lesquels existent pourtant. Elle est réputée être un pays *glottophile* par excellence, à l'inverse de sociétés *glottophobes* (Blanchet 2016) qui imposent une langue en excluant les langues minoritaires – ainsi que les accents qui rappellent leur existence dans la langue dominante. Cette réussite helvétique est parfois attribuée au principe de territorialité de la langue (une langue officielle par entité territoriale), même si le principe de liberté (ou de personnalité) joue un rôle dans les cantons bi/plurilingues¹.

Avec ses 8,7 millions de résidents (2021), la Suisse aux quatre langues (Schlöpfer & Bickel 2000) est aussi une Suisse aux *quarante* langues (Furrer 2002). Outre ses langues officielles, elle abrite d'autres langues, autochtones ou allochtones. Parmi les langues issues des diverses vagues migratoires qui apparaissent dans les recensements², beaucoup ont davantage de locuteurs que le romanche. Mais pour les langues autochtones également, la multiplicité est la règle:

- 1) le romanche est constitué de cinq dialectes régionaux (souvent dits *idiomes* dans les textes officiels suisses), qui ont connu chacun une standardisation ancienne et jouissent d'une certaine reconnaissance officielle (voir 4.1), et du *rumantsch grischun*,

¹ Dans le cadre de cet article, nous ne pouvons proposer une revue exhaustive de la riche littérature sur les notions de territorialité/personnalité (ou d'autochthonie/allochtonie) en matière linguistique en Suisse et dans des pays comparables. Nous renvoyons à Coray (1999), Richter (2005), Widmer *et al.* (2005) ainsi qu'à Track (2012, 2015, 2016) – qui aborde la question de façon novatrice, sous un angle éthologique.

² En 2021, les plus souvent citées comme langue principale sont l'anglais (6 %), le portugais (3,4 %), l'albanais (3,4 %), l'espagnol (2,4 %), le serbe ou le croate (2,2 %). Depuis 2010, on peut indiquer *plusieurs* langues principales, d'où un total de pourcentages excédant 100 (Office fédéral de la statistique 2023a).

- langue commune conçue en 1982 à l'initiative de l'organisme *Lia Rumantscha*;
- 2) les nombreux dialectes alémaniques (souvent appelés génériquement *suisse-allemand*), non standardisés et non officiels, sont omniprésents en Suisse germanophone et entretiennent un rapport complémentaire (diglossique) avec l'allemand standard;
- 3) les dialectes lombards au Tessin et dans les vallées italophones des Grisons ont un poids sociolinguistique moindre que celui du suisse-allemand, mais ils jouent encore un rôle identitaire;
- 4) le francoprovençal, langue latine distincte, a vu son poids diminuer depuis le 19^e siècle, mais ses variétés (souvent appelées *patois* tant par les observateurs que par les locuteurs) comptent encore quelques milliers de locuteurs natifs en Suisse romande – aujourd'hui francophone.

Dans cette contribution, nous montrons que la relative paix linguistique est liée à un appareil juridique perfectionné au fil des décennies et au pragmatisme des acteurs institutionnels – de même qu'au non-interventionnisme concernant le suisse-allemand. Nous nous demandons si l'image flatteuse de la Suisse glottophile correspond à la réalité, alors que le législateur se montre largement indifférent aux langues allochtones ou au francoprovençal.

2. L'architecture politico-juridique de la Suisse plurilingue³

2.1. Quatre langues nationales et officielles : une hiérarchisation discrète

D'après la *Constitution fédérale de la Confédération suisse* de 1999 (Fedlex 2022), « [l]es langues *nationales* sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche » (article 4). Comme langues principales de la population résidente (Suisse et étrangers), elles se répartissaient comme suit : français 22,7 %, allemand 62 %, italien 8,2 % et romanche 0,5 % (Office fédéral de la statistique

³ On trouve le texte des constitutions cantonales (avec traduction en français le cas échéant) sur le site gouvernemental Fedlex (2022).

2023b)⁴. L'article 70 précise que « [l]es langues *officielles*⁵ de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien » et que le « [l]e romanche est aussi langue *officielle* pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche ».

Quant à l'article 11 de la Loi sur les *langues* de 2007 (Fedlex 2021), qui détaille les modalités d'application de la *Constitution fédérale*, il stipule que les actes législatifs et textes officiels fédéraux doivent être disponibles en allemand, en français et en italien (reconnus par l'État central depuis 1848), mais que seuls « [l]es textes d'une importance particulière ainsi que la documentation sur les votations et les élections fédérales sont également publiés en romanche ». L'officialisation du romanche, même partielle, tend vers l'égalité : à l'écrit, les romanchophones peuvent désormais utiliser leur langue avec l'État central, et non seulement avec l'administration du canton des Grisons, où résident la plupart.

Si la hiérarchisation des langues persiste, l'évolution est indéniable depuis 1938, lorsque le romanche, auparavant sans statut supra-cantonal, avait obtenu une reconnaissance symbolique en devenant *langue nationale*. Les effets juridiques étaient peu nombreux, mais la Suisse se distanciant ainsi de l'Allemagne nazie et de l'Italie fasciste, en opposant à leurs velléités annexionnistes l'existence d'une langue autochtone suisse. Le romanche devenait l'icône du plurilinguisme helvétique, le symbole d'une nation qui fondait sa raison d'être sur l'idéal démocratique plurilingue, non sur l'homogénéité ethnolinguistique.

2.2. *Primauté des cantons et complémentarité de l'État central*

La Confédération suisse, historiquement peu interventionniste en matière linguistique, est devenue un acteur incontournable au tournant du millénaire. L'article 70 de la *Constitution fédérale* affirme la primauté des cantons tout en précisant le rôle de l'État fédéral:

⁴ Chiffres de 2021. En 1970, ils étaient de 18,7 % (fr.), 65,3 % (all.), 11,1 % (it.) et 0,8 % (rom.).

⁵ Tous les passages soulignés dans les citations le sont par nos soins.

2. Les cantons déterminent leurs langues officielles. [...] 4. La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières. 5. [Elle] soutient les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien.

De plus, les articles 14 à 22 de la *Loi sur les langues* (2007) détaillent les mesures d'aide possibles pour ces deux dernières langues (enseignement, édition, presse, traduction, etc.). L'État central apparaît comme une entité *solidaire* des cantons, s'inscrivant dans une logique de complémentarité, non de compétition. Avant 1999, certaines dispositions financières permettaient déjà de soutenir l'italien et le romanche, mais la nouvelle *Constitution fédérale* renforce la tendance à traiter les langues différemment selon le degré de pression assimilatrice qu'elles subissent.

2.3. Une logique ethnolinguistique nouvelle ou un Röstigraben banalisé ?

Dans la Constitution fédérale de 1999, une nouveauté est l'apparition du concept de *communauté linguistique* : « La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques » (article 3). Le concept est aussi repris dans l'article 1 de la *Loi sur les langues* (2007). Certains ont parfois estimé que l'insistance sur les communautés linguistiques, entités intermédiaires entre l'État central et les cantons, signifiait une ethnicisation des relations intra-suisse et renvoyait au *Röstigraben* (Büchi 2001; Meune 2011) – ce « fossé des röstis » dénommé ainsi en référence à une galette de pommes de terre consommée surtout en Suisse allemande. Qu'en est-il ?

Le terme *Röstigraben* s'est imposé en 1992 pour désigner les situations de profonde divergence entre francophones et germanophones en tant que principaux groupes linguistiques. À l'époque, les germanophones avaient refusé majoritairement l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen, antichambre possible de la Communauté économique européenne d'alors. Les francophones avaient majoritairement voté pour, mais, beaucoup moins nombreux, ils avaient dû accepter le résultat (oui 49,7 %, non 50,3 %). Les

médias romands évoquaient alors une fracture nationale, voire l'éventuelle séparation de la Suisse romande.

Cette dramatisation médiatique n'a guère duré, et les Romands ne semblent aujourd'hui guère plus enclins que les germanophones à souhaiter rejoindre l'Union européenne. Lors de certaines votations, on continue certes de scruter l'apparition d'un *Röstigraben*. Mais souvent, le critère linguistique est peu pertinent et ne permet pas de conclure à une exacerbation des relations inter-linguistiques, et encore moins à un rejet de l'appartenance suisse par un groupe plutôt qu'un autre.

L'effacement du fossé des röstis et la rareté de débats nationaux articulés autour de blocs linguistiques ne signifient pas que l'affiliation linguistique ne joue aucun rôle. Mais les débats émotionnels sur des questions linguistiques controversées ont lieu dans le cadre de la démocratie cantonale. En 2000, c'était le cas concernant l'introduction d'un enseignement bilingue français-allemand dans le canton de Fribourg (Meune 2010, 63-64). Le projet, soutenu par la minorité cantonale germanophone, avait été rejeté par la majorité francophone. Autre exemple emblématique d'une crise réglée dans le cadre cantonal : la création du canton du Jura (majoritairement francophone) par séparation du canton bilingue de Berne (majoritairement germanophone) en 1979, au terme d'une série de référendums (Hauser 2004). Si la Confédération a parfois pu paraître partielle (pro-statu quo), la votation nationale en fin de processus n'a fait qu'entériner la volonté des francophones exprimée au sein du canton de Berne, sans crise à l'échelle du pays.

Rappelons que la Suisse n'a pas connu de mouvement national(iste) centrifuge. Aucune communauté linguistique n'a cherché à obtenir une autonomie supra-cantonale au sein même de la Suisse. Le Mouvement romand, fondé en 1959 pour protéger les intérêts des francophones, n'a jamais pris racine. Quant au séparatisme jurassien, il ne visait pas à créer un État national hors de Suisse, même si les énergies identitaires rappelaient ce qu'on observe dans des mouvements de libération de type national. De plus, les frontières religieuses semblaient plus cruciales que les frontières linguistiques : le nouveau canton du Jura regroupait principalement les francophones catholiques de l'ancien canton de Berne, les francophones

protestants ayant majoritairement souhaité rester dans le même canton que leurs coreligionnaires germanophones.

3. La dialectique entre territorialité et liberté de la langue

3.1. Du niveau fédéral aux cantons bilingues : vers une territorialité différenciée

Lorsqu'on cherche à préciser le régime linguistique qui prédomine en Suisse en matière d'école, d'administration, de santé ou de justice, on souligne souvent que le principe de *territorialité* (une langue officielle par canton unilingue ou partie de canton plurilingue) l'emporte sur le principe de *liberté/personnalité* (choix entre deux/plusieurs langues). Ainsi, la *Loi sur les langues* (2007) garantit «la liberté de la langue dans tous les domaines de l'activité de l'État et veille à sa mise en œuvre». Mais si tout le monde peut s'adresser aux autorités centrales (situées à Berne) dans la langue de son choix, il reste que les institutions fédérales délèguent nombre de leurs pouvoirs aux cantons, qui les exercent dans la langue du lieu. Un citoyen germanophone, à Genève, ne peut donc obtenir de services officiels en allemand, pas plus qu'un citoyen francophone n'en obtiendra en français à Zurich.

Dans la *Constitution fédérale*, le concept de territorialité n'apparaît pas directement, et l'article 18 stipule que « [l]a liberté des langues est garantie ». Toutefois, dans la pratique, cela concerne la liberté d'expression dans la sphère privée et n'a guère d'effet sur les rapports avec les autorités. La jurisprudence (tribunal fédéral ou tribunaux cantonaux) continue de prioriser la territorialité. La référence apparaît du reste de façon indirecte dans l'article 70 de la *Constitution fédérale* : « Les cantons déterminent leurs langues officielles. Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils veillent à la *répartition territoriale traditionnelle des langues* et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones. »

Contrairement à ce qu'on pense, la «répartition territoriale» ne fait pas forcément référence à une juxtaposition de territoires officiellement *unilingues*. Elle n'exclut pas l'existence de territoires traditionnellement bilingues. Ce qui est exclu, ce sont des changements automatiques de langue officielle qui, après

un recensement, ne tiendraient pas compte du passé linguistique d'une région – unilingue ou bilingue. Car si la Suisse a peu d'enclaves linguistiques (sauf en zone romanche) et si ses aires linguistiques sont assez homogènes (jusqu'à l'arrivée de langues allochtones récentes), il existe des zones mixtes de longue date, comme à la frontière entre les langues allemande et française, près de Bienne, Morat, Fribourg et Sierre.

La législation fédérale laisse donc place à l'interprétation. Dans les régions où la frontière linguistique est moins une ligne franche qu'une large bande (avec des communes administrativement unilingues, mais de facto bilingues), certains souhaiteront un *régime territorial unilingue* arrimé à la langue de la majorité communale traditionnelle. D'autres plaideront au contraire pour une territorialité locale liée à un bilinguisme de fait tout aussi traditionnel. Si le cadre fédéral favorise globalement la territorialité unilingue, il permet aussi, lorsque ce principe semble inapplicable dans certaines zones mixtes, une dialectique ou une complémentarité entre territorialité et liberté. L'historien Bernard Altermatt a ainsi forgé le concept de *territorialité différenciée*, pour sortir du dilemme entre les approches intégratives ou « ségrégationnistes » en matière de politique linguistique. Il le définit ainsi :

[A] policy of territorial multilingualism (allowing the coexistence of several linguistic groups within distinct areas of separated sovereignty) which is explicitly encouraging and effectively permitting the constitution of bi- or multilingual territorial entities. In other words: language territoriality (implying territorial monolingualism) with system-inherent exceptions (implying and allowing for territorial bi- or multilingualism). (Altermatt 2004, 24)

En Suisse, la frontière linguistique franco-germanique coïncide parfois avec la frontière administrative entre cantons francophones (Jura, Neuchâtel) et germanophones (Soleure, Bâle-Campagne), ou elle passe au cœur des cantons bilingues (Berne, Fribourg, Valais) selon un tracé parfois sinueux. Les cantons de Fribourg et du Valais sont majoritairement francophones, alors que celui de Berne n'a conservé qu'une petite minorité francophone depuis la naissance du canton du Jura en 1979. Dans chacun des cantons bilingues,

le principe de territorialité domine, mais avec des concessions au principe de liberté, comme si l'idée de territorialité différenciée faisait son chemin. Comme nous le verrons, leurs constitutions respectives (dont deux ont été révisées récemment et l'une va l'être prochainement) apparaissent aussi comme des variations sur le modèle constitutionnel fédéral.

3.2. Berne : une répartition claire entre zones unilingues et bilingues

Dans le canton de Berne, le français et l'allemand sont langues « nationales et officielles » (article 6). Et dans la dernière mouture de la *Constitution du canton* (1993), née après la création du canton du Jura, l'article 6 établit une répartition claire entre les zones unilingues ou bilingues. Il existe une dialectique entre, d'une part, la territorialité stricte pour certains territoires francophones ou germanophones (passages soulignés plus bas d'un trait simple) et, d'autre part, le principe de liberté (double soulignement) régissant le territoire bilingue situé autour de Bienne, dans une construction complexe qui distingue communes, régions administratives et arrondissements administratifs (remplaçant les districts depuis 2010) :

« 2. Les langues officielles sont : a. le français dans la région administrative du Jura bernois; b. le français et l'allemand dans la région administrative du Seeland ainsi que dans l'arrondissement administratif de Biel/Bienne; c. l'allemand dans les autres régions administratives ainsi que dans l'arrondissement administratif du Seeland.

3. Les langues officielles des communes des arrondissements administratifs de la région administrative du Seeland sont : a. le français et l'allemand dans les communes de Biel/Bienne et d'Évilard; b. l'allemand dans les autres communes. [...]

5. Toute personne peut s'adresser dans la langue officielle de son choix aux autorités compétentes pour l'ensemble du canton.

Quant au paragraphe 4, il stipule que « [l]e canton et les communes peuvent tenir compte de situations particulières résultant du caractère bilingue du canton », invitant à faire preuve de flexibilité dans le rapport à la territorialité unilingue.

3.3. Le modèle biennois de bilinguisme général

Une particularité de l'histoire complexe du canton de Berne est le modèle biennois de bilinguisme (Brohy 2005; Elmiger 2005). C'est en effet seulement à Bienne et dans la commune voisine d'Évilard que le principe de liberté de la langue est généralisé, et non pas réservé à la communication avec les autorités cantonales – comme pour l'arrondissement administratif de Bienne ou la région administrative du Seeland, dont les communes, hormis Bienne et Évilard, sont germanophones.

Biel/Bienne est la seule grande ville de Suisse où le choix de principe de personnalité est à la fois garanti par la législation et bien accepté des résidents. Historiquement germanophone, la ville abrite une minorité francophone d'environ 30 %, issue des familles jurassiennes venues travailler dans l'industrie horlogère au 19e siècle. Ses privilèges (dérogation à la territorialité pour obtenir des écoles francophones) sont devenus des droits, et la majorité germanophone s'est accommodée de cette parité. S'il existe quelques tensions, la minorité s'estimant parfois lésée, la coexistence est facilitée par le bilinguisme dans l'espace public, soit systématique (signalisation routière, plaques de rues, services municipaux), soit fréquent (affichage commercial, publicité). Le taux de bilinguisme individuel étant élevé, les clients peuvent le plus souvent choisir leur langue dans les commerces.

3.4. Les Jurassiens bernois, une minorité reconnue officiellement

Le Jura bernois regroupe les territoires francophones restés dans le canton de Berne après la fondation du canton du Jura. Fait rare dans une constitution cantonale, il existe dans celle de Berne des dispositions sur des minorités désignées comme telles. L'article 4 (« Minorités ») stipule qu'il est « tenu compte des besoins des minorités linguistiques, culturelles et régionales » et que « des compétences particulières peuvent [leur] être attribuées ». La phrase pourrait concerner des minorités non francophones, comme les germanophones du Jura bernois présents dans quelques communes. De la même façon, dans l'article 5 (« Jura bernois »), l'officialité du français n'est pas mentionnée à

nouveau. Mais s'agissant d'un territoire très majoritairement francophone, on peut penser qu'implicitement, la formule « sa particularité linguistique et culturelle » – au singulier – concerne en premier lieu la communauté francophone :

Un statut particulier est reconnu au Jura bernois que constitue la région administrative du Jura bernois. Ce statut doit lui permettre de préserver son identité, de conserver sa particularité linguistique et culturelle et de participer activement à la vie politique cantonale.

De la même façon que la *Constitution fédérale* promeut les échanges entre communautés linguistiques, ce même article ajoute que le canton de Berne « prend des mesures pour renforcer les liens entre le Jura bernois et le reste du canton ».

Les rapports intercantonaux Jura-Berne restent complexes (Chiffelle 2000; Tendon 2004). Dans le Jura bernois, beaucoup de francophones s'accommodent du statut particulier de la région et valorisent le bilinguisme individuel (y compris concernant le dialecte, fait rare en Suisse romande). Toutefois, d'autres redoutent encore une germanisation rampante de la région et souhaitent être rattachés au canton du Jura, une solution qu'a choisie la ville de Moutiers par voie référendaire en 2021. La lancinante « question jurassienne » n'est donc pas réglée à la satisfaction de tous – et ne peut sans doute l'être. Mais ici comme ailleurs en Suisse, les débats se règlent dans le cadre cantonal sans que la crise ne s'étende.

3.5. La territorialité différenciée à la fribourgeoise

Dans le cas de Fribourg, l'article 6 de la *Constitution cantonale* (2004) reprend le concept de *communauté linguistique* diffusé par la *Constitution fédérale* (1999), distinguant néanmoins les communautés cantonales (francophone et germanophone) et nationales: « 4. L'État [cantonal] favorise la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les *communautés linguistiques* cantonales. [...] 5. Le canton favorise les relations entre les *communautés linguistiques nationales*. »

L'article 6 stipule aussi que « [l]e français et l'allemand sont les langues officielles du canton », sans hiérarchie. Alors qu'après 1857, la version française d'un texte juridique était considérée comme « texte original », cette inégalité a disparu en 1995, après des décennies de contestation par les germanophones – minoritaires dans le canton.

Contrairement aux constitutions fédérale et bernoise, le terme *territorialité* apparaît directement (article 6), en plus de la mention de la « répartition territoriale »: « Leur utilisation [des langues] est réglée dans le respect du principe de la territorialité : l'État et les communes veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones. »

En utilisant *territorialité*, le législateur fribourgeois semble avoir voulu rassurer les francophones, majoritaires dans le canton, mais minoritaires en Suisse et particulièrement attachés au concept (voir 3.8). Certains craignent en effet une germanisation par la « bilinguisation » officielle de communes situées à la frontière des langues (communes souvent officiellement francophones, mais à minorité germanophone), également rendue possible par l'article 6: « La langue officielle des communes est le français ou l'allemand. Dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles. »

L'article 17 stipule par ailleurs que « [l]a liberté de la langue est garantie », mais aussi que « [c]elui qui s'adresse à une autorité dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton peut le faire dans la langue officielle de son choix ». Sa formulation suggère que cette liberté concerne l'administration cantonale centrale – et non pas communale, ce qui peut apaiser les francophones. La jurisprudence fédérale et cantonale a confirmé que la liberté de la langue peut être restreinte par des considérations de territorialité. L'inverse existe certes parfois (Papaux 2003), mais la *territorialité différenciée* semble en marche. Il existe des aménagements en matière scolaire pour certaines communes proches de la frontière linguistique, par exemple pour fréquenter une école de l'autre langue dans une commune voisine, parfois avec prise en charge de certains frais par la commune d'origine. Globalement, la

bilinguisation des communes, loin d'entrer en vigueur dès que la majorité linguistique change, doit être légitimée par l'histoire (Meune 2011, 88-90).

3.6. La ville de Fribourg et le refus d'une «biennisation»

S'agissant du bilinguisme, on oppose souvent les modèles fribourgeois et biennois (Brohy 2005). Située comme Bienne à la frontière des langues, et plutôt germanophone à sa fondation en 1157, Fribourg a été marquée par une alternance de périodes de domination francophone et germanophone. Depuis la période napoléonienne, le français a dominé, et ce n'est qu'assez récemment que les germanophones de la ville ont obtenu une meilleure reconnaissance de leur langue dans l'administration. Fribourg, bien qu'accolée au district germanophone de la Singine et abritant une proportion non négligeable de germanophones, reste officiellement unilingue francophone. L'Université de Fribourg est bilingue, mais l'allemand reste peu visible dans l'espace public.

Certes, les parents peuvent choisir une école germanophone et on trouve quelques plaques de rue bilingues dans le cœur historique de la ville. Ce n'est toutefois qu'en 2013, après de vigoureux débats, qu'ont été apposés des panneaux bilingues en gare de Fribourg/Freiburg. Cet épisode reste perçu par certains francophones comme une exception à ne pas généraliser – en «biennisant» la ville. Alors que pour les germanophones, ce traitement égalitaire n'a que trop tardé, des francophones évoquent un effet domino, un grignotage ou une regermanisation de «leur» territoire. Cet épisode rappelle que les tensions linguistiques, même peu perceptibles à l'échelon national et réglées pacifiquement, peuvent prendre localement un tour très émotionnel – en particulier dans les médias régionaux et les réseaux sociaux –, ce qui complique la tâche du législateur.

3.7. Le Valais, un canton apaisé ?

Le Valais passe pour un canton linguistiquement peu conflictuel (Meune 2011, 101-105), la frontière des langues y étant très linéaire. Quelques tensions

existent et, comme dans le canton de Fribourg, les germanophones ont lutté pour obtenir certains droits paritaires, mais les débats restent diffus. Le Valais n'a jamais adopté de loi linguistique spécifique et les rapports inter-communautaires sont gérés par d'autres textes ayant trait à l'administration, la justice ou l'éducation.

On y remarque quelques traces de la dialectique entre territorialité et liberté. Dans le *Règlement administratif sur l'organisation de l'administration cantonale* (1997) est ainsi évoqué le « respect du principe de territorialité par l'emploi de la langue en usage dans la région concernée » (article 6). Et le *Décret d'exécution de la loi d'organisation judiciaire* datant de 1960 stipule qu'il peut être dérogé à la territorialité (évoquée indirectement) « pour mieux sauvegarder le droit d'être entendu d'une partie [dans sa langue] » (article 17).

L'actuelle *Constitution cantonale* date de 1907 et depuis 2018, une Assemblée constituante procède à sa révision complète. Le canton bilingue s'aligne tardivement sur d'autres, ce décalage pouvant être le signe que les questions linguistiques y sont moins impérieuses. Pour l'heure, l'article 12 stipule que « [l]a langue française et la langue allemande sont déclarées nationales » ; la référence à une quelconque « nation valaisanne » étant extrêmement rare, on se doit d'interpréter ici le concept de « langues nationales » dans le sens de « langues officielles », de langues nationales suisses dont le statut officiel s'applique en l'occurrence au canton du Valais. Dans le même article, on lit que « [l']égalité de traitement entre les deux langues doit être observée dans la législation et dans l'administration ». Citons encore l'article 45, selon lequel le parlement cantonal doit avoir deux secrétaires, « l'un de langue française, l'autre de langue allemande » ; ou l'article 62, qui précise que « [l]es membres du Tribunal cantonal doivent connaître les deux langues nationales ».

Quant à Sierre, ville située à la frontière linguistique et majoritairement francophone, sa gare affiche des panneaux Sierre/Siders. Comme Sion – la capitale valaisanne située en zone francophone –, elle incarne une territorialité flexible, et peu de francophones rejettent la présence d'écoles germanophones (Meune 2011, 108-110).

3.8. La territorialité (unilingue) plébiscitée par les francophones en contexte conflictuel

En Suisse, le concept de territorialité n'est pas connu que des juristes ou des politologues, mais souvent du grand public, par le biais des médias. Notre étude sur les cantons bilingues (Meune 2011, 165-167) a montré que plus les rapports inter-linguistiques dans un canton sont tendus, plus les francophones approuvent le principe de territorialité, perçu comme rempart à la germanisation. Inversement, les germanophones sont plus nombreux à lui préférer le principe de liberté.

Une question, posée à 962 conseillers communaux francophones ou germanophones des cantons de Berne, de Fribourg et du Valais, portait sur le degré souhaité de territorialité: 1) application stricte (zones linguistiques homogènes); 2) application souple (aménagement pour la minorité); 3) renonciation au principe de territorialité. Les francophones bernois, minoritaires dans leur canton (et en Suisse), souvent marqués par la question jurassienne et le débat sur la défense de la culture francophone, sont 34,2 % à souhaiter une application stricte (contre 11,5 % de germanophones). Les francophones de Fribourg, canton moins conflictuel où les francophones ne sont pas doublement minoritaires, sont seulement 23,6 % à souhaiter cela (4,7 % de germanophones). Et en Valais, canton plus apaisé encore, les francophones comme les germanophones souhaitent rarement cette application stricte (3,7 % et 8,8 %).

On peut faire des observations semblables concernant la frontière linguistique: les francophones bernois et fribourgeois sont plus nombreux à y voir une « ligne au tracé précis » (façon d'exprimer un désir d'homogénéité linguistique) plutôt qu'une « bande aux contours flous ». Rappelons néanmoins que toutes langues confondues, davantage de personnes favorisent l'application souple de la territorialité et ne se préoccupent guère d'une linéarité stricte de la frontière linguistique – signe d'une paix linguistique réelle.

4. Romanche, suisse-allemand et francoprovençal : des langues autochtones fragiles, invisibles ou inaudibles

4.1. Constitution des Grisons et *rumantsch grischun*

La position du romanche, malgré un statut de langue nationale et officielle que lui envieraient bien des minorités, reste fragile, y compris dans le canton des Grisons. En 2016, avec 14,7 % de la population le déclarant comme langue principale, le romanche y arrive en deuxième position, avant l'italien (12,3 %), mais loin derrière l'allemand (74,4 %) (Office fédéral de la statistique 2019).

Avant l'actuelle *Constitution cantonale* (2003) grisonne, l'article 46 stipulait que « [l]es trois langues du canton sont garanties comme langues nationales » (au sens de « langues officielles »). Dans la pratique juridique, l'officialité du romanche s'appliquait aux cinq variétés régionales, même si l'administration cantonale recourait aux deux principales (sursilvan et vallader). Depuis 2003, le trilinguisme est consacré plus clairement, avec une insistance sur l'égalité de traitement (article 3): « [l']allemand, le romanche et l'italien sont les langues officielles équivalentes du canton. »

Depuis 1996, le *rumantsch grischun*, langue commune à mi-chemin entre les variétés régionales (pas toujours intercompréhensibles), est la seule langue romanche utilisée par le canton à l'écrit. Quant à l'article 6 de la *Loi [fédérale] sur les langues* (2007), il précise l'usage des diverses variétés : « les personnes de langue romanche peuvent s'adresser aux autorités fédérales dans un de leurs idiomes ou en *rumantsch grischun*. Ces autorités leur répondent en *rumantsch grischun*. » Ce dernier est aussi utilisé par le Tribunal fédéral. Pourtant, de nombreux Romanches rechignent à l'utiliser. Certaines communes, après l'avoir adopté pour l'école, sont retournées à l'idiome régional. Les régions les plus réticentes sont celles où la variété locale reste très parlée (et écrite), alors que là où le romanche décline rapidement, beaucoup voient dans le *rumantsch grischun* une planche de salut pour élargir leur espace de référence.

4.2. *Le rôle des communes et le rétrécissement de la zone romanophone*

En accord avec la Confédération, les Grisons, majoritairement germanophones, renforcent actuellement la protection du romanche, après avoir été longtemps peu actifs en la matière. Le canton avait délégué sa juridiction linguistique aux communes qui, aujourd'hui encore, décident de la langue de scolarisation. Comme aucune zone de langue romanche n'a jamais été définie pour tenter de freiner l'assimilation et que la défense du romanche est longtemps revenue aux communes, la mise en place d'une politique linguistique cantonale cohérente a tardé.

En 1860 encore, le canton était traversé d'est en ouest par une vaste zone romanophone. L'italien était parlé au sud. L'allemand, présent au nord et dans une enclave méridionale, ne s'était pas imposé dans les nombreuses communes romanophones où il domine aujourd'hui, au cœur même du canton. Cette zone en voie de germanisation sépare désormais les territoires où le romanche résiste mieux, aux extrémités ouest et est du canton, dans des communes officiellement unilingues. Il n'est toutefois nulle part possible de vivre uniquement en romanche, et tous les romanophones sont aussi germanophones.

4.3. *L'absence de territorialité unilingue et l'enjeu de la scolarisation en romanche*

L'article 3 de la *Constitution cantonale* (2003) des Grisons aborde la fragilité des deux langues minoritaires (nous n'évoquons pas l'italien, réputé moins fragile): « [l]e canton et les communes soutiennent et prennent des mesures nécessaires concernant le maintien et la promotion des langues romanche et italienne. » Alors qu'une approche strictement unilingue de la territorialité est impossible en raison de la dispersion et de la faible concentration des romanophones, l'approche différenciée apparaît lorsqu'il est précisé que « [l]es communes et les districts déterminent leurs langues officielles [...] en collaboration avec le canton » et « tiennent compte de la composition linguistique traditionnelle et [...] des minorités linguistiques établies ».

Depuis 2006, l'article 16 de la nouvelle *Loi [cantonale] sur les langues* définit les pourcentages minimaux pour déclarer une commune unilingue (40 % pour la langue autochtone, en l'occurrence le romanche) ou bilingue (20 %). Malgré cette dose de territorialité qui semble protéger l'unilinguisme romanche, le fait que cela peut concerner des communes où le romanche n'est pas majoritaire rappelle que de facto, la territorialité unilingue est souvent symbolique – et que les germanophones, dans cet environnement bilingue, peuvent vivre (presque) exclusivement en allemand.

L'article 20 précise que dans les communes officiellement bilingues, « l'enseignement de la première langue est donné dans la langue autochtone » (le romanche), et que dans les communes ayant au moins 10 % de population romanchophone, le romanche est proposé comme matière facultative. En outre, l'article 18 évoque la scolarisation dans une commune voisine si la commune de résidence n'offre pas d'enseignement en romanche. Pour résumer, deux systèmes scolaires cohabitent dans l'aire romanchophone traditionnelle : à l'école bilingue, l'enseignement initial en romanche cède progressivement la place à l'allemand dès la 4^e année; l'autre système fonctionne en allemand, avec parfois le romanche comme *matière* (et non comme *langue*) d'enseignement. Si, dans certaines régions en butte à une pression assimilatrice, l'école unilingue en langue minoritaire apparaît comme un rempart contre les transferts linguistiques, dans les Grisons, où l'enjeu est déjà la survie du romanche, l'école bilingue est vue comme la seule susceptible de transmettre encore la langue dominée.

4.4. Les dialectes alémaniques (et lombards) : une visibilité juridique « en creux »

La Suisse allemande se caractérise par une diglossie omniprésente, avec d'une part l'allemand standard à l'écrit et pour la communication orale formelle, et, d'autre part, les dialectes suisses-allemands pour la communication quotidienne (Berthele 2004; Meune & Mutz 2016/17). Cette diglossie n'est pourtant guère prise en compte par le législateur. L'absence d'interventionnisme peut être interprétée comme le signe que les dialectes alémaniques, très vivants, n'ont aucunement besoin de protection. Leur usage stable (voire en augmentation, comme dans les SMS) ne fait du reste l'objet d'aucune revendication de reconnaissance à l'échelle

du pays. Rarissimes sont les personnes souhaitant standardiser la graphie du suisse-allemand ou officialiser son statut.

Les dialectes alémaniques ne sont mentionnés directement ni dans les grands textes juridiques fédéraux ni dans les constitutions cantonales. On trouve toutefois des textes cantonaux concernant le dosage entre langue standard et dialecte dans le système scolaire (où le standard domine), en particulier au jardin d'enfants. Ainsi, le canton de Bâle-Ville, dans sa Loi scolaire (1929, révision en 2021), a choisi un usage à proportion égale des deux variétés linguistiques, après une réflexion sur leur place respective dans la société et sur les vertus identitaires: «Au jardin d'enfants, le programme d'enseignement dans le domaine des langues contient des objectifs d'apprentissage équivalents pour le dialecte et l'allemand standard» (Kanton Basel-Stadt 2021).

La *Loi [fédérale] sur les langues* (2007) n'évoque qu'indirectement la question diglossique. Lorsqu'on lit que les « autorités fédérales utilisent les langues officielles dans leur forme standard » (article 5), il faut y voir une façon d'évoquer en creux le suisse-allemand, de suggérer qu'on ne doit pas y recourir avec des concitoyens ne comprenant que le standard – comme nombre de francophones. Par ailleurs, les *Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale* (2014) stipulent que pour garantir l'égalité des chances, « [e]n présence de personnes ne comprenant pas le dialecte, les employés s'expriment dans la langue officielle dans sa forme standard ».

Quant à la *Loi sur la radio et la télévision* (2006), elle précise que « [d]ans les émissions d'information importantes, susceptibles d'intéresser un public au-delà de la région et [...] des frontières nationales, la langue standard est utilisée en règle générale ». C'est loin d'être une pratique générale puisque nombre d'émissions d'information ou de talk-shows sont diffusés en suisse-allemand. *Arena*, la populaire et prestigieuse émission de débat politique, débute certes avec une voix off en allemand standard, mais c'est pour présenter les thèmes dont il sera débattu en dialecte – comme pour se conformer minimalement à l'injonction de ne pas exclure les non-dialectophones. Enfin, dans le *Règlement de service de l'armée suisse* (1994, article 57), il est question de « langue littéraire » (par opposition implicite à la langue vernaculaire), une occurrence rare qui traduit le terme *Schriftdeutsch* (littéralement « allemand utilisé pour écrire ») : « Le supérieur

s'exprime dans la mesure du possible dans la langue du subordonné. Dans les formations où l'on parle plusieurs langues, on emploie la langue littéraire. »

Théoriquement, ces textes pourraient s'appliquer aux dialectes lombards du Tessin et des Grisons. Cependant, en Suisse italophone, la diglossie n'a pas du tout la même amplitude qu'en Suisse alémanique. En outre, même si le *rumantsch grischun* est parfois considéré comme une langue standard face aux idiomes, les textes mentionnés ne concernent pas le romanche puisqu'il existe des dispositions spécifiques sur l'usage de ses variétés (voir 4.1). Ils ne peuvent non plus viser les parlers francoprovençaux, qui ne sont pas des dialectes du français (même s'ils ont parfois été perçus comme tels) et que les autorités ont en général traités par l'indifférence.

4.5. De l'interdiction des « patois » à leur usage patriotique

Le francoprovençal, plus fragile encore que le romanche, est une langue qui reçoit peu d'attention en Suisse. Cette langue au nom ambigu n'est pas un « mélange » de français et de provençal, mais une langue distincte qui partage avec eux (comme avec d'autres langues romanes) certaines caractéristiques. Diffusé depuis Lyon et Genève le long des grands cols alpins dès le 6^e siècle (avant la naissance du français), le francoprovençal n'a jamais été associé à une entité politique susceptible d'assurer son développement. Son domaine est partagé entre le centre-est de la France (deux tiers nord de la région Rhône-Alpes), le nord-est de l'Italie (Vallée d'Aoste et quelques vallées piémontaises) et l'ensemble de la Suisse romande – sauf le canton du Jura, dont le parler d'oïl est une variété de français.

Le francoprovençal, décrit seulement vers 1874 par le linguiste italien Ascoli, continue souvent d'être appelé « patois » – terme problématique dont les connotations renvoient à une volonté plus ou moins consciente d'inférioriser les langues non standardisées, même si les locuteurs l'utilisent parfois fièrement. Encore parlé par les jeunes générations en Italie, il n'est guère utilisé en France (Savoie, Bresse) que par des anciens. En Suisse, on l'entend parfois dans les cantons historiquement catholiques de Fribourg et du Valais, y compris chez les enfants dans le village valaisan d'Évolène. Mais il a disparu des cantons protestants au tournant du 20^e siècle.

De façon générale, en Suisse romande, les autorités ont adopté l'idéologie française de l'unilinguisme. Dans le canton de Vaud, le « patois » a été interdit à l'école dès 1806, dans la lignée des révolutionnaires français qui, comme l'abbé Grégoire en 1794, voyaient dans les langues autres que le français des « jargons grossiers ». Dans le canton de Fribourg, en 1884, le procès-verbal d'une conférence d'instituteurs affirmait que « le patois n'est pas une langue, ni même un dialecte » et qu'il « n'est d'aucune utilité puisque dans toutes les circonstances importantes de l'existence [...], l'usage de la langue française est de rigueur ». Deux ans plus tard, un règlement d'exécution de la *Loi scolaire* (1886, article 171) stipulait : « L'usage du patois est strictement interdit dans les écoles [...]. Les instituteurs veilleront à ce que, hors de l'école et dans les conversations entre enfants, il en soit de même. »

Certes, il a existé un discours identitaire transcantonal fondé sur le « patois romand ». Certains chants en francoprovençal (*le ranz des vaches*) sont devenus des hymnes romands. Par le biais de glossaires, de textes littéraires, de productions théâtrales puis d'émissions de radio en langue autochtone, on pouvait se distinguer de la France et afficher un patriotisme suisse sur fond d'émulation avec les Alémaniques dialectophones (Meune 2017). Pourtant, bien qu'un peu plus favorable qu'en France, la situation du francoprovençal en Suisse relativise la nature glottophile du pays. Si la catégorie « patois romand » est proposée dans les recensements⁶, il n'a jamais été question de faire de celui-ci la cinquième langue officielle – ou nationale.

4.6. Autonomie des cantons et CELRM : un espoir pour le francoprovençal ?

Depuis les années 2000, un intérêt est néanmoins apparu pour la revitalisation du francoprovençal dans les cantons concernés. Le Valais s'est doté d'un Conseil du patois (2008), puis d'une Fondation du patois (2011). Une réflexion sur le matériel didactique pour l'apprentissage facultatif en milieu

⁶ En 2000, 16 000 personnes (1,3 % de la population romande) le déclaraient comme langue principale (Lüdi & Werlen 2005, 39).

scolaire est engagée (Philipona 2021). Fribourg a une démarche similaire et le francoprovençal y connaît un relatif succès dans les écoles secondaires. Pour l'instant, aucun canton ne mentionne cette langue dans sa constitution. Le canton du Jura, non francoprovençalophone, est paradoxalement le seul à faire du parler régional un marqueur identitaire important et à l'évoquer dans sa *Constitution cantonale* (1977, article 42) : « L'État [cantonal] et les communes [...] veillent et contribuent à la conservation, à l'enrichissement et à la mise en valeur du patrimoine jurassien, notamment du patois. »

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CELRM), ratifiée par la Suisse dès 1998 (voir Tacke 2012), peut-elle constituer un espoir pour les défenseurs du francoprovençal (Brohy 2022)? Une des particularités de la charte est que les États peuvent choisir certains articles à appliquer, sans s'engager sur tous les fronts. Ainsi, les documents émis par la Suisse dans ses échanges avec le Conseil de l'Europe mentionnent le romanche et l'italien comme « langues officielles moins répandues », mais pas le francoprovençal, qui relèverait pourtant de la catégorie « langue traditionnellement utilisée sur un territoire donné d'un État ».

En 2013, des associations de « patoisants » ont demandé au gouvernement suisse que le francoprovençal soit protégé par la CELRM. Après une recommandation du Conseil de l'Europe abondant dans ce sens, le gouvernement a accepté en 2018, après avoir tergiversé au motif que les cantons concernés ne souhaitent pas aller plus avant. Toutefois, cette reconnaissance symbolique correspond à une application minimaliste du texte. En 2019, le gouvernement a réitéré que le cadre cantonal suffisait et que la Confédération n'interviendrait pas davantage. Il n'a prévu ni lois ni droits nouveaux pour protéger la langue. Le paradigme principal reste la patrimonialisation, et non la revitalisation. Pourquoi cette frilosité? (voir Brohy 2022) Est-ce la crainte qu'en cas de protection légale accordée au « patois », les Alémaniques exigent une protection du suisse-allemand – même si la CELRM ne s'applique pas aux « dialectes d'une même langue »? Certains responsables du dossier doutent-ils du caractère autonome du francoprovençal, y voyant comme jadis une forme de français? À moins que, pour des raisons d'équité, ils refusent d'établir une différence entre les parlers francoprovençaux et les

parlers oïliques du Jura – associés au français, donc non concernés par la Charte ?

5. Quel statut pour les langues allochtones ?

Parmi les éléments qui démentent la réputation de pays glottophile dont jouit la Suisse, évoquons aussi l'absence de véritable statut pour les langues non nationales issues des migrations récentes. On peut certes constater qu'il est exceptionnel qu'un État adopte une législation allant dans ce sens, mais alors qu'historiquement le discours de construction de la nation suisse a été fondé à la fois sur le plurilinguisme et sur l'idée d'exceptionnalisme politique, il importe de mesurer la pratique suisse à l'aune de cet idéal que pourrait incarner un État conjuguant le fait plurilingue et le fait démocratique de façon irréprochable. Bien qu'il soit difficile de savoir dans quelle mesure il existe de la part des populations de langues allochtones des attentes pressantes en matière de prise en compte de leurs langues par les autorités officielles, la question des limites de la glottophilie d'un État fédéral mérite d'être posée. Car en Suisse comme ailleurs, si le principe d'historicité qui lie le traitement privilégié d'une communauté linguistique à son rapport historique avec un territoire reste central, il ne fait aucun doute que, par définition, il peut générer diverses formes de tension ou d'exclusion sociale (Tacke 2016).

5.1. *La presque absence des langues non nationales dans l'appareil législatif fédéral*

Les dispositions législatives fédérales traitant de langues allochtones sont peu nombreuses. L'article 6 de la *Loi sur les langues* (2007) les mentionne pour évoquer la communication avec des personnes ne parlant pas (encore) de langue officielle : « Avec les personnes qui ne maîtrisent aucune des langues officielles, les autorités fédérales utilisent, dans la mesure du possible, *une langue qu'elles comprennent*. » Dans l'article 16, il est question d'immigrants appelés à rester en contact avec leur langue d'origine : « La Confédération [...] encourage l'acquisition par les allophones de la langue nationale locale [...] [et

la connaissance] de leur première langue. » Et dans l'*Ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques* (2010), l'article 11 stipule:

[D]es aides financières destinées à promouvoir l'acquisition par les allophones de leur langue première sont accordées aux cantons pour les mesures suivantes:

- a. promotion de formules d'enseignement intégré en langue et culture d'origine;
- b. formation continue des enseignants.

On note que dans la *Loi [fédérale] sur les étrangers* (2005), l'article 4 affirme que l'intégration suppose à la fois « que les étrangers sont disposés à s'intégrer » et que « la population suisse fait preuve d'ouverture ». Toutefois, le fardeau de l'apprentissage linguistique repose sur les étrangers, et la loi n'encourage pas les Suisses à apprendre des langues non nationales, stipulant seulement qu'« [i]l est indispensable que les étrangers se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse et, en particulier, qu'ils apprennent une langue nationale ».

Si le portugais et l'albanais sont chacun la langue principale de 3,4 % de la population résidante en Suisse et si certains cantons ou villes proposent des documents dans ces langues, aucune disposition fédérale ne leur accorde de reconnaissance spécifique. Skenderovic et Späti (2008), en décrivant les discours identitaires suisses depuis les années 1990, ont observé que le plurilinguisme traditionnel, loin de favoriser la valorisation du plurilinguisme allochtone, peut être utilisé pour se distancier des populations issues de l'immigration – comme le permet l'unilinguisme officiel dans d'autres États-nations. De ce point de vue, la Suisse, en se rapprochant des nombreux pays qui établissent des distinctions entre les langues selon l'ancienneté et l'antériorité de leur présence, ne se montre guère exceptionnelle.

5.2. L'anglais, entre latin moderne et langue allochtone privilégiée

Dans cette absence de prise en compte des langues allochtones par l'État suisse, il existe toutefois une exception de taille: l'anglais. Cette

langue, dont la prégnance en Suisse est liée tout à la fois aux mouvements migratoires et à son rôle de *lingua franca* dans les échanges internationaux, n'a pas (encore?) de statut officiel. Mais elle est de plus en plus visible dans la sphère publique et a déjà commencé à modifier certains équilibres qui caractérisaient le plurilinguisme helvétique « à l'ancienne ». Alors que le latin faisait jadis office de langue neutre pour désigner certaines entreprises ou institutions (*Pro Helvetia, Pro juventute, Pro senectute...*), les composés en *Swiss* se multiplient sur le modèle de feu la *Swissair* (*Swissinfo, Swiss life, Swissuniversities...*). De plus, nombre de sites officiels de la Confédération, accessibles à l'adresse *admin.ch*, proposent une partie de leur contenu en anglais. Les usagers n'ont qu'à cliquer sur l'abréviation *EN*. Ces deux lettres sont certes placées après *FR, DT, IT* et *RT*, mais le statut symbolique de l'anglais n'en semble pas moins presque égal à celui des autres.

Par ailleurs, en Suisse germanophone, le débat sur la langue à enseigner comme seconde langue dans le système scolaire a abouti ces dernières années à un effacement du français au profit de l'anglais. Seuls des cantons germanophones frontaliers (Bâle-Ville) ou les territoires germanophones des cantons bilingues priorisent encore le français. Les francophones continuent d'apprendre l'anglais après l'allemand, langue suisse majoritaire qui, pour l'instant, garantit mieux l'ascension sociale des francophones minoritaires. Mais le modèle confédéral voulant qu'en Suisse, on enseigne d'abord les langues nationales, a été fortement mis à mal.

Enfin, le tableau ci-dessous rappelle que dans bien des cantons, unilingues ou bilingues, certaines langues nationales, en tant que langues principales, sont moins parlées que l'anglais. C'est frappant concernant l'italien (dans deux des trois cantons bilingues), mais aussi s'agissant du français ou de l'allemand dans les cantons unilingues disposant d'une grosse agglomération (Bâle, Genève, Vaud, Zurich) – l'anglais pouvant alors être langue première ou langue commune entre personnes d'origines diverses.

Tableau 1 : Langues nationales et anglais (cantons bilingues et sélection de cantons unilingues), 2019

LANGUE (S) OFFICIELLE (S)	CANTON	LANGUE (S) PRINCIPALE (S) %			
		FRANÇAIS	ALLEMAND	ITALIEN	ANGLAIS
FRANÇAIS/ALLEMAND	BERNE	11	83,7	3,1	4,4
	FRIBOURG	69	26,1	2,4	3,9
	VALAIS	67,8	24,6	4,6	3,8
FRANÇAIS	GENÈVE	79,6	4	6,4	12,2
	JURA	89,8	7,4	2,5	-
	NEUCHÂTEL	87,7	4,7	5,7	4,6
	VAUD	82,6	5,5	5	8,9
ALLEMAND	BÂLE-CAMPAGNE	3,2	86,2	5,5	6,7
	BÂLE-VILLE	5	76,8	6,1	12,1
	SOLEURE	2,9	87,1	4,8	4,3
	ZURICH	3,3	80,7	5,6	9,5
ITALIEN	TESSIN	4,7	10,2	88,6	3,9

(Office fédéral de la statistique 2021)

L'État fédéral pourrait en venir un jour à légiférer davantage sur l'utilisation de l'anglais par les autorités ou dans l'espace public. Pour l'instant, cette langue n'est pratiquement pas évoquée par la législation fédérale. On trouve toutefois une mention de l'anglais comme langue de référence dans les contrats internationaux (en l'absence de document en langue nationale), à l'article 5 de l'ordonnance de 2010 citée plus haut:

1. Un accord international peut être conclu en anglais dans les cas suivants : a. il est particulièrement urgent de le conclure ; b. la *forme spécifique* de l'accord le requiert ; c. il est *d'usage dans les relations internationales* de la Suisse de conclure ce type d'accord en anglais dans le domaine concerné. 2. On s'efforcera d'établir la version authentique dans une des langues officielles.

6. Conclusion

Que retenir de ce tour d'horizon ? Il serait évidemment absurde de conclure que la législation suisse est foncièrement glottophobe. La réputation de la Suisse comme pays où les minorités linguistiques sont respectées est loin d'être usurpée. Au niveau de l'État fédéral et des États cantonaux, les pouvoirs publics ont tenté de concilier divers régimes linguistiques et divers types de rapport au territoire et au plurilinguisme, dans ce qui apparaît comme une forme de territorialité différenciée. Ce sens du compromis, associé à la démocratie directe, encourage un grand nombre de citoyens à s'identifier aux décisions collectives. Toutefois, la Suisse n'est pas un pays où, par miracle, les locuteurs de toutes les langues en présence se verraient également reconnus.

S'agissant des langues autochtones, on oublie souvent le cas du francoprovençal, langue de communication séculaire qui reste parlée par un nombre non négligeable de personnes. Si la situation de cette langue latine est meilleure en Suisse qu'en France – pays plus notoirement glottophobe –, le modèle suisse n'a pas permis de préserver le francoprovençal à la même échelle qu'en Italie voisine, dans la Vallée d'Aoste, où cette langue reste vivante, voire prestigieuse. Dans une Suisse plurilingue, mais constituée d'une coexistence de territoires linguistiquement relativement homogènes, l'idéologie de la langue standardisée unique a été particulièrement prégnante dans la partie francophone où, comme en France, une diglossie français/francoprovençal durable semblait impensable.

Néanmoins, la Suisse apparaît glottophile dans son rapport au suisse-allemand. Paradoxalement, la vitalité de ce dernier n'est pas liée à l'interventionnisme juridique, mais à une volonté de ne pas légiférer. Le pragmatisme a consisté à ne pas limiter inutilement son usage, y compris dans la vie politique et médiatique. Contrairement à ses voisins d'Allemagne et d'Autriche, la population suisse-alémanique ne semblait nullement disposée à renoncer aux dialectes. Mais elle ne souhaitait pas non plus leur officialisation – à l'inverse des Luxembourgeois qui, en 1993, ont accordé le statut de langue nationale au luxembourgeois, historiquement lui aussi un dialecte de l'allemand.

Outre l'usage minimaliste qui est fait de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires dans le cas du francoprovençal, un autre obstacle pour qualifier inconditionnellement la Suisse de « glottophile » est le rapport qu'on y entretient avec les langues allochtones (autres que l'anglais), la législation fédérale ne cherchant pas véritablement à les valoriser. On peut arguer que le pays a assez à faire avec son plurilinguisme historique, dans une construction à géométrie variable déjà complexe, et que cette priorisation des langues autochtones s'explique par le refus de se disperser. Pourtant, l'intégration d'autres langues, autochtones ou allochtones, dans la gestion du plurilinguisme suisse reste un idéal loin d'être abstrait. Pensons ici encore au Luxembourg, où la langue allochtone qu'est le portugais jouit d'une réelle visibilité dans l'espace public, en plus du luxembourgeois, du français et de l'allemand – ainsi que de l'anglais.

Bibliographie

- Altermatt, Bernhard.** 2004. « Language policy in the Swiss Confederation: The concepts of differentiated territoriality and asymmetrical multilingualism ». Dans *Federalism, decentralisation and good governance in multicultural societies*, 8-36. Granges-Paccot : Publications de l'Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse.
- Berthele, Raphael.** 2004. « Vor lauter Linguisten die Sprache nicht mehr sehen – Diglossie und Ideologie in der deutschsprachigen Schweiz ». Dans *Dialekt, Regiolekt und Standardsprache im sozialen und sprachlichen Raum*, édité par Helen Christen, 111-136. Vienne : Praesens.
- Blanchet, Philippe.** 2016. *Discriminations: combattre la glottophobie*. Paris: Textuel.
- Brohy, Claudine.** 2005. « Perceptions du bilinguisme officiel et interactions bilingues à Biel/Bienne et Fribourg/Freiburg ». *TRANEL* 43 : 111-127. <https://doi.org/10.26034/tranel.2006.2720>.
- Brohy, Claudine.** 2022. « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et les patois romands : vers une reconnaissance officielle ? ». Dans *La Suisse romande et ses patois. Autour de la place et du devenir des langues francoprovençale et oïlique*, édité par Dorothee Aquino-Weber

- et Maguelone Sauzet, 125-140. Neuchâtel : Alphil & Presses universitaires suisses.
- Büchi, Christophe.** 2001. *Mariage de raison. Romands et Alémaniques: une histoire suisse*. Genève : Zoé.
- Chiffelle, Frédéric.** 2000. *L'Arc jurassien romand à la frontière des langues. Faut-il craindre la germanisation?* Lausanne : Payot.
- Coray, Renata.** 1999. « "Sprachliche Minderheit". Ein Grundbegriff der schweizerischen Sprachenpolitik ». *Bulletin suisse de linguistique appliquée* 69 : 179-194.
- Elmiger, Daniel.** 2005. « L'orientation de Bienne comme ville bilingue: entre protection du monolinguisme et promotion du bilinguisme ». *Bulletin de linguistique appliquée* 82 : 17-29.
- Fedlex. La plateforme de publication du droit fédéral.** 2021. Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, LLC) du 5 octobre 2007. État le 1er février 2021. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2009/821/fr>.
- Fedlex. La plateforme de publication du droit fédéral.** 2022. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999. État le 13 février 2022. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>.
- Furrer, Norbert.** 2002. *Die vierzigsprachige Schweiz. Sprachkontakte und Mehrsprachigkeit in der vorindustriellen Gesellschaft*. Zürich : Chronos.
- Hauser, Claude.** 2004. *L'aventure du Jura*. Lausanne : Antipodes & SHSR.
- Kanton Basel-Stadt.** Schulgesetz (410.100) vom 04.04.1929, in Kraft seit: 01.10.1929. Version amendée le 18 sept. 2019 et en vigueur depuis le 1er janv. 2021. https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/410.100.
- Leclerc, Jacques.** 2022 [dernière mise à jour]. « Suisse ». Dans *L'aménagement linguistique dans le monde*. Québec : CEFAN, Université Laval. <https://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/suisse.htm>.
- Lüdi, Georges & Iwar Werlen.** 2005. *Le paysage linguistique de la Suisse*. Neuchâtel: OFS.
- Meune, Manuel.** 2010. « Francoprovençal, français et (suisse-)allemand: l'asymétrie linguistique dans les cantons de Fribourg et du Valais ». *Glottopol* 16 : 48-66

- Meune, Manuel.** 2011. *Au-delà du Röstigraben. Langues, minorités et identités dans les cantons suisses bilingues.* Genève : Georg.
- Meune, Manuel.** 2017. « Du patois à l'“harpetan”, entre (petite) patrie et nation imaginée: le discours sur le francoprovençal dans le Journal de Genève (1826-1998) ». *International Journal of Sociology of Language* 249 : 199-214. <https://doi.org/10.1515/ijsl-2017-0048>.
- Meune, Manuel & Katrin Mutz,** éd. 2016/17. *Diglossies suisses et caribéennes. Retour sur un concept (in)utile.* Montréal : Université de Montréal. <https://llm.umontreal.ca/recherche/publications/>.
- Office fédéral de la statistique.** 2019. Population résidante permanente selon les langues principales allemand, italien et romanche dans les régions du canton des Grisons. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/publications.assetdetail.8726848.html>.
- Office fédéral de la statistique.** 2021. Portraits régionaux 2021: cantons. Chiffres clés. État du 17 mars 2021 (statistiques de 2019). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/statistique-regions/portraits-regionaux-chiffres-cles/cantons.html>.
- Office fédéral de la statistique.** 2023a. Les langues principales les plus fréquentes. Population résidante permanente. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/langues-religions/langues.assetdetail.24205414.html>.
- Office fédéral de la statistique.** 2023b. Langues principales depuis 1910. Population résidante permanente âgée de 15 ans ou plus. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/langues-religions/langues.assetdetail.24205503.html>.
- Papaux, Alexandre.** 2003. «Droit scolaire et territorialité des langues : bilan critique de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral». *Revista de Llengua i Dret* 40 : 140-184.
- Philipona, Anne,** éd. 2021. *Ora le patê – À présent le patois.* Bulle : Société des Amis du Musée gruérien.
- Richter, Dagmar.** 2005. *Sprachordnung und Minderheitenschutz im schweizerischen Bundesstaat. Relativität des Sprachenrechts und Sicherung*

des Sprachenfriedens. Berlin : Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-540-26542-9>.

Schläpfer, Robert & Hans Bickel, éd. 2000. *Die viersprachige Schweiz*. Aarau : Sauerländer.

Skenderovic, Damir & Christina Späti. 2008. « Identitätspolitik in der vielsprachigen Schweiz ». *Terra Incognita* 13 : 32-35.

Tacke, Felix. 2012. « Schweiz (Schweizerische Eidgenossenschaft) ». Dans *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Ein Handbuch zur Sprachpolitik des Europarats*, édité par Franz Lebsanft & Monika Wingender, 265-282. Berlin/Boston: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110240849.265>.

Tacke, Felix. 2016. « La dimension éthologique de la "territorialité linguistique" ». *Cahiers du GEPE* 8 : 1-20.

Tendon, Stéphane. 2004. *Des Romands et des Alémaniques à la frontière des langues: les cas de Von Roll à Choindex (JU) et de Ciba-Geigy à Marly (FR)*. Courrendlin : CJE.

Widmer, Jean, Renata Coray, Dunya Acklin Muji & Éric Godel. 2005. *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformationen der Sprachenordnung von 1848 bis 2000. La diversité des langues en Suisse dans le débat public. Une analyse socio-historique des transformations de l'ordre constitutionnel des langues de 1848 à 2000*. Berne : Peter Lang.





JUST

JOURNAL OF LANGUAGE
RIGHTS & MINORITIES

REVISTA DE DRETS
LINGÜÍSTICS I MINORIES

El foment i l'oferta activa de la llengua catalana enfront de la precarietat de l'ús de les llengües cooficials a l'Administració de justícia / *The promotion of Catalan despite the precarity of use of co-official languages in the administration of justice*

Maria Ballester Cardell 

Per citar aquest article:

Ballester Cardell, Maria. 2023. «El foment i l'oferta activa de la llengua catalana enfront de la precarietat de l'ús de les llengües cooficials a l'Administració de justícia». En «Rights, Language Regimes, and Language Policy: An International Perspective», edició de Juan Jiménez-Salcedo & Jacqueline Mowbray. Monogràfic, *Just. Journal of Language Rights & Minorities, Revista de Drets Lingüístics i Minories* 2 (1): 83-112.

<https://doi.org/10.7203/Just.2.24900>.

Data de recepció: 19/07/2022 Data d'acceptació: 03/04/2023



© 2023 JUST. JOURNAL OF LANGUAGE RIGHTS & MINORITIES, REVISTA DE DRETS LINGÜÍSTICS I MINORIES, VOL 2 (1), CÀTEDRA DE DRETS LINGÜÍSTICS - UNIVERSITAT DE VALÈNCIA. ISSN: 2952-2307

El foment i l'oferta activa de la llengua catalana enfront de la precarietat de l'ús de les llengües cooficials a l'Administració de justícia

Maria Ballester Cardell

Universitat de les Illes Balears, Espanya

Resum

En el model plurilingüe que deriva de la Constitució, la declaració d'oficialitat d'una llengua en suposa el reconeixement per part de tots els poders públics com a mitjà de comunicació entre ells i la ciutadania, amb plena validesa i eficàcia. Tanmateix, l'abast de l'oficialitat a l'àmbit de l'Administració de justícia presenta singularitats importants a causa, sobretot, de la configuració unitària i centralitzada del poder judicial i de la interpretació restrictiva que fa el Tribunal Constitucional de la regulació lingüística en l'àmbit de la justícia. Existeixen causes estructurals que afecten la precarietat de l'ús de les llengües pròpies cooficials davant l'Administració de justícia, com la resistència dels membres de la carrera judicial, la formació majoritàriament en llengua castellana en els graus en Dret de les universitats del domini lingüístic català o la manca de textos normatius o terminologia jurídica en català. En aquest estudi es presenta la iniciativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears per fomentar l'ús del català en l'àmbit judicial. Tot i que encara no se'n poden valorar els efectes, aquesta és una bona oportunitat per facilitar una millora significativa dels drets lingüístics i també un canvi de mentalitat entre els membres de la judicatura.

Paraules clau: Llengua oficial, normalització lingüística, drets lingüístics, Carta europea de llengües regionals o minoritàries, Administració de justícia, Tribunal Superior de Justícia, Illes Balears

Abstract

According to the multilingual model set out by the Constitution, the declaration of official status of a language implies its recognition by all public authorities as a means of communication between them and the citizens. However, the official use of Catalan in the courts presents specific challenges, largely due to the unitary and centralized configuration of the Judiciary, as well as to the Constitutional Court's restrictive interpretation of linguistic regulation in the field of justice administration. There are structural causes that affect the precarity of the use of co-official languages in the Judiciary. These include the reticence of the members of the Judiciary, the fact that most legal training at universities in Catalan-speaking areas takes place in Spanish, and the lack of regulatory texts or legal terminology in Catalan. This study presents the initiative of the High Court of Justice of the Balearic Islands to promote the use of Catalan in the judicial arena. Despite the fact that this scheme is still in its infancy, this is a good opportunity to significantly improve language rights, as well as to change the mindset of member of the Judiciary.

Keywords: Official language, linguistic normalization, linguistic rights, European Charter for Regional or Minority Languages, Judiciary, High Court of Justice, Balearic Islands

1. Introducció

El model de plurilingüisme que deriva de la Constitució i dels estatuts d'autonomia dona lloc a l'ordenació jurídica del règim oficial de llengües. El Tribunal Constitucional deixa clar, des dels primers pronunciaments sobre la realitat plurilingüe de l'Estat, que la declaració d'oficialitat d'una llengua en suposa el reconeixement per part de tots els poders públics —no només els autonòmics— com a mitjà de comunicació entre ells i la ciutadania, amb

plena validesa i eficàcia (STC 82/1986, FJ 2n). De forma més directa, el mateix tribunal explica que, com a conseqüència de l'oficialitat d'una llengua pròpia, existeixen uns drets lingüístics de la ciutadania com, per exemple, el dret de dirigir-se a totes les administracions públiques en qualsevol de les llengües oficials i la plenitud i igualtat d'efectes jurídics dels documents redactats en la llengua pròpia (STC 87/1997). D'aquests pronunciaments es desprèn que, en una situació de normalitat de l'ús de la llengua pròpia oficial, totes les Administracions —també la de justícia— han de garantir el dret d'opció lingüística de la ciutadania.

Tanmateix, l'abast de la cooficialitat en l'Administració de justícia presenta singularitats molt importants a causa, entre d'altres circumstàncies, de la confluència, d'una banda, de la competència autonòmica de garantir l'oficialitat de la llengua i l'exercici dels drets lingüístics de la ciutadania i, de l'altra, de les competències estatals envers la Justícia (Cobrerros Mendazona 1990, 212-213). De tothom és conegut que s'ha articulat en l'Estat espanyol un model judicial «indiferent» al procés de descentralització política i territorial. El principi d'unitat jurisdiccional (derivat dels articles 117.5, 122.1 i 152.1, segon paràgraf, de la Constitució) suposa, bàsicament, el caràcter uniforme en l'organització dels jutjats i tribunals; el mateix estatut jurídic per a les i els membres de la judicatura i la magistratura en l'exercici de la carrera judicial, i la unitat del govern del poder judicial.

Amb aquestes coordenades i, atesa la reserva a l'Estat pel que fa a la competència exclusiva en matèria de l'Administració de justícia, en les primigènies sentències del Tribunal Constitucional ja s'afirma que existeix un únic poder judicial en l'Estat (STC 25/1981). Per salvar les contradiccions entre la Constitució i els primers estatuts d'autonomia, que incorporaven algunes referències a l'exercici de determinades facultats en relació amb l'Administració de justícia, el Tribunal Constitucional distingeix entre una concepció estricta —referida a la funció jurisdiccional pròpiament dita i al govern del poder judicial— de la competència estatal i una interpretació més àmplia —«l'administració de l'Administració de justícia»—, conformada per les funcions accessòries a nivell personal o material, i que podria ser assumida per les comunitats autònomes (STC 56/1990, FJ6è). En relació amb l'assumpte que analitzam, però, aquesta flexibilització articulada per la jurisprudència constitucional resulta insuficient, bàsicament per dos motius. En

primer lloc, perquè no totes les comunitats autònomes han assumit competències en matèria de justícia; i perquè les que sí que ho han fet s'han trobat amb moltes dificultats per avançar en l'ús normalitzat de la llengua pròpia en l'esfera jurisdiccional.

Com es veurà, el marc jurídic de les llengües oficials ve condicionat per la prevalença del dret fonamental a un judici just i per una configuració unitària i centralitzada del poder judicial. La jurisprudència presenta el castellà com a llengua preferent i generalment usada en l'àmbit de l'Administració de justícia (STC 56/1990) i condiona el dret a rebre atenció en la llengua oficial elegida a les «possibilitats del moment» adoptades per les administracions —estatals i autonòmiques— competents (STC 82/1986). En definitiva, es mantenen els desajustos entre el marc normatiu i el reconeixement efectiu del dret d'opció lingüística en relació amb l'Administració de justícia i s'afebleix, encara més, la situació de les altres llengües oficials.

Ara bé, més enllà dels manaments legals en el marc de la política de foment i difusió de la llengua pròpia i de la interpretació que n'ha fet el Tribunal Constitucional, és clar que l'ús normal de les llengües pròpies i oficials en l'àmbit de la justícia permet una prestació pública més atenta i respectuosa i de major qualitat en un entorn especialment sensible pels interessos de la ciutadania. I, sobretot, reforça i exemplifica la idea que l'accés a la jurisdicció (a través de la tutela judicial efectiva) és la millor garantia per a la protecció dels drets reconeguts a la ciutadania, també el dret d'opció lingüística.

Amb un enfocament centrat en els drets lingüístics de la ciutadania davant l'Administració de justícia, a continuació s'analitzarà, en primer lloc, el marc normatiu sobre els usos de les llengües oficials en aquest àmbit. A continuació, també s'exposaran les causes estructurals de la precarietat de l'ús de les llengües cooficials a la justícia, com són el control exclusiu per part del legislador estatal per decidir sobre l'exigència de capacitació lingüística en les dues llengües oficials de membres de la judicatura i la magistratura i del personal al servei de l'Administració de justícia, la resistència dels membres de la carrera judicial, la formació majoritàriament en llengua castellana en els graus en Dret de les universitats del domini lingüístic català o la manca de textos normatius o terminologia jurídica en català. En aquest context, serà interessant comentar

una iniciativa sorgida del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears per promoure l'ús del català en la justícia. Per acabar, s'exposaran unes consideracions finals sobre les expectatives que genera aquesta campanya que aborda, per primera vegada, des de dins, la problemàtica estructural i sistèmica que afecta el català en l'àmbit de la justícia a les Balears.

2. El marc normatiu sobre els usos lingüístics davant l'Administració de justícia

A l'hora d'analitzar l'ordenació lingüística de la llengua pròpia oficial en relació amb l'Administració de justícia, s'ha de partir d'un nivell triple de regulació (supraestatal, estatal i autonòmic). S'ha de considerar, també, la confluència de normes bàsicament lingüístiques i les que regeixen l'Administració de justícia. De fet, ja podem avançar que aquesta concurrència de normes no és perfectament simètrica (almenys així ho ha interpretat el Tribunal Constitucional), sinó que debilita les garanties dels usos de la llengua oficial pròpia quan entra en joc el dret a la tutela judicial efectiva o a un procés just.

En primer lloc, aquest marc normatiu es veu delimitat per la Carta europea de llengües regionals o minoritàries, aprovada pel Comitè de Ministres del Consell d'Europa, el 25 de juny de 1992, ratificada per Espanya el 2 de febrer de 2001, i que va entrar en vigor en el nostre territori l'1 d'agost de 2001. Segons la Interlocutòria del Tribunal Constitucional 166/2005, aquesta convenció internacional «se integra en el "ordenamiento jurídico interno" (artículo 96.1 de la Constitución), sin perjuicio del valor interpretativo que le confiere el artículo 10.2 [de la Constitución]» [FJ6è]. Amb caràcter general, mitjançant aquest instrument, les parts es comprometen a eliminar qualsevol distinció o restricció respecte a la utilització d'una llengua regional o minoritària que en posi en perill el manteniment (article 7.2). Més en concret, en relació amb l'àmbit de l'Administració de justícia (article 9), el estats signataris s'obliguen a respectar el dret a fer servir la llengua davant l'autoritat judicial sempre que el jutge o la jutgessa no consideri que aquesta possibilitat «constitueix *un obstacle per a la bona Administració de justícia*» (la cursiva és nostra), a garantir que el procediment segueixi en la llengua minoritzada «recorrent si cal a intèrprets i a traduccions que no impliquin costos addicionals

per als interessats», a «no rebutjar la validesa dels documents jurídics elaborats dins l'àmbit de l'Estat pel sol fet que siguin redactats en una llengua regional o minoritària», i «a fer accessibles, en les llengües regionals o minoritàries, els textos legislatius nacionals més importants».

Per valorar de manera integral l'efectivitat dels drets continguts a la Carta Europea, no resulta sobrer recordar que, tal com ho ha interpretat el Tribunal Constitucional, l'article 10.2 de la Constitució no atorga rang constitucional als drets proclamats en els tractats internacionals (STC 36/1991). De forma més concreta, l'Informe explicatiu del Consell d'Europa sobre la Carta Europea parteix de la premissa que «la Carta no crea drets individuals ni col·lectius pels parlants de llengües regionals o minoritàries», però sí exigeix que els compromisos assumits pels estats s'han de traslladar a la legislació interna i han de ser efectius per les comunitats corresponents i els seus membres (epígraf 11). En relació amb el punt que ara més ens interessa —sobre l'aplicació a Espanya de les disposicions contingudes en l'article 9 de la Carta i, més en concret, sobre la garantia que els òrgans judicials «portin el procediment en les llengües regionals o minoritàries», establert en les lletres *a*, *b* i *c* del precepte—, en el mateix Informe s'interpreta que això implica, en tot cas, que la llengua regional o minoritària en qüestió és utilitzada a la sala d'audiència i en els procediments en què participa la part parlant d'aquella llengua. No obstant això, correspon a cada estat, en funció de les característiques concretes del seu sistema judicial, precisar l'abast de l'expressió “portin el procediment” (epígraf 94, 20). Aquesta precisió no es pot desconnectar de la cautela prevista en l'incís final del primer apartat de l'article 9.1, segons el qual les mesures específiques en relació amb l'ús de les llengües minoritzades en la Justícia queden condicionades per la bona administració de la justícia. En concret, respon a «la voluntat de la CAHLR de protegir els principis fonamentals de la justícia, com ara la igualtat de les parts i una rapidesa adequada del procediment judicial, contra la possibilitat d'un recurs abusiu a les llengües regionals o minoritàries» (epígraf 91, 20) (Consell d'Europa 1992).

En segon lloc, passant a l'àmbit estatal, en relació amb el règim jurídic de l'ús de les llengües oficials a la justícia, la Constitució declara l'oficialitat de la llengua castellana (article 3.1) i remet als estatuts d'autonomia per al reconeixement de

l'oficialitat de les altres llengües espanyoles (article 3.2). Altrament, el text constitucional estableix la competència exclusiva de l'Estat sobre l'Administració de justícia (article 149.1.5a) i sobre la legislació processal (article 149.1.6a).

Sobre la base d'aquestes competències, la Llei orgànica 6/1985, de l'1 de juliol, del poder judicial (LOPJ) estableix els eixos fonamentals sobre l'ús de les llengües en l'esfera jurisdiccional. En concret, l'article 231 de la LOPJ estableix que, en les actuacions judicials s'ha d'usar el castellà com a llengua oficial de l'Estat (apartat 1). Igualment, permet que la judicatura, la fiscalia i les persones que treballen al servei dels jutjats i tribunals usin també la llengua oficial pròpia de la comunitat autònoma, sempre que cap de les parts s'hi oposi, invocant desconeixement que pugui suposar indefensió (apartat 2). Afirmar, a continuació, que les parts poden utilitzar la llengua oficial al territori on tinguin lloc les actuacions judicials, tant orals com escrites (apartat 3). Finalment, s'estableix que es pot ordenar la traducció de les actuacions realitzades en la llengua oficial de la comunitat autònoma quan ho demani la part que invoca indefensió o en el cas que ho disposin les lleis (apartat 4). Altrament, la LOPJ es refereix al coneixement lingüístic de les i els membres de la carrera judicial, que és considerat un mèrit per a la provisió de places judicials en comunitats autònomes amb llengua pròpia (articles 341 i 431).

Ja en l'àmbit autonòmic, l'article 4 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, segons la redacció aprovada mitjançant la Llei orgànica 1/2007, del 28 de febrer, estableix l'oficialitat de la llengua catalana; reconeix el principi de no discriminació per motius lingüístics; i fixa un mandat d'actuació a les institucions per assegurar «la igualtat plena de les dues llengües quant als drets dels ciutadans». Per la seva banda, l'article 14.3 disposa el dret d'opció lingüística en relació amb l'administració autonòmica. I l'article 14.4 diu que la comunitat autònoma ha de garantir la qualitat dels serveis de l'Administració de justícia. Altrament, en el títol VI, dedicat al poder judicial a les Illes Balears, la norma institucional bàsica estableix el coneixement del català com a mèrit preferent en els concursos i oposicions per proveir els llocs de la judicatura i la magistratura a les Illes Balears (article 97.2).

De manera més específica i significativa, la Llei 3/1986, del 29 d'abril, de normalització lingüística de les Illes Balears, reforça la protecció judicial de l'ús de

la llengua pròpia amb la disposició d'un precepte específic que reconeix la tutela efectiva del dret d'opció lingüística per via jurisdiccional, «d'acord amb la legislació vigent» (article 5.1). A més, l'article 11 reconeix el dret de la ciutadania de dirigir-se a l'Administració de justícia en la llengua oficial que triï, sense que li sigui exigible cap tipus de traducció (apartat 1); el precepte diu també que davant els tribunals de les Illes totes les actuacions en català són vàlides i eficaces (apartat 2); i estableix el mandat als poders públics per fer efectiva la normalització progressiva de l'ús de la llengua catalana també en l'àmbit de la justícia (apartat 3). Per la seva banda, la disposició addicional primera encomana al Govern balear la promoció de la normalització lingüística a l'Administració de justícia, mentre que la disposició transitòria primera, segon apartat, estableix la promoció d'acords entre el Govern de les Illes Balears i l'Administració de justícia per impulsar-ne l'adaptació a les disposicions de la Llei de normalització.

Per tancar la referència al règim jurídic sobre l'ús de la llengua catalana en les actuacions jurisdiccionals, tot i que sense valor normatiu, ens hem de referir a la Carta dels drets dels ciutadans davant la justícia, fruit del Pacte d'Estat per a la Justícia i aprovada com a proposició no de llei pel Congrés dels Diputats l'any 2002 (CGPJ 2020). En aquest document es reconeix, en l'apartat 16, el dret de la ciutadania d'utilitzar amb l'Administració de justícia la llengua oficial que triï i a rebre atenció de conformitat amb els termes legalment establerts.

El marc normatiu exposat fins ara permet concloure que existeix una vinculació de totes les administracions i institucions públiques ubicades a la comunitat autònoma, també les de dependència estatal, amb el dret d'opció lingüística. En les relacions de la ciutadania amb l'Administració de justícia, aquest dret es concreta en el dret d'usar la llengua pròpia oficial en la forma oral i per escrit i a presentar documents, que produeixen plens efectes jurídics i tenen validesa, sense necessitat de traducció. En el cas que la documentació presentada hagi de tenir efectes fora del domini lingüístic català, s'han de traduir per part de l'Administració, sense retards injustificats. Altrament, també existeix el dret dels particulars i dels operadors jurídics d'emprar el català en el decurs del procediment. Ara bé, aquest dret no està plenament garantit en el cas que alguna de

les parts s'hi oposi invocant desconeixement de la llengua que li pugui produir indefensió. Per tant, no queda assegurat que el procediment es desenvolupi en llengua catalana.

Això es així perquè, com s'ha vist, l'establiment dels drets lingüístics en l'àmbit de la justícia conflueix amb el dret a un procés just, que s'associa a la interdicció de la indefensió (que, com a dret fonamental, està reconegut a l'article 24 de la Constitució). El Tribunal Constitucional parteix de la premissa que aquestes dues garanties operen en el mateix pla i que la garantia de la tutela judicial preval sobre les garanties del dret d'opció lingüística. Així ho dona a entendre quan diu que la titularitat i l'exercici efectiu de les garanties processals de l'article 24.1 i 2 de la Constitució «no puede condicionarse en función del carácter oficial de la lengua en la que se expresen sino que dimanar de la esencia misma de la noción de proceso justo» (ITC 166/2005). Altrament, la normativa sectorial de l'Estat, a través de la qual es desplega la competència exclusiva en matèria de justícia, conté en alguns punts espais poc delimitats i ha donat lloc a lectures distintes sobre la seva aplicació. A més, aquesta regulació ha estat interpretada pel Tribunal Constitucional de forma que s'afebleix l'ús normal del català en aquest entorn.

3. La debilitat estructural de les garanties lingüístiques de la ciutadania en les seves relacions amb el poder judicial

Com s'ha vist, en el règim jurídic del usos en l'àmbit judicial el castellà és la llengua d'ús general i preferent davant l'Administració de justícia; no s'exigeix la capacitació lingüística de membres de la judicatura i la magistratura i del personal al servei de l'Administració de justícia, que és l'eina més efectiva per assegurar el dret d'opció lingüística de la ciutadania; i, sobretot, el dret de la ciutadania a usar la llengua pròpia oficial cedeix davant la invocació de l'altra part de desconeixement que pot provocar indefensió. La regulació jurídica de la qüestió posa de manifest una tensió entre el dret a un procés just i els drets lingüístics davant la justícia i mostra les deficiències de la desconexió entre la legislació estatal, d'una banda, i els estatuts d'autonomia i les lleis de normalització lingüística, de l'altra. En un context de debilitat de les garanties lingüístiques

de la ciutadania, les llengües minoritzades mantenen «una posició marginal en l'àmbit de la justícia» (Colom Pastor 2002, 35). Sens dubte, ens trobam davant una de les àrees menys permeables a l'ús de les llengües oficials i pròpies de les comunitats autònomes (Pla Boix 2005, 17; Urrutia Libarona 2013, 152), en què «la doble oficialitat sovint és més teòrica que real» (Pou i Pujolràs 2007, 134) i en què s'impedeix «que el ciutadà pugui exercir amb normalitat en l'àmbit de l'Administració de justícia el dret d'opció lingüística» (Llabrés Fuster 2021).

La persistència de les deficiències en les garanties dels drets lingüístics en la justícia també s'ha posat de manifest a nivell institucional. En el *Libro blanco de la Justicia* ja s'exposa l'anomalia que suposa mantenir l'Administració de justícia com un «reducto aislado poco permeable a la utilización de las lenguas oficiales distinta del castellano». I, tot seguit, es recorda l'obligació dels poders públics de garantir el dret de la ciutadania a usar la llengua pròpia oficial en el territori de la comunitat autònoma (CGPJ 1997, 115-116). Per la seva banda, en el *Llibre verd de l'Administració de justícia* també es destaca la precarietat de la situació de la llengua catalana, «que es manifesta en un ús força escàs i molt inestable» (Departament de Justícia 2005, 445). En ambdós casos es considera indispensable que s'engeguin les reformes legislatives oportunes (principalment en la LOPJ, però també en la Llei d'enjudiciament civil) per poder fer efectiu el dret d'usar la llengua pròpia oficial davant l'Administració de justícia. Tanmateix, aquestes reformes, imprescindibles per superar les contradiccions i incoherències que dificulten la normalització lingüística de les llengües espanyoles diferents del castellà, no arriben.

En els darrers informes del Comitè d'Experts del Consell d'Europa s'insisteix en el fet que la manca de canvis normatius en l'article 231 de la LOPJ dificulta i desincentiva l'ús de les llengües oficials en l'Administració de justícia, ja que l'ús efectiu d'aquelles requereix traducció, la qual cosa allarga els tràmits. A més, es recorda que, tot i l'organització de cursos de formació en les llengües oficials, no hi ha hagut avanços en la capacitat del personal judicial i no judicial al servei de la justícia. I es torna a proposar la modificació de la Llei orgànica del poder judicial per a garantir l'ús del català en els processos judicials quan ho sol·liciti una de les parts, així com utilitzar el català en relació amb l'Administració General de l'Estat. Així consta en el Cinquè Informe del Comitè d'Experts, en relació

amb el seguiment de l'aplicació de la Carta Europea a Espanya, en el capítol d'avaluació general de polítiques, legislació i pràctiques legislatives relatives a les llengües regionals o minoritàries a Espanya (Consell d'Europa 2019).

L'informe complementari, enviat per Espanya el 4 de febrer de 2021 (MPTFP 2021), sobre la implementació de les recomanacions incloses en el Cinquè Informe del Comitè d'Experts, tracta de donar-hi resposta. En el document remès pel Govern s'insisteix que des del Ministeri de Justícia s'està treballant amb la predisposició de donar impuls a aquesta recomanació i es parteix del reconeixement legal del dret d'opció lingüística en els processos judicials (a l'article 231 de la LOPJ). L'Estat explica l'incompliment dels compromisos en aquest punt per la manca d'informació subministrada per part de les comunitats autònomes. I, per conèixer les dades referents a l'ús efectiu de la llengua oficial pròpia en l'Administració de justícia, planteja que és necessari mantenir contactes amb les entitats autonòmiques responsables de política lingüística.

En resposta a l'informe complementari, el Comitè d'Experts (Consell d'Europa 2021) reitera, una vegada més, que no s'ha avançat en aquest punt i que és recomanable que el legislador estatal modifiqui el marc jurídic per assegurar que les i els membres de la carrera judicial puguin realitzar també els seus tràmits en la llengua oficial de la comunitat autònoma on estiguin destinats. S'assenyala que, a la pràctica, la judicatura i la magistratura usen molt poc una llengua que no sigui la castellana i això fa que les parts en el procediment es veuen induïdes a utilitzar també el castellà. I quan una de les parts insisteix a fer servir la llengua cooficial es recorre puntualment a interpretació, però no es tramita tot el procediment en aquesta llengua. Es destaca, també, que les respostes que provenen de les entitats cíviqes posen en relleu que no s'ha incrementat el nombre de persones al servei de la justícia capacitades en la llengua cooficial. Aquestes circumstàncies fan que es mantingui una situació anòmala, a causa d'un ús molt minoritari de la llengua cooficial en l'àmbit judicial, en proporció a l'ús general de la llengua pròpia. Es valora positivament l'esforç de l'Estat per recopilar informació sobre l'ús efectiu de la llengua cooficial en els procediments judicials. També mereix una consideració positiva la previsió d'implementar programes informàtics que facilitin traduccions automàtiques en les llengües oficials, però s'adverteix que aquestes mesures no poden suplantar el component humà, que és fonamental

en el coneixement i comprensió d'un cas judicial. Per tot això, el Comitè d'Experts lamenta que les autoritats espanyoles no hagin canviat de postura en aquest punt i insisteix en la necessitat de prendre mesures immediates en l'àmbit legislatiu per fer efectiu l'ús de les llengües regionals o minoritàries en els procediments judicials quan ho sol·licita una de les parts.

A dia d'avui, les dades sobre l'ús de les altres llengües oficials davant la justícia confirmen l'endarreriment de les llengües minoritzades respecte del castellà. La informació de què disposam no prové de xifres oficials, la qual cosa també resulta preocupant. Fins ara no s'ha donat compliment a l'obligació legal d'incloure en la Memòria del Consell General del Poder Judicial (CGPJ) un «Informe sobre l'ús de les llengües cooficials en la justícia i, en particular, per part dels jutges i magistrats en exercici de les seves funcions» (article 563.2 LOPJ). La minsa informació referida a l'ús de les llengües oficials que dona a conèixer l'òrgan de govern de la judicatura està vinculada a les queixes sobre l'ús de la llengua elegida (Llabrés Fuster 2021). En aquest sentit, en la Memòria corresponent a l'any 2020 s'apunta que, analitzats en termes absoluts, el nombre de sol·licituds per aquest motiu:

no es muy elevado, y su número ha ascendido de 16 del año 2019 a 20 en el año 2020. Durante el año 2020, han sido tramitados 20 expedientes de queja: En 9 de ellos se pide que se utilice la lengua de la comunidad autónoma en lugar del castellano (3 el gallego, 3 el catalán, 2 el valenciano, y 1 el euskera), mientras que en 11 se solicita el uso del castellano. (CGPJ2021, 62)

Si ens referim a la situació específica de les Illes Balears en aquests darrers anys, en la Memòria anual de 2020 del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, presentada davant la Comissió d'Assumptes Institucionals i Generals del Parlament de les Illes Balears el 12 de maig de 2021, hi ha una referència a les sol·licituds de traducció al català rebudes (dotze en total); però, en canvi, no s'al·ludeix al nombre de sentències redactades en català. En la Memòria de l'any 2021, que segons consta en la pàgina inicial està realitzada a partir de les dades recollides pel CGPJ, igualment només hi consten les sol·licituds de traducció al català (que puguen lleugerament fins a 49 en total) (TSJIB 2022).

Aquestes dades, tant a nivell estatal com en l'àmbit autonòmic, ens situen davant un escenari d'anormalitat —de quasi absència o menysteniment— del català en la justícia. Són xifres que, a més, contrasten clarament amb els percentatges d'ús i de coneixement de les llengües pròpies cooficials i que posen en relleu el manteniment en el temps d'un problema estructural en un dels entorns més sensibles per a la defensa dels drets i interessos de la ciutadania. Aque- lles dades confirmen també les premonitòries manifestacions sobre la desconfiança en el procés normalitzador de la llengua catalana en l'Administració de justícia (Duarte 1983, 117).

4. Causes de la precarietat en els usos d'una llengua minoritzada davant l'Administració de justícia

La precarietat de l'ús de les llengües cooficials a la justícia és el resultat d'un conjunt de causes que, combinades, provoquen unes inèrcies molt difícils de revertir. D'una banda, la mateixa forma d'organització territorial del poder, el sistema de distribució de competències en matèria de justícia i la interpretació que n'ha fet el Tribunal Constitucional dificulta la permeabilitat de les mesures de foment, que s'impulsen des de l'àmbit autonòmic, de l'ús de les llengües oficials en l'esfera jurisdiccional. A aquest primer factor se n'hi sumen d'altres, com el control exclusiu per part del legislador estatal per decidir sobre l'exigència de capacitació lingüística en les dues llengües oficials de la judicatura i la magistratura i del personal al servei de l'Administració de justícia, la resistència dels membres de la carrera judicial, la formació majoritàriament en llengua castellana en els graus en Dret de les universitats del domini lingüístic català o la manca de textos normatius o terminologia jurídica en català.

4.1. Dificultats estructurals derivades de la consideració unitària i centralitzada del poder judicial

La Constitució espanyola organitza la justícia i el poder judicial a partir del principi d'unitat jurisdiccional (articles 117.5, 122.1 i 152.1 de la Constitució) i, a més, reserva a l'Estat la competència exclusiva en matèria d'Administració de

justícia (article 149.1.5^a de la Constitució). Aquest enfocament implica, en paraules del Tribunal Constitucional, que «la estructura territorial del Estado es indiferente, por principio, para el Poder Judicial» (STC 31/2010, FJ 42). A més, aquesta circumstància es concreta, entre altres aspectes, en el caràcter estatal dels cossos de funcionariat o personal dels serveis públics al servei de la justícia. Això suposa que només la LOPJ pot decidir sobre l'exigència de la capacitació lingüística adequada i suficient en les dues llengües estatals de personal judicial (que, alhora, és l'única forma de garantir de manera efectiva el dret d'opció lingüística de la ciutadania). Com ja s'ha dit, el legislador estatal ha optat per disposar que en la provisió de places judicials a les comunitats autònomes amb llengua oficial el coneixement lingüístic sigui considerat un mèrit (articles 341 i 431). I el títol III del Reglament 2/2011 de la carrera judicial regula la valoració del mèrit de coneixement de la llengua pròpia oficial en els concursos a aquelles comunitats autònomes.

Sí que és possible, d'acord amb els requisits que marquen els articles 521 i 530 de la LOPJ, que les comunitats autònomes amb competències en la matèria puguin exigir el coneixement de la llengua pròpia per a l'accés a determinats llocs de feina de funcionariat dels cossos al servei de l'Administració de justícia en el seu territori (en la línia marcada per la STC 253/2005, FJ 10). D'aquesta mateixa jurisprudència es desprèn, però, que no es pot establir el requisit de capacitació lingüística amb caràcter general, sinó que s'ha de fer una valoració precisa de les places en què sigui necessari l'establiment del requisit exigible. Tanmateix, aquest no és el cas de les Illes Balears, que no té assumides les competències en la matèria.

4.2. Un marc normatiu que desequilibra i entrebanca l'ús d'una llengua diferent de la castellana

Tal com s'ha vist, la normativa reguladora de l'Administració de justícia realitza una recepció incompleta o inadequada en relació amb els usos lingüístics i dona lloc a posicions limitadores dels règims estatutaris d'oficialitat de les llengües pròpies i dels mandats de protecció i foment d'aquestes llengües.

L'article 231 de la LOPJ parteix d'una posició preferent del castellà a les actuacions judicials, tot reconeixent un ús potestatiu de la llengua pròpia oficial, tant

pel personal judicial com per les parts que intervenen en el procediment, sempre i quan cap de les parts s'hi oposi invocant desconeixement que pot generar indefensió. A més, estableix les condicions per a la traducció dels documents en cas de desconeixement d'alguna de les persones intervinents i quan la documentació hagi de tenir efectes fora de la comunitat autònoma. En canvi, la norma en qüestió no disposa el dret de la ciutadania a ser atesa en les llengües pròpies oficials, que sí està establerta en les lleis de normalització lingüística.

El Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre l'encaix d'aquest precepte amb l'article 3.2 de la Constitució a la Interlocutòria 166/2005, per la qual s'inadmet a tràmit la qüestió d'inconstitucionalitat que planteja l'Audiència Provincial de Biscaia. L'assumpte se suscita en relació amb la llengua en què s'ha de desenvolupar el procés i sobre la capacitació lingüística de la judicatura en les altres llengües espanyoles, particularment, en l'ordre penal. En la interlocutòria es conclou que la garantia del dret a interpretació salva la contradicció eventual entre el dret a l'ús de la llengua oficial i la no exigibilitat a la judicatura del coneixement de la llengua oficial. «[L]a ponderación a favor del derecho a usar la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma se completa con la intervención del intérprete [...] a los efectos de evitar la eventual indefensión a terceros o para garantizar que el desconocimiento de ese idioma por [...] los miembros de los órganos jurisdiccionales no suponga merma de la efectividad de los derechos de los ciudadanos.» Tanmateix, tal com destaca Pons Parera, «la ponderació efectuada sembla però qüestionable, atès que no tindria prou en compte les implicacions de l'estatus oficial de llengua i els drets dimanants, en aplicar-li la mateixa garantia —dret a l'interpret— que a les llengües estrangeres» (2019, 45).

En definitiva, la regulació estatal deixa a l'arbitri de la judicatura la decisió de portar el procediment en la llengua oficial pròpia de la comunitat autònoma, tot i que:

el legislador té un ventall de possibilitats d'abordar aquesta situació. Entre altres, limitar l'arbitri judicial, remoure els obstacles perquè la utilització de les llengües oficials pròpies de les comunitats autònomes no constitueixi un obstacle per a la bona administració de justícia i regular els supòsits en que es podrà menar el procediment en les llengües pròpies de les comunitats, o, com a mínim, que aquesta decisió sigui reglada pel jutge. (Colom Pastor 2002, 33)

4.3. *La interpretació restrictiva que s'ha fet per part del Tribunal Constitucional del marc normatiu*

Sobre els usos lingüístics davant el poder judicial, el Tribunal Constitucional dona a entendre que el castellà és la llengua pròpia de l'Administració de justícia com una conseqüència del seu caràcter oficial a tot l'Estat. La jurisprudència destaca que «el carácter de lengua oficial de ámbito general del castellano y la obligación que todos los españoles tienen de conocerlo [...] hace que ésta sea la lengua generalmente usada en el ámbito de la Administración de Justicia» (STC 56/1990, FJ 41). Aquest mateix plantejament és assumit pel CGPJ en l'informe que s'emet en relació amb la Carta europea de llengües regionals i minoritàries, concretament, en l'apartat dedicat a l'Administració de justícia (Triadú i Vila-Abadal 2002, 132-134).

El caràcter preferent del castellà es veu reforçat amb la interpretació jurisprudencial sobre la facultat de tria lingüística del personal judicial (Departament de Justícia 2018, 8). La STC 105/2000 analitza el canvi introduït en l'apartat 4 de l'article 231, que, abans de la reforma operada per la Llei orgànica 16/1994, del 8 de novembre, no disponia cap limitació perquè la judicatura pogués ordenar la traducció dels documents redactats en la llengua pròpia oficial de la comunitat autònoma i que, a partir de llavors, condiciona la traducció en els casos establerts a la llei. Sembla que, a partir d'aquest canvi normatiu, es podia interpretar una certa obligació de coneixements lingüístics del personal judicial.

No és aquest, però, l'enfocament del Tribunal Constitucional, segons el qual, fins i tot a manca d'una llei que desenvolupi aquell mandat, la jutgessa o el jutge pot ordenar la traducció de qualsevol document escrit en llengua oficial pròpia. En l'esmentada sentència, el Tribunal Constitucional conclou que la judicatura i la magistratura poden i han d'ordenar la traducció d'un escrit o document redactat en llengua pròpia que sigui oficial «cuando sea necesario para cumplir la función jurisdiccional (artículo 117.1 i 3 CE) de proporcionar a todos tutela judicial efectiva, como exige el principio proclamado en el artículo 24.1 CE».

Altrament, sobre la capacitació lingüística del personal judicial i del personal al servei de l'Administració de justícia, la jurisprudència constitucional, ja en un primer moment, posa de relleu que el dret d'opció lingüística:

ha de atemperarse a las posibilidades de las Administraciones Estatal y Autonómica, cada una de las cuales regulará en el ámbito de sus respectivas competencias los medios y el ritmo de la necesaria adaptación a las exigencias del régimen de cooficialidad. (STC 84/1986)

Aquest enfocament s'endureix en la STC 31/2010, a partir d'una «desactivació [...] de l'especial posició de l'Estatut d'autonomia com a norma lingüística» (Pons Parera 2011, 124), que debilita els mandats estatutaris sobre la necessitat d'un coneixement adequat i suficient de les dues llengües estatals pels empleats públics estatals que exerceixen la seva funció en l'àmbit autonòmic. En concret, qualifica els deures del personal públic «apenas como un trasunto» dels drets d'opció lingüística o una pura formalització derivada de l'oficialitat de la llengua pròpia (FJ 21), per concloure que en aquest punt preval la «competència exclusiva y excluyente» de l'Estat per concretar les disposicions estatutàries. Amb aquest enfocament, «les previsions estatutàries relatives a la capacitació lingüística dels servidors públics resten concebudes com a principis que el legislador estatal concretarà amb un gran marge de decisió» (Pons Parera 2011, 139-140).

4.4. Manca d'una política per part de l'Estat que abasti el pluralisme lingüístic i cultural

El conjunt de pronunciaments judicials, principalment, els formulats a partir de l'esmentada STC 31/2010, que consideren prevalents altres principis o interessos distints al foment i protecció de la llengües pròpies oficials «dibuixen per la via interpretativa una oficialitat recessiva (o en recessió) d'aquestes llengües» (Pradilla Cardona & Marí Mayans 2022, 45). Des de ja fa temps la dissimetria entre les llengües de l'Estat es dona per descomptada i té el seu reflex en l'ordenament jurídic estatal (Marí Mayans 2006, 25), que manté posicions limitadores dels règims estatutaris d'oficialitat de les llengües pròpies. La doctrina posa en relleu que el marc jurídic constitucional espanyol i la seva interpretació jurisprudencial ha derivat en un «bilingüisme de sentit únic» (Jiménez-Salcedo & Carbonneau 2021, 7 a 12), amb

un reconeixement jeràrquic i desigual de les llengües de l'Estat (Tasa Fuster 2017, 74), que es manifesta a través d'una posició dominant del castellà en relació amb les altres llengües. Aquell enfocament esbiaixat «dona peu a interpretacions limitadores de les conseqüències de l'oficialitat de les llengües pròpies» i «subestima la necessitat de les polítiques de defensa i protecció de les llengües autonòmiques» (Segura Ginard 2019, 8).

Un exemple paradigmàtic d'aquesta manca d'interès per dur endavant canvis reals en la política lingüística de l'Estat és el caràcter pràcticament testimonial del Consell de les Llengües Oficials, creat pel Reial decret 905/2007, del 6 de juliol. Tot i que es tracta d'una iniciativa positiva d'impulsar la coordinació tècnica en l'Administració General de l'Estat en l'ús de les llengües oficials de les comunitat autònomes, en realitat, els seus resultats són molt minsos. De fet, amb ocasió del Tercer Informe del Comitè d'Experts ja es posa de manifest que no s'aprecia una política general o enfocament estratègic per part de l'Estat per facilitar la capacitació lingüística del funcionariat estatal en les llengües pròpies oficials. I tot i que es valora positivament la creació del Consell de Llengües Oficials, creu que és important dotar de més recursos l'entitat perquè pugui complir les seves funcions (Consell d'Europa 2012, 38).

Segons el Quart Informe sobre el compliment a Espanya de la Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries (2010-2013), es destaca que, durant el període que abasta l'Informe, el Consell ha mantingut una reunió amb l'objectiu d'analitzar un informe anterior encarregat a l'Oficina per a les Llengües Oficials en l'Administració General de l'Estat (MPTFP 2014, 161). El Govern d'Espanya intenta explicar que, tot i la manca de continuïtat en les reunions del Consell de les Llengües Oficials (de fet, fins el 2018 només se n'han dut a terme quatre sessions), aquesta inacció es veu apaivagada per les actuacions de l'Oficina per a les Llengües Oficials en l'Administració General de l'Estat, que desenvolupa les seves funcions com òrgan permanent i de suport al Consell de Llengües (MPTFP 2017, 264). Sigui com sigui, la poca freqüència de les reunions del Consell de les Llengües Oficial i la manca d'impuls de polítiques decidides per part de l'Estat fa que persisteixin els problemes estructurals per donar compliment a alguns dels compromisos de la Carta.

4.5. *Altres debilitats que afecten l'ús del català davant l'Administració de justícia*

Una de les febleses dels usos de les llengües pròpies oficials en la justícia és la resistència de la judicatura i la magistratura. Si tenim en compte la realitat actual, del conjunt d'òrgans jurisdiccionals radicats a les Illes Balears, només un jutjat social actua generalment en català, mentre que un jutjat contenciós administratiu, la secció segona de l'Audiència Provincial i la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ho fan parcialment. Bona part dels membres de la carrera judicial (com també succeeix amb l'advocacia i la resta d'operadors jurídics) que exerceixen el càrrec a Balears procedeixen de fora del domini lingüístic.

Fins i tot en els graus en Dret a les universitats del domini lingüístic català la docència és majoritàriament en llengua castellana. En relació amb les universitats catalanes, segons un estudi de l'any 2020 de l'entitat Plataforma per la Llengua, el 40 % de les hores lectives al Grau en Dret és en català, mentre que en el Màster d'Advocacia el percentatge baixa fins al 29 % (Plataforma per la Llengua 2019). A la Universitat de les Illes Balears el castellà també és preponderant a les aules, tant en la impartició de les assignatures de grau com en la relació entre professorat i estudiantat (Universitat de les Illes Balears 2020). A través d'aquest estudi, es constata que la majoria d'assignatures s'imparteixen en castellà, el professorat s'adreça majoritàriament en castellà a l'estudiantat i, alhora, de forma majoritària, l'estudiantat utilitza el castellà en les comunicacions amb el professorat; i també mostra que el Departament de Dret Privat és un on hi ha més presència de castellà (Ballester Cardell 2021, 257).

Per tant, al marge de qüestions de preferència o tarannà personal, el cert és que la formació i la cultura jurídica de la judicatura i la magistratura continua sent majoritàriament en castellà. Altrament, els convenis signats a finals de la dècada dels 90 del segle passat entre la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i el CGPJ per a normalitzar l'ús de la llengua catalana en l'Administració de justícia no han estat efectius. Segons la informació consultada en el web del CGPJ, només s'han signat dos convenis de col·laboració entre el Govern

autonòmic i el CGPJ per a l'execució d'un Pla de Formació de llengua catalana (el 10 de novembre de 1998 i 29 d'abril de 1999).

La manca de material de textos normatius o de terminologia jurídica en català també té efectes en la poca permeabilitat a l'ús davant la justícia de la llengua minoritzada. La majoria dels textos de treball dels operadors jurídics (manuals, codis anotats, legislació) estan redactats en llengua castellana. La versió consolidada de la legislació publicada al BOE es publica en castellà i aquesta és l'única que ofereix seguretat jurídica. Si no hi ha el material de suport en la formació i en l'exercici de les professions jurídiques (o aquest és de difícil accés) augmenten els entrebancs per a l'ús del català a l'entorn judicial i es manté la posició dominant del castellà.

Finalment, en l'apartat de febleses, cal apuntar que les persones usuàries, de vegades, per desconeixement (però també de forma conscient) creuen que és més adient usar el castellà davant l'Administració de justícia. De fet, fins i tot, l'ús possible de la llengua pròpia oficial de la comunitat autònoma és vist com una probable font de dificultats afegides pels particulars en un àmbit ja de per si desconegut i on la ciutadania se sent més desprotegida i vulnerable. És una anomalia que siguin les persones les que s'hagin d'adaptar a la llengua que s'utilitza de manera general i preferent en l'Administració de justícia, i no a la inversa.

5. Una iniciativa des de dins davant un problema estructural en l'Administració de justícia de les Illes Balears

Qualsevol de les situacions i inèrcies apuntades en els apartats anteriors són molt difícils de trencar i dificulten la implementació i el foment del català en la justícia. En aquest context, el president del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears aprofita la compareixença parlamentària del 12 de maig de 2021 per anunciar una línia d'actuació d'impuls del català amb l'objectiu de superar l'endarreriment de la implantació de la llengua catalana en l'Administració de justícia. Es tracta d'un pla que, en aquell moment, encara no estava concretat, i en el qual hi estan compromesos també la Direcció General de Política Lingüística del Govern balear i els Col·legis d'Advocats i de Procuradors de les Illes Balears. Tot i així, ja s'avancen algunes mesures que

es pretén implementar, com ara emprar cartells informatius en els edificis judicials, mitjançant els quals es recordi a la ciutadania que es poden dirigir als jutjats o tribunals en llengua catalana; posar a disposició dels membres de la carrera judicial diccionaris lèxics de traducció de la terminologia jurídica i disposar en la Gerència Territorial del Ministeri de Justícia d'uns programes de traducció automatitzada perquè es puguin fer les traduccions que s'hagin de menester. El president del Tribunal Superior de Justícia expressa la seva voluntat d'implicar també en aquest pla la Universitat de les Illes Balears (i, en concret, la Facultat de Dret) perquè hi hagi assignatures en català en el Màster Oficial per a l'accés a l'Advocacia i perquè s'incrementi el nombre d'assignatures impartides en català en els estudis de Grau.

Algunes de les accions proposades presenten paral·lelismes amb la implementació d'allò que s'ha vingut a denominar "oferta activa de serveis en les dues llengües oficials", sense necessitat de demanar-ho. Aquest enfocament, diferent del principi de "disponibilitat lingüística", ha estat explicat en diverses ocasions pel sociolingüista Isidor Marí Mayans (en sengles ponències sobre l'atenció sanitària i assistencial en un context de doble oficialitat lingüística, celebrades els anys 2021 i 2022, a Palma i a Barcelona respectivament). Alhora, l'esmentada proposta d'oferta activa es formula a partir de les iniciatives que s'han produït al Canadà de garantir la cooficialitat en els serveis públics per part del govern federal (Normand 2021).

Posteriorment, la Sala de Govern del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, en la sessió de 2 de juny de 2021, adopta un acord mitjançant el qual es dona suport a la iniciativa de la Direcció General de Política Lingüística del Govern Balear sobre l'ús del català en l'Administració de justícia. Amb aquesta actuació es pretén informar a la ciutadania del seu dret a usar el català en els jutjats i tribunals en el territori de Balears i facilitar els mitjans necessaris als operadors jurídics que ho requereixin. L'acord, que fou adoptat per unanimitat, quedà pendent de l'aprovació per part del CGPJ. Finalment, mitjançant Acord de la Comissió Permanent del CGPJ, del 21 de juliol de 2021, s'autoritza el Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears a donar suport a la iniciativa esmentada.

El 30 de setembre de 2021 es presenta a la seu del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears la campanya «La justícia, també en català». Carlos Gómez,

president de la institució, incideix en tres aspectes positius que presenta la campanya. En primer lloc, se'n destaca el caràcter inclusiu, amb el qual es tracta d'arribar a totes les persones que es poden sentir alienes o estranyes a l'acció de la justícia pel fet de no poder emprar amb facilitat i normalitat el català. En segon lloc, es posa el focus en l'amplitud i diversitat dels sectors implicats i en el conjunt de mesures adreçades a la ciutadania i als operadors jurídics per facilitar-los eines per tal de fer servir el català en un àmbit —el judicial— que no sempre s'ha presentat com a propici a aquests usos. Per acabar, es destaca que la iniciativa ha de contribuir a fer efectiu un dret, reconegut a la Constitució i esmentat també en l'Estatut d'autonomia i en la Llei orgànica del poder judicial, com és el de la tutela dels drets de la ciutadania, no només a través les sentències sinó mitjançant totes les resolucions que emanen de l'acció judicial, per concloure que «exercir un dret no pot ser un acte heroic pels ciutadans, sinó un acte de normalitat».

La campanya té com a objectiu principal la promoció de l'ús de la llengua catalana dins l'Administració de justícia i fomentar el coneixement i el respecte dels drets lingüístics de la ciutadania. Està impulsada pel Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, el Govern de les Illes Balears, la Gerència Territorial del Ministeri de Justícia, el Col·legi d'Advocats, el Col·legi de Procuradors, el Col·legi de Graduats Socials, el Col·legi Notarial, el Deganat dels Registradors de la Propietat, Mercantils i de Béns Mobles de les Illes Balears i l'Obra Cultural Balear.

Entre les actuacions que s'han dut a terme en l'inici de la campanya destaquen la creació del web Justícia en Català, vinculat a la Direcció General de Política Lingüística, amb la finalitat d'oferir a qui treballa en aquest àmbit i als diferents operadors jurídics l'accés a les eines existents per donar resposta a les necessitats que puguin tenir sobre l'ús de la llengua catalana. Així, en la web es dona compte del material de la campanya. En concret, s'informa de la reedició del *Vocabulari de dret*, editat l'any 2009 per la Universitat de Barcelona i la Universitat de València i coordinat per Eva Pons Parera i Antoni Lladrés Fuster. Aquesta obra s'ha distribuït entre les diferents entitats i organismes implicats en la campanya per acostar el llenguatge jurídic en català a les i els professionals a qui interpel·la la campanya. A més, s'han editat cartells i díptics

informatius per donar a conèixer la campanya a les persones que acudeixen a les dependències de l'Administració de justícia i a qui treballa en aquest àmbit i per informar dels recursos que tenen al seu abast.

En la web, també s'hi troba informació sobre els diferents cursos de formació (en línia o presencials, tant de llengua general com de llenguatge jurídic i administratiu), a més d'altres materials i recursos per aprendre català. A més, estan disponibles tot un seguit de mitjans i recursos que poden ser útils perquè la judicatura i la magistratura, la fiscalia, l'advocacia i la resta del funcionariat de jutjats i tribunals puguin usar el català en la seva feina: diccionaris i cercadors de llengua general i vocabularis i cercadors de terminologia jurídica, models de documents i formularis —principalment provinents del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, que hi treballa de forma molt intensa des de ja fa anys—, fitxes per resoldre dubtes lingüístics especialitzats i reculls de normativa en català.

Tot i que encara no es poden valorar els efectes de la campanya, sí que és possible fer unes breus consideracions sobre les expectatives que ha generat aquest projecte. En primer lloc, la seva articulació ja és una fita rellevant, perquè afronta la problemàtica estructural que afecta els drets lingüístics de la ciutadania. Quan altres autoritats judicials han mirat cap a una altra banda i han optat per no entrar en una de les debilitats sistèmiques de la justícia, el president del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, en la compareixença parlamentària de 12 de maig de 2021, ha posat a l'agenda política i judicial aquesta deficiència i s'ha envoltat de diferents interlocutors com a primera passa per superar-la. En segon lloc, el fet de tractar-se d'una iniciativa en positiu i que surt de dins el poder judicial fa pensar que pot ser més senzill superar les resistències i les reticències dels membres de la carrera judicial: és imprescindible el compromís de la judicatura per aconseguir que la justícia deixi de ser un reducte aïllat, impermeable a la utilització de les altres llengües oficials distintes del castellà.

En tercer lloc, també resulta plausible valorar un abast més ampli de les mesures proposades si, a partir d'un efecte mimètic, es traslladés en altres territoris de l'Estat la voluntat d'impulsar l'ús de les llengües oficials des de dins el poder judicial. L'eventual amplificació d'aquest moviment donaria un missatge

clar al CGPJ i al Govern d'Espanya sobre la necessitat d'impulsar les reformes necessàries per resoldre les disfuncions, detectades ja fa temps, que afecten l'ús de les llengües pròpies oficials en els òrgans jurisdiccionals. En definitiva, la iniciativa engegada a les Illes Balears és una bona oportunitat per superar les incoherències i les contradiccions avui existents entre la legislació lingüística i la normativa reguladora de l'Administració de justícia i facilitar una millora significativa dels drets lingüístics de la ciutadania en un àmbit especialment sensible.

6. Conclusions

Certament, el món de la justícia es manté com un entorn dissuasiu per a l'ús de la llengua catalana, que es troba en una situació especialment precària. Si en l'àmbit judicial l'Administració no s'adreça a la ciutadania en la llengua pròpia del territori, no és realista pensar en l'avanç de l'ús del català en aquest entorn, en el qual, a més, la ciutadania es pot sentir més desprotegida i vulnerable. Tot i que la llei obliga que l'Administració s'adapti per salvaguardar els drets d'opció lingüística de la ciutadania, finalment, és la societat la que s'ha d'adequar a l'Administració de justícia. Això fa perdurar una situació precària i un xoc entre els drets de la ciutadania (formalment reconeguts) i la realitat, en què l'ús del català en l'esfera judicial és pràcticament testimonial.

Per aconseguir revertir una anomalia cal posar eines al servei dels operadors jurídics per a la plena normalització del català també en l'àmbit judicial (com ara les contingudes a la campanya «La Justícia, també en català»). Encara resulta més important comptar amb el compromís de tots els sectors implicats i superar les resistències del món jurídic (principalment de la judicatura i la magistratura i de la resta d'operadors jurídics), però, sobretot, és imprescindible un canvi en la política lingüística de l'Estat mitjançant la posada en marxa dels canvis legislatius necessaris per facilitar plenament el dret d'opció lingüística en l'àmbit de la justícia i establir la capacitació lingüística de personal judicial i de suport a l'Administració de justícia.

Només facilitant que l'Administració s'adapti a la ciutadania (i no a l'inrevés) es donaran passes fermes per assegurar la presència de la llengua catalana

en la justícia. En el sistema constitucional espanyol, el poder judicial es troba interpellat en la defensa i la tutela jurídica dels drets i llibertats de la ciutadania (també del dret a usar la llengua pròpia i a no ser discriminada per motius lingüístics). Està en mans de l'Estat superar les incoherències entre el règim estatutari de les llengües pròpies oficials (i els manaments de protecció i foment del seu ús) i la normativa reguladora de l'Administració de justícia per assegurar plenament la tutela jurídica del dret d'ús de la llengua pròpia.

Bibliografia

- Ballester Cardell, Maria.** 2021. «Crònica legislativa de les Illes Balears. Segon semestre 2020. L'impuls dels drets lingüístics també en època de crisi». *Revista de Llengua i Dret* 75:253-261. <http://dx.doi.org/10.2436/rld.i75.2021.3617>.
- Cobrerros Mendazona, Edorta.** 1990. «La distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria lingüística». *Revista Catalana de Dret Públic* 12: 205-217.
- Colom Pastor, Bartomeu.** 2002. «La llengua catalana en l'Administració de justícia de les Illes Balears». *Revista de Llengua i Dret* 38: 19-45.
- CGPJ = Consejo General del Poder Judicial.** 1997. *Libro blanco de la justicia*. Madrid: CGPJ.
- Consejo General del Poder Judicial.** 2020. *Carta de derechos de los ciudadanos*. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Atencion-Ciudadana/Modelos-normalizados/Carta-de-Derechos-de-los-Ciudadanos>.
- Consejo General del Poder Judicial.** 2021. *Memoria anual 2021 correspondiente al ejercicio 2020*. Madrid: CGPJ. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-anual-2021--correspondiente-al-ejercicio-2020->.
- Comissió d'Assumptes Institucionals i Generals del Parlament de les Illes Balears.** 2021. Debat sobre els escrits del president del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, mitjançant el qual es tramet les memòries del Tribunal Superior de Justícia. *Diari de Sessions de la Comissió d'Assumptes Institucionals i Generals del Parlament de les Illes Balears*, núm. 53, 2021.

- Consell d'Europa.** 1992. *Informe explicatiu. Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries*. STE núm. 148. <https://rm.coe.int/16806d3644>.
- Consell d'Europa.** 2019. *Cinquè Informe del Comité d'Experts respecte d'Espanya*, adoptat en la 1356^a reunió, de 9 d'octubre de 2019. Estrasburg: Consell d'Europa.
- Consell d'Europa.** 2021. *Evaluation by the Committee of Experts of the implementation of the recommendations for immediate action contained in the Committee of Experts' fifth evaluation report on Spain*. Estrasburg: Consell d'Europa.
- Consell d'Europa.** 2021. *Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe in the application of the Charter by Spain*. Estrasburg: Consell d'Europa.
- Departament de Justícia.** 2005. *Llibre verd de l'Administració de justícia. Documents de treball*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Departament de Justícia.** 2012. *La llengua catalana a la justícia*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Duarte i Montserrat, Carles.** 1983. «Taula rodona sobre la normalització lingüística en l'activitat jurídica a Catalunya». *Revista de Llengua i Dret* 1: 117-118.
- Govern de les Illes Balears.** s.d. *Justícia en català*. <http://www.illesbalears.cat/sites/justiciaencatala/ca/presentacio/?campa=yes>.
- Jiménez-Salcedo, Juan & Carbonneau, Jean-Rémi.** 2021. «Bilingüisme de sentit únic: els obstacles a la plenitud institucional de les llengües perifèriques de l'Estat espanyol». *Revista de Llengua i Dret* 76: 1-21. <https://doi.org/10.2436/rld.i76.2021.3728>.
- Llabrés Fuster, Antoni.** 2021. «L'Administració de justícia a les Illes Balears, també en català». *Blog de la Revista de Llengua i Dret*. <https://eapc-rld.blog.gencat.cat/2021/09/30/ladministracio-de-justicia-a-les-illes-balears-tambe-en-catala-antoni-llabres-fuster/>.
- Marí Mayans, Isidor.** 2004. «Cinc qüestions entorn del plurilingüisme estatal». *Llengua, Societat i Comunicació* 2: 25-28. <https://doi.org/10.1344/LSC-2004.2.5>.
- MPTFP = Ministerio de Política Territorial y Función Pública.** 2014. *Cuarto informe sobre el cumplimiento en España de la Carta Europea de las Lenguas*

Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa 2010-2012. Madrid: Gobierno de España.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública. 2017. *Quinto informe sobre el cumplimiento en España de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa 2014-2016*. Madrid: Gobierno de España.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública. 2021. *Report on the recommendations for immediate action made by the Committee of Ministers of the Council of Europe in its recommendation of 11 December 2019 on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages*. Madrid: Gobierno de España.

Normand, Martin. 2021. «Active offer as a norm for public services delivery». En *Dimensions of cultural security for national and linguistic minorities*, edició de Jean-Rémi Carbonneau, Fabian Jacobs & Ines Keller, 97-115. Berlín: Peter Lang.

Pla i Boix, Anna M. 2005. *El règim jurídic de les llengües a l'Administració de justícia*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.

Plataforma per la Llengua. 2019. *Dades de l'ús de la llengua als Graus de Dret i Màsters d'Advocacia de les universitats catalanes*. Barcelona: Plataforma per la Llengua. <https://www.plataforma-llengua.cat/que-fem/estudis-i-publicacions/257/dades-de-lus-de-la-llengua-als-graus-de-dret-i-masters-dadvocacia-de-les-universitats-catalanes>.

Pradilla Cardona, Miquel A. & Isidor Marí Mayans. 2022. *Pacte Nacional per la Llengua. Un marc sociolingüístic igualitari per a la llengua catalana*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Pons Parera, Eva. 2011. «Els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre el règim lingüístic de l'Estatut d'autonomia de Catalunya». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* 12: 120-152.

Pons Parera, Eva. 2019. *La jurisprudència del Tribunal Constitucional i la garantia dels drets lingüístics a l'Estat espanyol*. València: Càtedra de Drets Lingüístics-Universitat de València.

Pou i Pujolràs, Agustí. 2007. «El català a l'Administració de justícia i el nou Estatut». *Revista de Llengua i Dret* 48: 133-186.

- Segura Ginard, Lluís.** 2019. «Al voltant de quaranta anys d'oficialitat i d'usos institucionals de les llengües pròpies de les comunitats autònomes». *Revista de Llengua i Dret* 72: 5-20. <http://dx.doi.org/10.2436/rld.i72.2019.3376>.
- Tasa Fuster, Vicenta.** 2017. «El sistema español de jerarquía lingüística. Desarrollo autonómico del artículo 3 de la Constitución: lengua del Estado, lenguas cooficiales, otras lenguas españolas y modalidades lingüísticas. Teoría y praxis». *Revista de Derecho Político* 100: 51-79. <https://doi.org/10.5944/rdp.100.2017.20682>.
- Triadú i Vila-Abadal, Joaquim.** 2002. «Perspectiva constitucional i Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries». *Revista de Llengua i Dret* 37: 129-151.
- TSJIB = Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears.** 2022. *Memòria 2021. Estat, funcionament i activitats*. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Illes-Balears/Actividad-del-TSJ-Balears/Memoria-Judicial/Memoria-del-Tribunal-Superior-de-Justicia-Illes-Balears-2021>.
- Universitat de les Illes Balears.** 2020. *Enquesta sobre els usos lingüístics a la UIB, setembre 2019*. https://pl.uib.es/digitalAssets/613/613923_usos-linguistics-a-la-uib.pdf.
- Urrutia Libarona, Iñigo.** 2013. «Derechos fundamentales y derechos lingüísticos en el ámbito de la Justicia». En *Poder Judicial y modelo de Estado*, edició de Manuel Gerpe Landín & Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, 151-195. Barcelona: Atelier.

Fonts jurídiques

Legislació

Acord de 28 d'abril de 2011, del Ple del Consell General del Poder judicial, pel qual s'aprova el Reglament 2/2011 de la carrera judicial. BOE núm. 110, 09/05/2011, 46297-46405.

Constitució espanyola. BOE núm. 311, 29/12/1978, 29313-29424.

Instrument de ratificació de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries feta a Estrasburg el 5 de novembre de 1992. BOE núm. 222, 15/09/2001, 34-733-34749.

Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial. BOE núm. 157, 02/07/1985.

Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears. BOE núm. 52, 01/03/2007.

Llei orgànica 16/1994, de 8 de novembre, per la qual es reforma la Llei orgànica del poder judicial. BOE núm. 268, 09/11/1994, 34605-34628.

Llei 3/1986, de 29 d'abril, de normalització lingüística de les Illes Balears. BOCAIB núm. 15, 20/05/1986, 255-263.

Reial decret 905/2007, de 6 de juliol, pel qual es creen el Consell de Llengües Oficials en l'Administració General de l'Estat i l'Oficina per a les Llengües. BOE núm. 172, 19/07/2007, 31373-31375.

Jurisprudència

Interlocutòria del Tribunal Constitucional 166/2005, de 19 d'abril.

STC = Sentència del Tribunal Constitucional 25/1981, de 14 de juliol.

STC 82/1986, de 26 de juny.

STC 84/1986, de 26 de juny.

STC 56/1990, de 29 de març.

STC 36/1991, de 14 de febrer.

STC 87/1997, de 24 d'abril.

STC 105/2000, de 13 d'abril.

STC 253/2005, d'11 d'octubre.

STC 31/2010, de 28 de juny.





JUST

JOURNAL OF LANGUAGE
RIGHTS & MINORITIES

— — — —
REVISTA DE DRETS
LINGÜÍSTICS I MINORIES

El Reglamento General de la Convención Constitucional chilena: entre la retórica del multilingüismo y el monolingüismo hegemónico en la práctica / The Rules of Procedure of the Chilean Constitutional Convention: Between the rhetoric of multilingualism and hegemonic monolingualism in practice

Marco Espinoza Alvarado 

Para citar este artículo:

Espinoza Alvarado, Marco. 2023. «El Reglamento General de la Convención Constitucional chilena: entre la retórica del multilingüismo y el monolingüismo hegemónico en la práctica». En «Rights, Language Regimes, and Language Policy: An International Perspective», edición de Juan Jiménez-Salcedo & Jacqueline Mowbray. Monográfico, *Just. Journal of Language Rights & Minorities, Revista de Drets Lingüístics i Minories* 2 (1): 115-146.

<https://doi.org/10.7203/Just.2.24888>.

Fecha de recepción: 07/07/2022 Fecha de aceptación: 03/04/2023



© 2023 JUST. JOURNAL OF LANGUAGE RIGHTS & MINORITIES, REVISTA DE DRETS LINGÜÍSTICS I MINORIES, VOL 2 (1), CÀTEDRA DE DRETS LINGÜÍSTICS - UNIVERSITAT DE VALÈNCIA. ISSN: 2952-2307

El Reglamento General de la Convención Constitucional chilena: entre la retórica del multilingüismo y el monolingüismo hegemónico en la práctica

Marco Espinoza Alvarado

Universidad de Chile

Resumen

En este artículo analizo el Reglamento General de la Convención Constitucional chilena como documento que instalaba una política multilingüe de deliberación y participación en la Convención Constitucional chilena. Muestro cómo este Reglamento interactúa con los discursos de una serie de actores sociales y con las prácticas comunicativas observadas en la Convención. Concluyo que la retórica del multilingüismo en el texto es insuficiente para interrumpir el monolingüismo hegemónico en la Convención y que opera más bien en función de la legitimación discursiva de la propia Convención. Sin embargo, dado el contexto histórico-político en el que emerge este texto, argumento que este posee un valor simbólico y político-ideológico como interrupción a las ideologías monolingües institucionales en Chile.

Palabras clave: Convención Constitucional chilena, políticas lingüísticas multilingües, discurso, monolingüismo hegemónico

Abstract

In this article I analyze the Rules of Procedure of the Chilean Constitutional Convention as a document that promoted a multilingual policy of

deliberation and participation in the Chilean Constitutional Convention. I show how this text interacts with the discourses of a number of social actors and with the communicative practices observed in the Convention. I conclude that the rhetoric of multilingualism in the text is insufficient to disrupt the hegemonic monolingualism in the Convention and that it operates, rather, as a type of discursive legitimation of the Convention itself. However, given the political-historical context in which this text emerges, I argue that it has an important symbolic and political-ideological value as a disruptor of the monolingual institutional ideologies in Chile.

Keywords: Chilean Constitutional Convention, multilingual language policies, discourse, hegemonic monolingualism

1. Introducción

En periodos de creación constitucional (Lerner & Landau 2019) puede surgir la posibilidad de interrumpir, subvertir y reimaginar los regímenes sociolingüísticos y las prácticas y políticas lingüísticas hegemónicas en una comunidad y sus instituciones. Esto se puede observar en, al menos, tres contextos diferentes en estos periodos: el proceso de deliberación, la redacción en la constitución de derechos y deberes lingüísticos, y la traducción del texto constitucional para su acceso y comprensión por parte de todas las personas de la comunidad que se verá regida por este (Colón-Ríos 2011). Para el momento de creación constitucional vivido recientemente en Chile, es posible postular que estos tres contextos que Colón-Ríos (2011) observa separadamente¹ confluyen. En este artículo, sin embargo, solo me enfocaré en la relación entre las lenguas (y las

¹ Colón-Ríos (2011) discute esta relación en tres contextos diferentes: la creación de una constitución en el caso boliviano, los derechos lingüísticos para el caso venezolano y la traducción del castellano a lenguas indígenas en el caso colombiano, respectivamente.

prácticas lingüísticas) y el proceso de participación y deliberación en la Convención Constitucional chilena (CC) sobre la base de lo establecido en el texto de su Reglamento General (RG), entendido como un documento de política lingüística.

Para propósitos del análisis y discusión del RG de la CC recurro principalmente a las aportaciones de las perspectivas críticas en política lingüística, las cuales reconocen las múltiples capas (textuales, discursivas, interaccionales) en las que las políticas lingüísticas se realizan junto con sus complejas interacciones e incluso contradicciones (Lo Bianco 2008; Bonacina-Pugh 2012; Johnson 2013; Zavala 2014; Fitzsimmons-Doolan 2019); destacan el rol de los múltiples y variados (incluso opuestos) actores involucrados en la creación de estas políticas (McCarty 2010); enfatizan la necesidad de leer críticamente las políticas lingüísticas evitando aceptar el valor nominal de los textos con el fin de comprender las operaciones y mecanismos de poder –ideológicos y prácticos– que refuerzan desigualdades entre grupos lingüísticos (Shohamy 2006; Tollefson 2006), e incorporan a la descripción y análisis de los textos aquellos elementos de carácter discursivo, contextual, sociopolítico y socio-histórico con el fin de representar de manera más acabada los efectos sociales materiales y/o simbólicos de las políticas lingüísticas (McCarty 2010; Barakos & Unger 2016).

Adicionalmente, incorporo una comprensión del lenguaje y las prácticas lingüísticas desde la sociolingüística crítica. En esta perspectiva, el lenguaje es visto como un conjunto de recursos y prácticas ideológicamente definidas, las que circulan de formas desiguales en espacios discursivos y cuyo valor se construye socialmente en condiciones históricas específicas (Heller 2007). Las prácticas lingüísticas, por su parte, constituirían prácticas sociales situadas de creación de significado y conectadas con el ejercicio del poder y la creación de inequidades (Heller 2007). En esta mirada, las ideologías lingüísticas —o las ideas socioculturalmente motivadas en torno al lenguaje en la sociedad (Blommaert 1999)— juegan un rol importante tanto en la conceptualización y valoración de los repertorios lingüísticos y prácticas lingüísticas de los sujetos hablantes como en los discursos metalingüísticos que las rodean (Niño-Murcia, Zavala & De los Heros 2020; Rodríguez-Iglesias 2021).

El RG de la CC chilena es un documento que posee un valor político, histórico y simbólico importante y su comprensión detallada, a la cual pretendo contribuir inicialmente con este artículo, puede servir como antecedente para explicitar los debates lingüístico-ideológicos (Blommaert 1999) que han surgido a nivel local durante este periodo en Chile, identificar a los agentes claves para la promoción del multilingüismo (al igual que a sus opositores), así como reconocer los obstáculos y posibilidades estructurales para imaginar y prefigurar futuros espacios institucionales sociolingüísticamente más justos, capaces de legitimar e incluir la diversidad de sujetos hablantes y prácticas lingüísticas presentes en el territorio.

2. Breve contexto histórico-político de la CC chilena y su Reglamento

El llamado Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución del 15 de noviembre de 2019 fue el mecanismo que la mayoría de los partidos políticos tradicionales chilenos decidieron para superar y dar una salida institucional a lo que denominaron la grave crisis política y social del país, en referencia al estallido social popular que comenzó el 18 de octubre de 2019 con las evasiones masivas en el transporte subterráneo de Santiago por parte de estudiantado.

Entre los puntos del acuerdo se establece un llamado a plebiscito en que se resolverían dos preguntas: «a) ¿Quiere usted una nueva Constitución? Apruebo o Rechazo / b) ¿Qué tipo de órgano debiera redactar la nueva Constitución? Convención Mixta Constitucional o Convención Constitucional». En el Plebiscito Nacional 2020 (BCN 2022), quienes votaron decidieron, en primer lugar, iniciar un proceso constituyente (con la opción «Apruebo») y, en segundo lugar, que este proceso se llevara a cabo mediante la conformación de una CC, en otras palabras, por integrantes elegidos específicamente para este proceso (sin la presencia de parlamentarias y parlamentarios en ejercicio como proponía la opción de una CC mixta), lo que fue entendido como la manifestación de la desconfianza hacia los llamados políticos tradicionales y sus partidos (Latino-barómetro 2020).

Este Acuerdo luego fue sometido a una serie de reformas con el fin de garantizar su carácter paritario y un número de escaños reservados para

representantes de Pueblos Originarios.² Las elecciones de convencionales se llevaron a cabo los días 15 y 16 de mayo de 2021. En esta elección, la derecha tradicional obtuvo menos de un tercio de los escaños, mientras que la izquierda, centro izquierda y las candidatas y los candidatos independientes lograron la mayor representación (InfoElectoral 2021). En otras palabras, la CC estuvo conformada en su mayoría por actores sociales que no provenían de las elites tradicionales y que nunca habían tenido la posibilidad de acceder a estos espacios institucionales. Con ellos, por lo tanto, también ingresaron identidades, causas, discursos, ideologías y repertorios lingüísticos históricamente excluidos.

Un aspecto importante que cabe destacar para esta reflexión es que la CC chilena era una institución que no existía en el mapa institucional chileno: como tal se formó recién el día 4 de julio de 2021 en una ceremonia oficial de instalación de las y los convencionales. Los criterios que se establecieron para su composición (su naturaleza paritaria y los escaños reservados para Pueblos Originarios) tampoco existían antes en otras instituciones, como el Congreso, y no se replicaron para las siguientes elecciones parlamentarias de 2021. La CC se disolvió finalmente el 4 de julio de 2022 en una ceremonia oficial en que se hizo entrega de la propuesta de nueva constitución al Presidente de la República.

Esta Convención, por lo tanto, fue un espacio institucional transitorio en la coyuntura crítica (Cardinal & Sonntag 2015) abierta por el estallido social y constituyó tanto una ruptura como una continuidad con el pasado: su conformación paritaria, con gran cantidad de independientes y con escaños reservados, fue inédita, pero seguía constituyendo una salida institucional al conflicto.

Respecto del trabajo de la CC, había claridad por parte de los diferentes agentes sociales de lo que debía ocurrir en dicho espacio: las y los convencionales electos debían deliberar y elaborar una propuesta de constitución para ser ra-

² Se establecieron 17 escaños reservados para representantes de pueblos originarios: pueblos Aymara (2), Mapuche (7), Rapa Nui (1), Quechua (1), Lickanantay o Atacameño (1), Diaguita (1), Colla (1), Chango (1), Kawesqar (1) y Yagán o Yámana (1).

tificada o rechazada en un plebiscito de salida.³ No estaba clara, sin embargo, la manera en que esa deliberación debía proceder: al no ser una situación institucional predefinida, no existían marcos (Goffman 1974) que gatillaran rutinas esperables, actividades y roles típicos, cursos de acción determinados y apropiados, incluyendo, por supuesto, las lenguas en las que la discusión se debía llevar a cabo. Una de las primeras tareas de los miembros de la CC fue, pues, la de darse un reglamento propio para su funcionamiento, el cual fue finalizado cerca de tres meses luego de instalada la CC: el día 13 de octubre de 2021, el Diario Oficial publicó la resolución que aprobaba el texto del RG de la CC chilena (Diario Oficial 2022).

3. El Reglamento como documento de política lingüística: análisis crítico

3.1. El texto: la política lingüística multilingüe declarada en el RG

Para propósitos de esta parte de la discusión basta solo la selección de las disposiciones lingüísticas que aparecen en el RG. Como documento de política lingüística, este reglamento es claramente el resultado de los «procesos de toma de decisiones respecto de las lenguas» (Schiffman 2006, 112)⁴ por una serie de agentes, principalmente, las y los convencionales que aprobaron la propuesta final que se transformó en dicho Reglamento.⁵ Como toda política

³ En el plebiscito del 4 de septiembre de 2022 (esta vez con voto obligatorio), la propuesta de constitución creada por la Convención fue ampliamente rechazada por la población chilena: la opción «Rechazo» logró casi un 62 % de los votos, mientras que la aprobación apenas alcanzó sobre un 38 % (BCN 2022).

⁴ Las traducciones de las citas al español son del autor.

⁵ Otra etapa del análisis del RG debiese prestar atención a la evolución de estas disposiciones durante el proceso de su elaboración, por ejemplo, la manera en que las diferentes comisiones provisorias las propusieron para su posterior discusión en el Pleno que debía aprobarlas. Esto permitiría determinar las conexiones intertextuales entre las propuestas de las subcomisiones y el RG, distinguir las y los convencionales y actores de la sociedad civil claves en la instalación de estas medidas y caracterizar las ideologías lingüísticas que emergían durante el debate, entre otros aspectos relevantes.

lingüística, este RG posee un carácter normativo en términos lingüístico-ideológicos (Salö 2018), pues establece la situación lingüística deseada por los agentes a cargo de su elaboración para el funcionamiento de la CC y manifiesta la valoración que hacen de la diversidad de lenguas. En este sentido, también podríamos decir que corresponde a lo que Spolsky (2004) denomina *gestión lingüística*: es la formulación explícita en un documento oficial de un plan o política lingüística con el fin de modificar o influenciar las prácticas lingüísticas en la CC. En otras palabras, el RG es el artefacto escrito oficial que cumplía la función de regular el uso lingüístico (Bonacina-Pugh, Barakos & Chen 2022) en la Convención.

Los siguientes extractos textuales contienen las disposiciones que configuran esta política lingüística declarada (Shohamy 2006) que la CC se otorgó a sí misma para su funcionamiento interno (extractos 1 a 3) y para su relación con la comunidad política (extractos 4 a 6).

Extracto 1

Entre los principios rectores del Reglamento, los cuales constituyen «las bases democráticas y legítimas del proceso constituyente, teniendo todos la misma relevancia», se establece el principio de plurilingüismo e igualdad lingüística:

h) Plurilingüismo e igualdad lingüística. Reconocimiento de la existencia y el derecho a expresarse en distintas lenguas indígenas, de señas chilena, braille y toda aquella necesaria para permitir la adecuada comunicación a todas las personas, asegurando los medios necesarios para poder ejercer este derecho, contando con traductores e intérpretes que lo permitan, entendiéndolo como un derecho humano.

Extracto 2

Entre las normas generales del párrafo 3, destaca el artículo 12, sobre cantidad y tiempo de las intervenciones, el cual establece que «[...] [e]n el caso de los

y las convencionales constituyentes de escaños reservados, que hablen su lengua propia, tendrán el tiempo ya indicado para intervenir en ella y el necesario para ser traducido al castellano [...]».

Esta norma es específica a los escaños reservados y restringida al funcionamiento de la CC, ya que estos constituirían los únicos grupos lingüístico-culturales diferentes a la mayoría chilena hispanohablante que participaron efectivamente de las discusiones (la comunidad sorda, por ejemplo, no tuvo representantes convencionales).

Extracto 3

El párrafo 4, sobre votaciones y acuerdos, señala, en su artículo 22, respecto de la publicación de acuerdos, que «[I]os acuerdos, de la Convención y de sus órganos deberán ser publicados en idioma español y en las distintas lenguas de los pueblos originarios, los que estarán disponibles en el sitio web oficial de la Convención, dentro de cinco días hábiles».

Extracto 4

El párrafo 4, sobre la Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia, en parte del artículo 45, establece que:

La función principal de la Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia es ejecutar la estrategia comunicacional de la Convención Constitucional, para dotarla de una voz institucional acerca de sus actividades y su cometido [...], deberá planificar, desarrollar y dirigir actividades tendientes a promover la educación cívica de la población, de manera didáctica, facilitando la comprensión de la información, haciendo uso de un lenguaje inclusivo, amigable, no sexista, recurriendo al uso de lenguas originarias e idiomas del mundo, con accesibilidad universal, para que se acceda por parte de la comunidad no sólo a los datos sino que también al entendimiento, a través de las unidades que la Mesa estime pertinente crear para estos efectos.

Extracto 5

Este mismo párrafo 4, en su subtítulo II «De la divulgación de las actividades de la Convención», establece:

Artículo 52. Traducción e interpretación. Los informes y documentos aprobados por la Convención, así como todo instrumento de divulgación de ésta, deberán estar disponibles en su plataforma electrónica, y además traducidos e interpretados en todas las lenguas de naciones originarias posibles e inglés.

Extracto 6

En el párrafo 4, artículo 58, se establece lo siguiente:

Edición. Una vez redactado el proyecto de Constitución, deberá elaborarse una edición que cumpla con el estándar internacional de lectura fácil, en formato braille, en castellano, en inglés y en las lenguas de los pueblos y naciones preexistentes que sea posible, multiformato y de máxima difusión [...].

Como se puede observar, la política lingüística en el texto del RG presenta de manera explícita la solución al problema lingüístico detectado (Bonacina-Pugh 2012) por los agentes encargados de diseñar dicha política y con el poder para formalizarla: su régimen lingüístico se hace cargo de la exclusión y silenciamiento históricos que han sufrido los sujetos hablantes de lenguas indígenas (y lengua de señas) y que han impedido su completa participación política en los espacios institucionales oficiales de toma de decisión. En otras palabras, el RG (re)ordena «la legitimidad otorgada a ciudadanos marcados por la diferencia lingüística» (Gustafson 2017, 33). Para esto, promueve el reconocimiento y la inclusión de esa diversidad lingüística del territorio chileno en el trabajo de la CC. Las principales medidas de política lingüística que establece para esto son la implementación de traducción e interpretación, con el fin de fomentar específicamente la participación y la deliberación multilingües, así como el acceso a la información por todos quienes habitan el territorio, independientemente de

las características de sus repertorios lingüísticos. Este reglamento expresa una retórica del multilingüismo que desafía a las ideologías monolingües hegemónicas y, en la práctica, parece sancionar un régimen lingüístico en que todas las lenguas indígenas en el territorio son lenguas oficiales de la CC, además del castellano.

Finalmente, estas disposiciones parecen interactuar con otras disposiciones en el RG y son, podríamos sostener, el correlato lingüístico de esas otras normas y principios. Podemos mencionar de manera importante: *a*) preeminencia de Derechos Humanos (y su referencia al Sistema Internacional de los Derechos Humanos); *b*) igualdad y prohibición de discriminación (que apunta a garantizar la igualdad sustantiva y la inclusión y participación sobre todo de los grupos históricamente excluidos); *c*) enfoque de culturas, patrimonio y arte (sobre todo, cuando se refiere a reducir «los obstáculos para la comunicación entre las personas de culturas diversas»). Igualmente, sobre todo, los extractos 4 a 6 interactúan con normas generales respecto del acceso a la información de la CC y la transparencia de su procedimiento.

3.2. El Reglamento en el contexto histórico y sociopolítico: desafiando las ideologías monolingües

La política lingüística multilingüe propuesta en este documento constituye una innovación institucional que contrasta, por ejemplo, con los reglamentos de instituciones como la Cámara de Diputados de Chile, que no contienen mención a ningún tipo de asunto relacionado con la posible diversidad lingüística en su interior (CDDC 2022) y que, de hecho, han sido espacios de discriminación lingüística explícita.⁶ En este sentido, para una comprensión más acabada de lo que significan el texto del RG y los discursos que se manifiestan

⁶ Cuando un diputado de derecha se burló de una diputada cuando esta utilizó mapudungun (Meganoticias 2018). Otro diputado de ultraderecha recientemente electo comenzó su intervención en alemán para luego continuar en castellano y argumentar que «tenemos un elemento unificador por sobre todos los orígenes en Chile y es el idioma castellano» (El Mostrador 2022).

y que se desprenden de él, así como sus posibles implicancias materiales y simbólicas, es necesario situarlo también en el espacio que ocupa en una estructura institucional estatal nacional caracterizada históricamente por regímenes lingüísticos monolingües en castellano.

Durante los procesos de independencia en Latinoamérica, la instauración del orden monolingüe institucional en estas nacientes repúblicas se realizó sin mayores problemas o disputas entre las elites. Como explica Bravo (2010, 78), «[l]a sociedad criolla se fragua en español, pues no hay duda de que, siendo la lengua del conquistador, es la de mayor prestigio, el superestrato que ejerce presión y además la que ofrece auténtica comunicatividad». Así, durante la independencia la lengua nunca fue un conflicto para las elites, aunque el proyecto independentista implicara romper con parte importante del legado del imperio español. A tal punto el español, aunque de manera conflictiva en algunos casos, se sentía como algo propio y compartido que políticos e intelectuales destacaban el valor unificador de una sola lengua, que en algunos casos incluso servía el propósito de garantizar la unidad panamericana frente a la influencia de los Estados Unidos (Bravo 2010). Mar-Molinero (1995, 209-210) resume la situación de la siguiente manera: «el hecho de que una lengua europea debía ser la lengua del gobierno y del estado nunca estuvo realmente en duda. Esta lengua era por supuesto el español...». Para el caso chileno, Rojas (2013) muestra que, a pesar de incluir el componente indígena en sus discursos, las elites locales consideraban a las lenguas indígenas como un no-tema en la conformación de la nueva república.

Así, el monolingüismo en castellano se estableció como un principio lingüístico organizador de la vida social, política, cultural y económica de estos nacientes Estados. Podemos sostener que este monolingüismo en castellano se proyecta hasta la actualidad como una suerte de continuidad colonial y de colonialismo interno (González Casanova 1969) cuyos resultados han sido la minorización lingüística, el desplazamiento lingüístico, el no reconocimiento y la exclusión lingüística, así como las injusticias sociales asociadas a esta. Significó también el establecimiento de tradiciones estatales (Cardinal & Sonntag 2015) que favorecían un régimen sociolingüístico institucional monolingüe en castellano junto con mecanismos de políticas lingüísticas (Sho-

hamy 2006) enfocados en borrar la diversidad lingüística, específicamente la presencia de lenguas indígenas (Durán & Ramos 1988). Cabe mencionar que el tratamiento de la lengua de señas en Chile se ha enmarcado en torno a la idea de discapacidad (González et al. 2019) y solo recién en 2021 ha sido reconocida como la lengua oficial de la comunidad sorda (Ley 21.303). En este contexto, el RG constituye una disrupción y un desafío a las ideologías monolingües institucionales, lo que lo convierte en un documento bastante innovador y progresista.

Así, en contraposición a una comunidad imaginada (Anderson 1991) monolingüe que parece predominar en el discurso de la vasta mayoría de los actores políticos institucionales y no institucionales en Chile (algo que también ilustraré en la sección siguiente), como resultado de «la construcción de un imaginario de lengua común que olvida las lenguas aborígenes» (Narvaja de Arnoux 2008, 33) durante la conformación del Estado nacional chileno, el RG propone un discurso donde prima el reconocimiento de la existencia de una comunidad imaginada multilingüe, la que debe ser reconocida e incluida en toda instancia de la CC como institución oficial. Igualmente, el RG desafía aquellos discursos que construyen la diversidad lingüística, cuando la reconocen, como un obstáculo para la deliberación pública (Patten & Kymlicka 2003). Así, de acuerdo con el discurso que emerge del RG, una lengua común no es necesaria para el debate y la participación, puesto que es su voluntad política la implementación de medidas como la traducción y la interpretación que permitirían salvar las diferencias lingüísticas y garantizar el proceso de deliberación.

Mediante estas disposiciones, el RG caracteriza a la CC como un espacio inclusivo y participativo y, de cierta manera, constituye un movimiento hacia la justicia social y hacia una democracia más inclusiva en Chile, que se entiende como una comunidad lingüísticamente diversa. Garantiza la participación de todos los grupos y se pretende transformar en un espacio donde las jerarquías lingüísticas que caracterizan a las otras instituciones del Estado chileno pueden ser subvertidas. Esto, a su vez, contribuye a la construcción discursiva de la legitimidad de la propia CC como espacio inclusivo y democrático.

3.3. Los discursos, los actores y las condiciones institucionales

La *política lingüística* vista como discurso, o *política lingüística* percibida de acuerdo con Bonacina-Pugh (2012), refiere a las creencias e ideologías lingüísticas que influyen las decisiones y elecciones lingüísticas de los sujetos hablantes, así como a la manera en que se conceptualizan la relación lengua y sociedad, el valor de las lenguas y la legitimidad de las prácticas lingüísticas (Spolsky 2004; Bonacina-Pugh 2012).

En esta sección, discuto los discursos, con sus ideologías y políticas lingüísticas asociadas, que algunos actores sociales movilizaron y que, por un lado, refuerzan la continuidad del ocultamiento de la diversidad lingüística, o la invisibilización de ciertos sujetos hablantes como resultado de una simplificación ideológica del campo sociolingüístico (Irvine & Gal 2000), y, por otro, configuran espacios discursivos compartidos con el RG de la CC donde se manifiesta la valoración de la diversidad lingüística. En otras palabras, discuto el posicionamiento del RG en relación con los discursos en circulación que «construyen, transportan y recontextualizan las ideologías en torno al valor de las lenguas y de sus hablantes» (Barakos & Unger 2016, 2) en este contexto histórico particular en Chile, el cual, vale la pena recordar, no es uno donde las divisiones lingüísticas sean parte constitutiva de la entidad política (por ejemplo, Bélgica, como analizan Caluwaerts & Reauchamps 2018) ni configure un escenario en que las lenguas sean necesariamente un elemento central del conflicto (Addis 2007). Comienzo refiriéndome a las condiciones institucionales características de la CC que permitieron la visibilización de estos discursos y, sobre todo, de aquellos que permiten configurar una retórica del multilingüismo y la instalación de una ideología multilingüe contrahegemónica.

En primer lugar, respecto de la composición de la CC, Espinoza et al. (2022) muestran que, durante sus candidaturas, solo las candidatas y los candidatos indígenas a escaños reservados explícitamente mencionaban sus lenguas como tema político a tratar en la CC. Por otro lado, menos de la mitad de las candidatas y los candidatos a convencionales que no pertenecían a Pueblos Originarios tematizaban las lenguas del territorio chileno. En otras palabras, los discursos en torno a la nueva institucionalidad y sociedad propuestos por candidatas y

candidatos no pertenecientes a Pueblos Originarios constituían una continuación de las lenguas como un no-tema político. El RG de la CC, sin embargo, da cuenta de una incorporación de la importancia de las demandas lingüísticas de los Pueblos Originarios y de la comunidad sorda y de un reconocimiento de desigualdades estructurales basadas en el lenguaje que necesitaban ser remediadas. Esto parece ser el resultado, por un lado, de la acción de los miembros de escaños reservados que históricamente han tematizado las lenguas como reivindicación y, por otro, de la presencia de sectores independientes de izquierda simpatizantes con las demandas de los Pueblos Originarios que, como mencionaba, lograron una presencia importante en la CC.

En segundo lugar, también jugaron un rol central los mecanismos de participación que la CC estableció: la CC acordó recibir en audiencias públicas a diferentes actores sociales e institucionales quienes entregaron una serie de propuestas para la elaboración del Reglamento. Esta política de recibir propuestas de la sociedad civil por parte de la CC permitió acceder a las representaciones lingüístico-ideológicas de quienes presentaban dichas propuestas. Su lectura muestra que la retórica del multilingüismo no era necesariamente parte de un discurso hegemónico transversal a quienes presentaron sus sugerencias de reglamento en la CC, lo que hace aún más interesante el multilingüismo hegemónico que se desprende del RG y que releva quiénes eran los verdaderos agentes con poder (Spolsky 2018) para instalar políticas lingüísticas en la CC.

De las propuestas que recibió la CC para la elaboración de su RG,⁷ los partidos políticos tradicionales, junto con las decenas de centros de pensamiento asociados a ellos, presentaron diversas propuestas en que la cuestión lingüística simplemente no emergía como tema político (Fazi 2020) relevante para el funcionamiento de la CC: no era un problema que requiriera una solución o medidas especiales según estos grupos. Estos eran discursos sin política lingüística

⁷ El documento «Revisión de propuestas presentadas a la Comisión de Reglamento de la Convención» contiene un comparado de las propuestas y enlaces a todas ellas (Tenemos que hablar de Chile 2021).

explícita. Sin embargo, esta ausencia de referencias a las lenguas del territorio chileno y la naturalización del castellano como lengua de comunicación institucional son claramente una manifestación de un *habitus* monolingüe (Gogolin 1997) que, es posible inferir, despliega una política lingüística implícita (Shohamy 2006; Johnson 2013) que refuerza la hegemonía del castellano en la práctica.

La única excepción en este sentido es la propuesta de la Fundación Rumbo Colectivo ligada al partido Revolución Democrática (centroizquierda). En esta, cuando se refieren a medidas de acceso, seguridad e inclusión «para promover la participación de grupos que han sido históricamente marginados de la participación política y ciudadana, como mujeres, personas mayores, NNA, población LGBTI, etc.» proponen que «[t]oda la información debe estar disponible en distintos idiomas, lengua de señas, braille, etc. [...]» y entre sus medidas de accesibilidad e inclusión para personas con discapacidad proponen «[p]ara difusión de información y participación virtual: formatos audibles, varios idiomas, lengua de señas». Nada dicen, sin embargo, del lugar de las lenguas en los procesos de deliberación de la CC. Igualmente, si bien hacen referencia a «lengua de señas» y «varios idiomas», no incluyen en su lista de grupos históricamente marginados a grupos lingüístico-culturales.

Las cuestiones lingüísticas emergen más bien, y de forma bastante minoritaria (considerando la cantidad de propuestas presentadas), de los discursos de algunas organizaciones de la sociedad civil, grupos académicos y activistas, así como de organizaciones supranacionales. Por ejemplo, el Colectivo Derechos Humanos por la Dignidad Sorda (2021) sostenía que:

Dentro de los principios orientadores que posiblemente plantee esta convención constituyente se encuentran los de deliberación pacífica e informada, participación ciudadana, transparencia, publicidad y lenguaje claro. Sin embargo, todos estos principios no serán factibles de aplicarse si no se garantiza la posibilidad de participación directa de las personas en sus propias lenguas; garantizando su autonomía lingüística y cultural [...].

La Fundación Chile Despierto (2021), por su parte, apuntando principalmente al acceso y la difusión de información en la CC, proponía que:

Toda transmisión televisiva o similar debe contar con subtítulos en Español y lenguaje de señas [...] Según la región, estos documentos deben estar disponibles en las lenguas de las Naciones originarias que se presenten en el territorio [...] Toda información relacionada a la Convención, incluyendo lo anterior mencionado, que se encuentre en el sitio web oficial, debe tener la posibilidad de ser audible no solo en Español, sino también en las lenguas de las Naciones originarias. Otorgar oportunidad de que organizaciones de la sociedad civil puedan participar generando traducciones de los resúmenes semanarios (como prioridad) y de las actas, a lenguas de las naciones indígenas.

La Articulación Territorial Feminista Elena Caffarena (2021), planteaba respecto del lenguaje y la escritura, que esto «[d]ebe ser inclusivo, no sexista, respetuoso, no discriminatorio y en distintas lenguas (pueblos originarios, lengua de señas y braille)», algo muy similar a lo propuesto por la Coordinadora Feminista 8M. La Asamblea Constituyente Comunal La Reina (2021), en tanto, establecía que sería necesario «[e]stablecer respeto irrestricto por las lenguas originarias y fomentar la interpretación en castellano y en lengua de señas para el entendimiento de todas/os». Finalmente, el Encuentro Plurinacional de los Movimientos Sociales Constituyentes (2021) proponía que, entre los principios del reglamento, debía destacar el de plurinacionalidad y, con esto, «[l]os derechos de estos sectores minoritarios, por ejemplo, a poder hablar en sus propias lenguas o que tengan traducción simultánea».

Finalmente, la propuesta de reglamento preparada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2021, 36), en su documento Consideraciones para el Reglamento de la Convención Constitucional/Aprendizajes de la experiencia internacional, señalaba:

[...] algunos países han considerado intérpretes simultáneos para que todas/os pudiesen expresarse en la lengua que les resultase más fácil. La Asamblea boliviana, por ejemplo, contaba con traductores en las plenarias y sesiones de comisiones para que las/los convencionales pudiesen hablar en la lengua que se sintieran más cómodos, y en el proceso constituyente de la India se entregaba un resumen por escrito en inglés o indio (lenguas oficiales del proceso) de aquellas intervenciones realizadas en otros idiomas.

Para el caso chileno, puede ser necesario considerar medios que faciliten una comunicación inclusiva, que permita la participación adecuada de personas en situación de discapacidad, como podrían ser intérpretes de lengua de señas o comunicaciones escritas en braille [...] Al mismo tiempo, se pueden considerar traducción a lenguas indígenas o a otros idiomas en caso de intervenciones de expertas/os internacionales o personas migrantes que habiten el país. Por último, el reglamento puede establecer la incorporación de subtítulos en los videos de las sesiones de trabajo de la Convención, así como transcripciones de estas mismas.

Así, los discursos de aquellos actores que intervinieron durante la creación del RG se mueven entre dos extremos: aquellos discursos en los que no hay una política lingüística propuesta (de manera importante, el discurso de los partidos políticos tradicionales y sus centros de pensamiento: la elite tradicional mayoritariamente ausente de la CC) y aquellos discursos que configuran diferentes tipos de políticas lingüísticas dependiendo de la conceptualización de lenguas que movilizan (no todas con un carácter explícitamente político): como derechos humanos, en relación con la exclusión histórica; como mecanismo de acceso e inclusión, y como reconocimiento y respeto de la diversidad lingüística. Claramente, el RG establece vínculos interdiscursivos (Johnson 2015) con estos últimos textos y discursos, que son los que incorporan también una retórica del multilingüismo. Nada se dice en estos discursos, sin embargo, de las lenguas de los grupos migrantes en Chile, en un periodo marcado por el aumento de grupos migrantes no hispanoparlantes, por ejemplo, provenientes de Haití (Sumonte, Sanhueza-Henríquez & Morales-Mendoza 2018). Así, incluso aquellos discursos que visibilizan la diversidad lingüística en el territorio, también activamente invisibilizan la presencia, el valor y el rol de las lenguas de grupos migrantes.

De manera interesante, en estos discursos destaca una conceptualización del multilingüismo como una pluralidad de monolingüismos (Pennycook & Makoni 2019). La comunidad imaginada multilingüe es concebida desde una ideología monoglósica (Rothman 2008) según la cual el territorio nacional es visto como «un conjunto de áreas geográficas monolingües pobladas por hablantes monolingües» quienes, además, poseen una identidad lingüística invariable

(Alcalde 2018, 68). Así, mientras se cuestiona el monolingüismo como la norma del territorio chileno, y como una movida necesaria para desafiar el mito de la nación monocultural y monolingüe, se refuerza la idea de la existencia de múltiples monolingüismos ininteligibles entre sí y que necesitan coexistir mediante la traducción y la interpretación.

No se piensan las lenguas acá como repertorios lingüísticos que se desarrollan con las experiencias vitales de sujetos hablantes que han debido transitar al bilingüismo en muchos casos, y las prácticas comunicativas no se ven como el despliegue flexible y situado de los recursos en dichos repertorios bilingües.⁸ Por ejemplo, en el trabajo de Espinoza y Wigglesworth (2022) con familias Pewenche en el sur de Chile, se ha podido constatar que el hogar, la comunidad e incluso los colegios son espacios heteroglósicos, donde, si bien los regímenes lingüísticos en cada uno de estos espacios pueden entrar en conflicto (favoreciendo una u otra lengua), el patrón de comunicación nunca es enteramente monolingüe; más bien, las interacciones bilingües son la norma comunicativa no marcada. El bilingüismo en estas familias se refuerza, además, gracias a sus patrones de movilidad, lo que, a su vez, configura esquemas predeterminados que activan el uso de los recursos en sus repertorios lingüísticos dependiendo de los diferentes espacios por los que estos sujetos transitan.

Ahora bien, si estas miradas monolingües del multilingüismo (que de hecho ocultan el carácter bilingüe de la población indígena) pueden entrar en conflicto con las realidades de contacto y movilidad, que caracterizan sobre todo a la población indígena (Wittig & Olate 2016), no podemos descartar que su uso sea estratégico para articular discursos reivindicativos en este momento particular: las lenguas (con sus nombres) y separadas de otras lenguas son puntos de referencia política colectiva esenciales en sociedades antagónicas marcadas por la lucha y el conflicto (Zentz 2017; Price 2019; Bonnin & Unamuno 2021). Por otra parte, esta característica bilingüe de los repertorios lingüísticos de algunas

⁸ Baste, por ejemplo, escuchar el discurso inaugural de la primera presidenta de la CC, la convencional mapuche Elisa Loncon (Colegio de Profesores 2021) o las intervenciones de la también convencional mapuche y machi (autoridad ancestral) Francisca Linconao.

y algunos de los representantes de Pueblos Originarios sí fue explotada por convencionales de ultraderecha, quienes calificaban de *show* el uso de la lengua indígena por parte de convencionales de Pueblos Originarios, ya que estos igual «sabe[n] hablar castellano» (El Desconcierto 2021).

En resumen, ambos tipos de discursos movilizan ideas respecto de las lenguas que no se corresponden necesariamente con la realidad sociolingüística del territorio chileno. Sin embargo, mientras un discurso mayoritario refuerza el borrado de la diversidad lingüística, expresando la hegemonía de un sesgo monolingüe, el otro, aunque minoritario, instala una retórica del multilingüismo que, si bien problemática, apunta a reconocer, legitimar e incluir dicha diversidad en la CC y en su RG. La composición de la CC permitió dar hegemonía a esta retórica del multilingüismo, interrumpiendo así el ocultamiento institucional histórico de la diversidad lingüística en Chile. Esto parece mostrar que ciertas correlaciones de fuerza en un momento determinado pueden empoderar a ciertos actores y agentes y contribuir a instalar sus discursos y a abrir espacios ideológicos y de implementación de políticas lingüísticas (Zavala 2014; Hornberger 2022), como el RG, que no serían posibles de no existir dichas condiciones.

3.4. Las prácticas comunicativas en la CC

Respecto de las políticas lingüísticas como práctica, Bonacina-Pugh (2012) describe dos posibles aproximaciones. En primer lugar, están las perspectivas que enfatizan las tensiones entre las prácticas y los textos/discursos (por ejemplo, al denunciar la ausencia en la práctica de las disposiciones establecidas en el texto). En una segunda perspectiva: «las prácticas lingüísticas son analizadas en relación con las políticas lingüísticas identificadas en los textos, en los discursos y en las propias prácticas» (Bonacina-Pugh 2012, 216). La autora llama *política lingüística practicada* (*practiced language policy*) a las políticas lingüísticas que encontramos en las prácticas. Prefiere este término al de *políticas lingüísticas de facto*, ya que «enfatiza que una política lingüística puede ser interaccionalmente construida en la práctica» (217) a través de las expectativas y selecciones lingüísticas de quienes la practican. Argumenta que las prácticas conforman una política lingüística en tanto son regulares y,

por lo tanto, «entregan reglas interaccionales implícitas de elección lingüística que influyen los actos de selección lingüística de los hablantes» (218). Para la autora, entonces, una política lingüística practicada consiste en estas reglas implícitas que guían la interacción, por lo que identificar la política lingüística practicada consiste en hacer explícitas estas reglas.

En el presente trabajo se hace imposible presentar un análisis conversacional o etnográfico detallado de las interacciones en la CC. Sin embargo, una primera aproximación a algunas de las etapas en la formulación del RG y a los procesos de deliberación en la CC, los cuales eran transmitidos en vivo, es suficiente para claramente concluir la predominancia del castellano como la lengua hegemónica durante este proceso.

El RG, de hecho, está enteramente redactado en castellano y no existen traducciones a ninguna de las otras lenguas del territorio chileno.⁹ Esto demuestra claramente las jerarquías lingüísticas del territorio y refuerza las presunciones acerca del funcionamiento monolingüe de la sociedad chilena, sus instituciones y la esfera pública. Es una manifestación textual del monolingüismo hegemónico institucional. Igualmente, todas las propuestas de reglamento entregadas por los diferentes actores sociales fueron presentadas y socializadas en castellano, tanto en la CC como por otros medios. Finalmente, fue imposible encontrar acuerdos o normas traducidas a alguna lengua diferente al castellano en la página web oficial de la convención: a pesar de que la lectoría en lenguas indígenas en Chile es prácticamente inexistente, el RG estipulaba estas disposiciones.

Exceptuando el uso de saludos en lenguas originarias por parte de los miembros de escaños reservados, algunos discursos de inauguración ofrecidos por algunos de estos convencionales en lenguas indígenas y traducidos al castellano, y la presencia de intérpretes de lenguas de señas chilena para algunas sesiones, sobre todo del pleno de la Convención (pero en ningún caso para todas las sesiones de las diferentes comisiones), en la práctica no se constató en

⁹ Cabe destacar, en todo caso, que el texto de la propuesta de nueva constitución sí fue traducido a cuatro lenguas indígenas: rapa nui, mapudungun, aymara y quechua.

la CC la presencia de la deliberación multilingüe y su trabajo se caracterizó por la ausencia de interpretación y traducción, a excepción, en contadas ocasiones, de intérpretes acompañando a la machi Francisca Linconao, sobre todo, al inicio del proceso, incluso antes de que el RG fuese aprobado.

Los patrones de elección lingüística y las regularidades de las prácticas lingüísticas en la CC difieren, así, del discurso y del texto. De hecho, es posible argumentar que las instancias en que se registró la presencia de lenguas diferentes al castellano, estas parecían constituir casos de incumplimiento (*non-observance*) (Spolsky & Shohamy 2000), en tanto constituían momentos donde se realizaba una práctica lingüística que no seguía el patrón regular, que no obedecía la política lingüística practicada: en otras palabras, estas pocas instancias permitieron hacer explícitas aquellas reglas implícitas que guiaban la elección normal y esperable del castellano como la lengua para todas las deliberaciones en la CC. El siguiente ejemplo ilustra este punto. En la audiencia número 14 de la Comisión Sistema Político (Convención Constitucional 2021), un miembro de la Academia de la lengua mapuche (expositor) realiza parte de su intervención en lengua mapuche. El diálogo inicial es el siguiente:

Expositor: [...] antes de empezar quiero pedir la autorización, quizás no debiera hacerlo, pero poder intervenir en mapuchezugun en mi lengua materna, yo sé que hay gente que le puede incomodar por lo tanto por eso lo pido de esa forma ¿ya? Si no hay oposición a poder hablar usar mi lengua lo hago, con mucho gusto.

Convencional mapuche: Sí, dale...

Sigue a este intercambio la intervención en lengua mapuche, la que no es interpretada ni traducida por la Comisión de la CC. Es el propio expositor quien, una vez terminada su exposición en lengua mapuche, procede a explicar su propuesta en castellano, no sin antes expresar un deseo:

Expositor: lo expresado anteriormente todo en mapuchezugun, quizás con el tiempo, luego de efectuados esta nueva constitución, tengamos la posibilidad también de poder expresarnos libremente en nuestra lengua [...]

La audiencia de esta Comisión tuvo lugar el 25 de noviembre de 2021, más de un mes luego de aprobado el RG, el cual establecía los mecanismos para que todos quienes participaran de la CC se pudiesen expresar libremente en sus lenguas (y, a su vez, ser entendidos por todos).

En resumen, la política lingüística practicada en la CC contribuyó al reforzamiento de jerarquías lingüísticas y de sujetos hablantes. Esta política lingüística practicada daba cuenta no solamente de un *habitus* monolingüe (de la mayoría de los convencionales), sino que también revelaba que ciertas prácticas y recursos lingüísticos circulaban y eran valorados (al momento de la deliberación) de manera desigual en dicha instancia.

4. Reflexiones finales

Los momentos de creación constitucional como el vivido en Chile nos permiten observar que las políticas lingüísticas, además de estar informadas por una serie de ideologías lingüísticas (Pennycook 2017), son siempre también acerca de otras cuestiones extralingüísticas (Ricento 2006), son «procesuales, dinámicas y en constante movimiento» (McCarty 2010, 2) y, como forma de acción sociopolítica, son complejas, ocurren en múltiples capas (Johnson 2013) y están «íntimamente ligadas a la comprensión históricamente situada de los intereses, aspiraciones y valores de una comunidad política» (Codó 2018, 467) por parte de quienes toman el lugar de agentes relevantes, ya sea que tengan poder o no para decidir efectivamente sobre el orden sociolingüístico. En este trabajo he intentado ofrecer una mirada inicial de este proceso de diseño e implementación de nuevas políticas lingüísticas institucionales en Chile a través de un análisis crítico del RG de la CC chilena, el cual puede ser considerado el primer documento oficial del proceso constituyente donde se formalizan las cuestiones de política lingüística de manera explícita.

He argumentado que el texto del RG y su política lingüística multilingüe expresan una retórica del multilingüismo, que, a su vez, hace eco de una serie de discursos activados por diversos actores (minoritarios) en este contexto histórico y político particular. Si bien estos discursos eran marginales en un ambiente lingüístico-ideológico donde la diversidad lingüística para el funcionamiento de

las instituciones continúa siendo un no-tema, lograron volverse hegemónicos al menos dentro de la CC gracias a las características en la conformación de esta y al mecanismo de construcción del mismo RG, el que abrió espacios para que activistas y defensores de la diversidad lingüística lograran reforzar estos discursos.

He mostrado también que el texto y los discursos interactúan de maneras complejas con las prácticas lingüísticas efectivamente observadas en la propia CC, prácticas que el propio documento pretendía regular y que se caracterizaron por configurar una política lingüística practicada donde primó el monolingüismo hegemónico en castellano, construido a través de las múltiples interacciones entre convencionales y de los productos textuales producidos por la CC, incluyendo su propio RG. Una mirada general a la política lingüística practicada en la CC revela, así, la discrepancia entre una retórica progresista en torno a la defensa e inclusión del multilingüismo (entendido como una pluralidad de monolingüismos) y un *habitus* monolingüe persistente (Gogolin 1997) en castellano.

Más que solamente denunciar las inconsistencias entre texto y práctica (lo que también debería considerar las trabas estructurales de todo tipo que enfrentó la CC), creemos que es importante leer el texto del RG en otro nivel simbólico, donde pareciera funcionar como mecanismo en beneficio de la propia CC: la legitimación discursiva y textual de la diversidad lingüística opera finalmente como mecanismo legitimador de la propia CC como espacio democrático, inclusivo, plurinacional, intercultural y participativo, que contribuía a la cohesión social y a la unidad dentro de la diversidad (incluyendo la diversidad lingüística). Incluso pareciera posible postular que este documento permite a la CC protegerse a sí misma de la complicidad en la perpetuación del monolingüismo institucional hegemónico en castellano, en línea con las demandas de los Pueblos Originarios y una serie de agentes sociales, como la comunidad sorda, aunque en la práctica haya constituido otro ejemplo del poder de ese mismo monolingüismo hegemónico. Como sea, es importante también rescatar, a pesar de lo anterior, el valor simbólico y político-ideológico que este RG puede proyectar como intento de interrupción del monolingüismo institucional hegemónico en castellano.

Este análisis demuestra la necesidad de ir más allá de los análisis de contenido textual de documentos de política lingüística oficiales con el fin de intentar develar los mecanismos que abren o cierran, en la práctica, espacios para las prácticas lingüísticas de los diversos sujetos hablantes que componen una unidad política (Shohamy 2006) y de ubicar estos textos en su contexto socio-cultural mayor (McCarty 2010) con el fin de poder apreciar de mejor manera el trabajo discursivo e ideológico que realizan.

Luego del masivo rechazo a la propuesta de nueva constitución elaborada por la CC chilena, se ha abierto una etapa de incertidumbre institucional en la que el protagonismo ha vuelto a aquellos sectores que no habían participado de la discusión constitucional: el Senado de la República y los políticos tradicionales, entre otros. Estos son precisamente aquellos espacios institucionales y discursivos en los que las lenguas y la diversidad lingüística no son un tema. Así, en esta nueva etapa será necesario observar si los nuevos mecanismos que se establezcan para continuar con la discusión constitucional considerarán las cuestiones lingüísticas tal como lo hizo el Reglamento acá analizado. ¿Perdurará el legado de política lingüística del RG? De no ser así, ¿qué nos dirán los nuevos mecanismos que se generen respecto de las ideologías lingüísticas predominantes de los nuevos agentes a cargo del proceso, así como del lugar que le cabe a la diversidad lingüística en la participación política en Chile?

Financiación

Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación *Políticas lingüísticas familiares, formación de repertorios lingüísticos y transmisión intergeneracional de lenguas: Continuidad y cambio sociolingüístico en familias pewenche bilingües en el sur de Chile* (ANID/CONICYT Fondecyt Iniciación 11200571).

Bibliografía

Addis, Adeno. 2007. «Constitutionalizing deliberative democracy in multilingual Societies». *Berkeley Journal of International Law* 2 (2): 101-148.

- Alcalde, Javier.** 2018. «Linguistic justice: An interdisciplinary overview of the literature». En *Language policy and linguistic justice*, edición de Michele Gazzola, Torsten Templin & Bengt-Arne Wickström, 65-149. Dordrecht: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-75263-1_2.
- Anderson, Benedict.** (1983) 1991. *Imagined communities: Reflections on the origins and spread of nationalism*. Londres: Verso.
- Articulación Territorial Feminista Elena Caffarena.** 2021. *Por un reglamento feminista*. <https://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2021/06/Reglamento-Feminista.3.0.pdf>.
- Asamblea Constituyente Comunal La Reina.** 2021. *Hacia un reglamento de la convención constitucional ciudadano*. https://drive.google.com/file/d/1dosyvKnZBF3vKtbNZSfkVoMcNm0VIOa_/view.
- Barakos, Elisabeth & Johann Unger.** 2016. «Introduction: Why are discursive approaches to language policy necessary?». En *Discursive approaches to language policy*, edición de Elisabeth Barakos & Johann Unger, 1-9. Londres: Palgrave Macmillan. https://link.springer.com/chapter/10.1057/978-1-137-53134-6_1.
- BCN = Biblioteca del Congreso.** 2022. Proceso constituyente 2021 – 2022. *Plebiscito de Salida 2022*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/plebiscito2022>.
- Blommaert, Jan,** ed. 1999. *Language ideological debates*. Berlín: Mouton de Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110808049>.
- Bonacina-Pugh, Florence.** 2012. «Researching “practiced language policies”: Insights from conversation analysis». *Language Policy* 11 (3): 213-234. <https://doi.org/10.1007/s10993-012-9243-x>.
- Bonacina-Pugh, Florence, Elisabeth Barakos & Qi Chen.** 2022. «Language policy in the internationalisation of Higher Education in Anglophone countries: The interplay between language policy as “text”, “discourse” and “practice”». *Applied Linguistics Review* 13 (6): 1103-1125. <https://doi.org/10.1515/applirev-2019-0148>.
- Bonnin, Juan & Virginia Unamuno.** 2021. «Debating translanguaging: A contribution from the perspective of minority language speakers». *Language, Culture and Society* 3 (2): 231-254. <https://doi.org/10.1075/lcs.20016.bon>.

- Bravo, Eva.** 2010. «La construcción lingüística de la identidad americana». *Boletín de Filología* 45 (1): 75-101.
- Caluwaerts, Didier & Min Reuchamps.** 2018. *The legitimacy of citizen-led deliberative democracy: The G1000 in Belgium*. Nueva York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315270890>.
- CDDC = Cámara de Diputadas y Diputados de Chile.** 2022. *Reglamento de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile*. https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/reglamento.pdf.
- Cardinal, Linda & Selma Sonntag,** eds. 2015. *State traditions and language regimes*. Quebec: McGill-Queen's Press.
- Codó, Eva.** 2018. «Language policy and planning, institutions and neoliberalisation». En *Handbook of language policy and planning*, edición de James Tollefson & Miguel Pérez-Milans, 467-484. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190458898.013.27>.
- Colectivo Derechos Humanos por la Dignidad Sorda.** 2021. *Propuesta para un reglamento que incorpore los derechos lingüísticos y culturales de la Comunidad Sorda*. https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=216&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.
- Colegio de Profesores de Chile.** 2021. «Discurso de Elisa Loncón al asumir la presidencia de la Convención Constitucional». Colegio de Profesores. <https://www.colegiodeprofesores.cl/2021/07/05/discurso-de-elisa-loncon-al-asumir-la-presidencia-de-la-convencion-constitucional/>.
- Colón-Ríos, Joel.** 2011. «Law, language and Latin American constitutions». *Victoria University of Wellington Law Review* 42 (2): 367-386. <https://doi.org/10.26686/vuwlr.v42i2.5126>.
- Convención Constitucional.** 2021. *Comisión sobre sistema político, gobierno, poder legislativo y sistema electoral*, sesión n.º 14 del 25 de noviembre. https://www.youtube.com/watch?v=45MceQ_W30Q.
- Diario Oficial de la República de Chile.** 2021. «Convención Constitucional aprueba Reglamento General de la Convención Constitucional». *Diario Oficial de la República de Chile* 43 076: 1-31. <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2021/10/13/43076/01/2024421.pdf>.

- Durán, Teresa & Nelly Ramos.** 1988. «Castellanización formal en la Araucanía a través de la escuela». *Lenguas Modernas* 15: 131-153.
- El Desconcierto.** 2021. «Teresa Marinovic acusa a machi Linconao de “hacer show” por hablar en mapudungun en la Convención». *El Desconcierto*. <https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2021/07/20/teresa-marinovic-acusa-a-machi-linconao-de-hacer-show-por-hablar-en-mapudungun-en-la-convencion.html>.
- El Mostrador.** 2022. «“Dankepräsident”: diputado Kaiser interviene en alemán en la Cámara molesto por parlamentarios que utilizan otros idiomas». *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/noticias/multimedia/2022/03/17/danke-prasident-diputado-kaiser-interviene-en-aleman-en-la-camara-molesto-por-parlamentarios-que-utilizan-otros-idiomasy/>.
- Espinoza, Marco, Antonia Reyes, Diego Gáez & José Ortiz.** 2022. «(No) tematización e ideologías lingüísticas en los programas de los miembros de la Convención Constitucional Chilena». *RLA. Revista de lingüística teórica y aplicada* 60 (2): 77-105.
- Espinoza, Marco & Gillian Wigglesworth.** 2022. «Beyond success and failure: Intergenerational language transmission from within Indigenous families in Southern Chile». En *Diversifying family language policy*, edición de Lyn Wright & Christina Higgins, 277-298. Londres: Bloomsbury. <https://doi.org/10.5040/9781350189928.ch-014>.
- Fazi, André.** 2020. «How language becomes a political issue: Social change, collective movements and political competition in Corsica». *International Journal of the Sociology of Language* 261: 119-144. <https://doi.org/10.1515/ijsl-2019-2063>.
- Fitzsimmons-Doolan, Shannon.** 2019. «Language ideologies of institutional language policy: Exploring variability by language policy register». *Language Policy* 18 (2): 169-189. <https://doi.org/10.1007/s10993-018-9479-1>.
- Fundación Chile Despierto.** 2021. *Propuesta para consagrar la participación popular en el Reglamento de la Convención Constitucional*. https://drive.google.com/file/d/14ho_P2Ln4OhbUxm7YyZra-QyPcisBJ7u/view.
- Goffman, Ervin.** 1974. *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Cambridge: Harvard University Press.

- Gogolin, Ingrid.** 1997. «The “monolingual habitus” as the common feature in teaching in the language of the majority in different countries». *Per Linguam* 13 (2): 38-49. <https://doi.org/10.5785/13-2-187>.
- González Casanova, Pablo.** 1969. *Sociología de la explotación*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- González, Maribel, Andrea Pérez Cuello, Juan Luis Marín & Camila Villavicencio.** 2019. «Towards the recognition of Chilean sign language». En *The legal recognition of sign languages: Advocacy and outcomes around the world*, edición de Maartje De Meulder, Joseph J. Murray & Rachel L. McKee, 129-144. Bristol: Multilingual Matters. <https://doi.org/10.21832/9781788924016-010>.
- Gustafson, Bret.** 2017. «Oppressed no more? Indigenous language regimentation in plurinational Bolivia». *International Journal of the Sociology of Language* 246: 31-57. <https://doi.org/10.1515/ijsl-2017-0012>.
- Heller, Monica.** 2007. «Bilingualism as ideology and practice». En *Bilingualism: A social approach*, edición de Monica Heller, 1-22. Londres: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230596047_1.
- Hornberger, Nancy.** 2022. «Espacios ideológicos/de implementación en la planificación y política lingüística de la era COVID». *Runa* 43 (1): 15-36. <https://doi.org/10.34096/runa.v43i1.10768>.
- InfoElectoral.** 2021. *Resultados Elección de constituyentes 2021*. <https://infoelectoral.cl/resultados-constituyentes-2021/>.
- Irvine, Judith & Susan Gal.** 2000. «Language ideology and linguistic differentiation». En *Regimes of language. Ideologies, politics, and identities*, edición de Paul Kroskrity, 35-83. Santa Fe: School of American Research Press.
- Johnson, David Cassels.** 2013. *Language policy*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Johnson, David Cassels.** 2015. «Intertextuality and language policy». En *Research methods in language policy and planning: A practical guide*, edición de Francis Hult & David Cassels Johnson, 166-180. Malden: Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781118340349.ch15>.
- Latinobarómetro.** 2020. *Informe Chile*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Lerner, Hanna & David Landau.** 2019. «Introduction to comparative constitution making: The state of the field». En *Comparative constitution making*, edición

- de Hanna Lerner & David Landau, 1-25. Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3402170>.
- Lo Bianco, Joseph.** 2008. «Tense times and language planning». *Current Issues in Language Planning* 9 (2): 155-178. <https://doi.org/10.1080/14664200802139430>.
- Mar-Molinero, Clare.** 1995. «The politics of language in the Spanish-speaking world». *Nations and Nationalism* 7 (3): 417-418.
- McCarty, Teresa,** ed. 2010. *Ethnography and language policy*. Nueva York: Routledge.
- Meganoticias.** 2018. «“¿Está hablando en inglés?”: La burla del diputado Urrutia ante discurso en mapudungún de Emilia Nuyado». *Meganoticias*. <https://www.meganoticias.cl/nacional/243828-esta-hablando-en-ingles-la-burla-del-diputado-urrutia-ante-discurso-en-mapudungun-de-emilia-nuyado.html>.
- Movimientos Sociales Constituyentes.** 2021. Sistematización de acuerdos del primer encuentro plurinacional de los movimientos sociales constituyentes. https://drive.google.com/file/d/1UfIHENR-hjZSAz_FagITkQTpWzaSv7kh/view.
- Narvaja de Arnoux, Elvira.** 2008. *Los discursos sobre la nación y el lenguaje en la formación del Estado (Chile, 1842-1862): Estudio glotopolítico*. Buenos Aires: Santiago Arcos.
- Niño-Murcia, Mercedes, Virginia Zavala & Susana De los Heros.** 2020. «La sociolingüística crítica: nombrando y citando el campo de estudio». En *Hacia una sociolingüística crítica: desarrollos y debates*, edición de Mercedes Niño-Murcia, Susana de los Heros & Virginia Zavala, 11-49. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Patten, Alan & Will Kymlicka.** 2003. «Introduction. Language rights and political theory: Context, issues and approaches». En *Language rights and political theory*, edición de Will Kymlicka & Alan Patten, 1-51. Oxford: Oxford University Press.
- Pennycook, Alastair.** 2017. «Language policy and local practices». En *The Oxford handbook of language and society*, edición de Ofelia García, Nelson Flores & Massimiliano Spotti, 125-146. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190212896.013.11>.

- Pennycook, Alastair & Sifree Makoni.** 2019. *Innovations and challenges in applied linguistics from the Global South*. Nueva York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429489396>.
- PNUD = Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.** 2021. *Consideraciones para el reglamento de la Convención Constitucional. Aprendizajes desde la experiencia internacional*. Santiago de Chile: PNUD.
- Price, Gareth.** 2019. *Language, society, and the state*. Nueva York: De Gruyter Mouton.
- Rodríguez-Iglesias, Igor.** 2021. «Sociolingüística. Una introducción epistémica y política». *Boletín de Filología* 56 (1): 459-486. <https://doi.org/10.4067/S0718-93032021000100459>.
- Ricento, Thomas.** 2006. «Theoretical perspectives in language policy: An overview». En *An introduction to language policy: Theory and method*, edición de Thomas Ricento, 3-9. Malden: Blackwell.
- Rojas, Darío.** 2013. «Actitudes e ideologías de hispanohablantes en torno a las lenguas indígenas en el Chile del siglo XIX». *Lenguas Modernas* 42: 85-98.
- Rothman, Jason.** 2008. «Linguistic epistemology and the notion of monolingualism». *Sociolinguistic Studies* 2 (3): 441-458. <https://doi.org/10.1558/sols.v2i3.441>.
- Salö, Linus.** 2018. «Seeing the point from which you see what you see: An essay on epistemic reflexivity in language research». *Multilingual Margins: A Journal of Multilingualism from the Periphery* 5 (1): 24-39. <https://doi.org/10.14426/mm.v5i1.87>.
- Schiffman, Harold.** 2006. «Language policy and linguistic culture». En *An introduction to language policy: Theory and method*, edición de Thomas Ricento, 111-125. Malden: Blackwell.
- Shohamy, Elana.** 2006. *Language policy. Hidden agendas and new approaches*. Nueva York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203387962>.
- Spolsky, Bernard.** 2004. *Language policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spolsky, Bernard.** 2018. «A modified and enriched theory of language policy (and management)». *Language Policy* 18 (3): 323-338. <https://doi.org/10.1007/s10993-018-9489-z>.

- Spolsky, Bernard & Elana Shohamy.** 2000. «Language practice, language ideology, and language policy». En *Language policy and pedagogy: Essays in honor of A. Ronald Walton*, edición de Richard D. Lambert & Elana Shohamy, 1-41. Filadelfia: John Benjamins. <https://doi.org/10.1075/z.96.02spo>.
- Sumonte, Valeria, Susan Sanhueza-Henríquez & Karla Morales-Mendoza.** 2018. «Migración no hispanoparlante en Chile: tendiendo puentes lingüísticos e interculturales». *Diálogo Andino* 57: 61-71. <https://doi.org/10.4067/S0719-26812018000300061>.
- Tenemos que Hablar de Chile.** 2021. *Revisión de propuestas presentadas a la Comisión de Reglamento de la Convención Constituyente*. https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=53&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.
- Tollefson, James W.** 2006. «Critical theory in language policy». En *An introduction to language policy. Theory and method*, edición de Thomas Ricento, 42-59. Malden: Blackwell.
- Wittig, Fernando & Aldo Olate.** 2016. «El mapuzugun en La Araucanía. Apuntes en torno al desfase entre la politización de la lengua y la heterogeneidad sociolingüística local». *UniverSOS* 13: 119-134.
- Zavala, Virginia.** 2014. «An ancestral language to speak with the “Other”: Closing down ideological spaces of a language policy in the Peruvian Andes». *Language Policy* 13 (1): 1-20. <https://doi.org/10.1007/s10993-013-9297-4>.
- Zentz, Lauren.** 2017. *Statehood, scale and hierarchy*. Bristol: Multilingual Matters. <https://doi.org/10.21832/ZENTZ8460>.





JUST

JOURNAL OF LANGUAGE
RIGHTS & MINORITIES

— — — —
REVISTA DE DRETS
LINGÜÍSTICS I MINORIES

Towards a multilingual modus operandi in the European Union

Alice Leal 

To cite this article:

Leal, Alice. 2023. "Towards a multilingual modus operandi in the European Union." In "Rights, Language Regimes, and Language Policy: An International Perspective," edited by Juan Jiménez-Salcedo & Jacqueline Mowbray. Special issue, *Just. Journal of Language Rights & Minorities, Revista de Drets Lingüístics i Minories* 2 (1): 149–176.

<https://doi.org/10.7203/Just.2.24859>.

Article received: 15/07/2022 Final version accepted: 07/04/2023



© 2023 JUST. JOURNAL OF LANGUAGE RIGHTS & MINORITIES, REVISTA DE DRETS LINGÜÍSTICS I MINORIES, VOL 2 (1), CÀTEDRA DE DRETS LINGÜÍSTICS - UNIVERSITAT DE VALÈNCIA. ISSN: 2952-2307

Towards a multilingual modus operandi in the European Union

Alice Leal

University of the Witwatersrand, South Africa

Abstract

Multilingualism is one of the pillars of the European Union (EU), enshrined in its treaties and celebrated in its motto, “united in diversity.” Yet multilingualism no longer has its own portfolio in the Commission, having been systematically downgraded and now being under the auspices of the Directorate-General for Translation, a directorate which does not have a unit dedicated to multilingualism. Moreover, with the rise of English as the EU’s unofficial lingua franca, increasingly more material is produced in English and not translated at all. Therefore, we should ask ourselves whether the EU’s de facto linguistic and translation regimes are at odds with the treaties. Drawing together transdisciplinary threads chiefly from linguistics, political science, and political philosophy, this paper assesses the EU’s current linguistic regime, while looking at different models of linguistic justice, language rights, and the value of language to propose a new linguistic modus operandi for the EU, grounded in (1) a language, (2) a translation, and (3) a transcultural turn.

Keywords: Multilingualism, European Union, language policy, translation, intercomprehension, linguistic justice.

1. Introduction

Multilingualism is one of the pillars of the European Union (EU). It is implied in its motto, “united in diversity,” enshrined—albeit vaguely—in its treaties and

univocally celebrated in its non-binding documents, as we will see in what follows. However, multilingualism has been systematically downgraded in the EU, currently having no portfolio of its own and no unit dedicated to fostering—or at the very least monitoring—it. Moreover, its de facto language regime is largely monolingual in English, with the vast majority of texts being produced originally in English and many not being translated into other languages at all.

Against this background, the aim of this paper is threefold: (1) to assess the status of multilingualism in the EU institutions, bodies, and agencies today; (2) to embed the EU's current linguistic *modus operandi* into a theoretical framework to determine whether more multilingualism would be desirable; and (3) to propose strategies to achieve a more multilingual linguistic regime in the EU.

In this context, this paper works with the hypothesis that we might want a more multilingual *modus operandi* for the EU. After looking at how multilingualism currently works in the EU institutions (Section 1), a theoretical and normative transdisciplinary framework will help us to assess whether a more multilingual regime would be desirable and why (Section 2). In the third and last parts, my vision for a new linguistic *modus operandi* in the EU, centred around a language turn, a translation turn, and a transcultural turn, will take centre stage.

Before moving on to the first part, let us consider the following quotation from Nils Ringe's book on multilingualism in the EU (2022) to set the scene, so to speak, for the reflection that follows. This is an excerpt from one of his interviews with a senior Commission official about speeches both in the European Commission and in the European Parliament, and the use of English as a *lingua franca* of sorts (Ringe 2022, 195–196; see Leal 2021):

You wonder if those people have a personality of their own . . . Most of them would be normal politicians with strong ideas . . . but it would not permeate in their speeches. Their speeches were standard; it could have been delivered by a machine . . . [MEPs] are sort of deprived of their way of thinking and expressing themselves, they are losing part of their soul. And I think a main characteristic of the European Parliament

in that respect, it is really a soulless institution . . . It's a place where you cannot have real debates . . . People seem to agree, but in fact they keep their nuances for themselves . . .

Though this is an isolated comment in a volume which, for the most part, welcomes the “apparent contradiction” between the EU’s language policies and its practices, it is telling in terms of the effect of the use of English in the EU’s institutional and political culture (Ringe 2022, 111). The citation encapsulates the dilemma of the apparent pragmatic advantages of a shared language, on the one hand, and the expressive disadvantages of relying on a language in which speakers do not necessarily feel confident and comfortable. Ringe finds, for instance, that “EU actors use English at a seventh-grade reading level on average, compared to the eleventh-grade reading level used by native English lawmakers elsewhere” (2022, 143, see also 154). In what follows, we will explore the implications of this anonymous officer’s statement and learn about possible alternatives to the EU’s current language practices.

2. Multilingualism in the EU institutions—De jure multilingualism, de facto monolingualism?

How does multilingualism work in the EU institutions, bodies, and agencies? When we talk about language, we should distinguish among at least four factors, namely language policies, language practices, language ideologies, and language discourse. Policies refer to rules, explicit or implicit, overt or covert, written or unwritten, which aim to stipulate language practices. Practices, however, pertain to actual language use and may diverge from policy. Language ideologies, in turn, comprise more subjective attitudes towards language and language use, often influencing and being influenced by practice and policy. Finally, language discourse regards spoken or written communication about language and its value.

These four dimensions are not always congruous and often contradict each other (see Leal 2021, 64–72). In a home, for instance, there may be an explicit rule to avoid swearwords (policy), while parents and children may nevertheless

use swearwords behind each other's backs (practice). Their ideologies towards swearwords may differ widely depending on their individual profile and the context in which the question arises, and so may their discourse on this topic. Let us see to what extent language policies, practices, ideologies, and discourse diverge or converge in the EU.

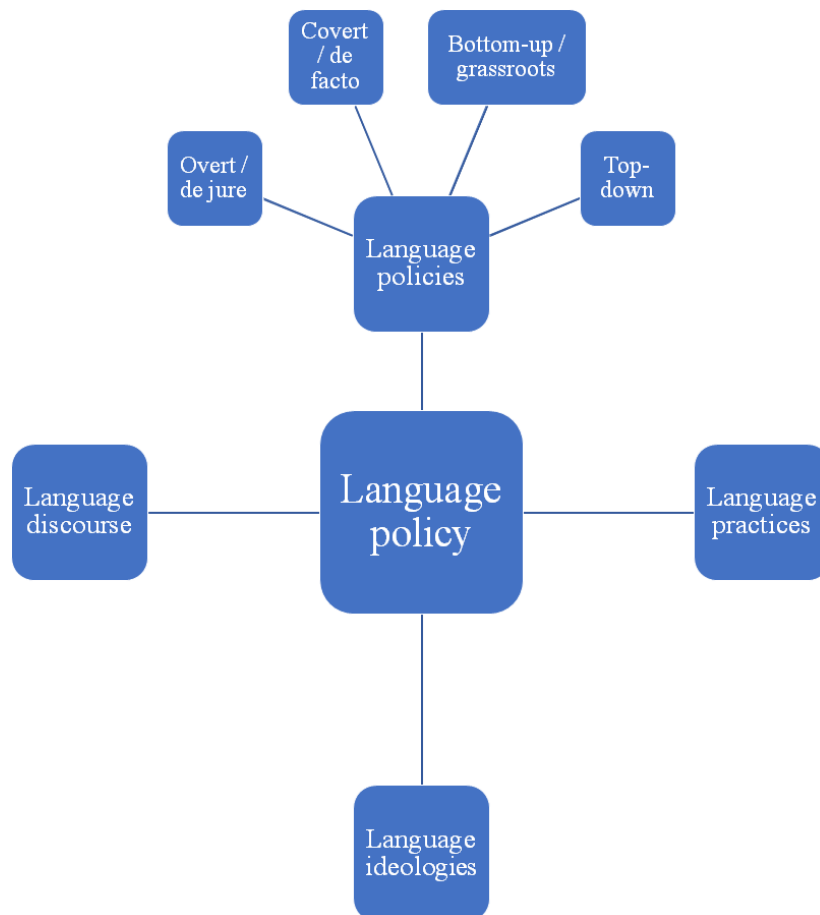


Figure 1. Some key terms in language policy. Adapted from Leal (2021, 72)

If we look at the policy level, there are a number of articles in the Treaties and in the Charter of Fundamental Rights which stipulate, albeit vaguely, that multilingualism should be protected. The very first regulation of the then European Economic Community Council of 15 April 1958 determines, in its first article, that the “official languages and the working languages of the institutions of the Community shall be Dutch, French, German and Italian,” and this list has

been updated repeatedly to include 24 languages—most recently in 2013 upon Croatia's accession. This regulation is key not only because it establishes the basis for further articles (more on this shortly), but also because it equates *official* to working languages, thus precluding any language from enjoying a differentiated status, say, as sole working language in the institutions, bodies, and agencies. This notwithstanding, the very same regulation, in Article 6, grants individual institutions the power to determine their own language regime, while bodies and agencies have free rein to decide on their language use in any case. This does not entirely invalidate, but significantly relativises, the regulation (see Leal 2021, 49).

Article 24 of the Treaty on the Functioning of the EU lays out that “[e]very citizen of the Union may write to any of the institutions or bodies . . . in one of the languages mentioned in Article 55(1) of the Treaty on European Union and have an answer in the same language,” whereas Article 55(1) announces that the treaty was “drawn up in a single original in the Dutch, French, German, and Italian languages, all four texts being equally authentic.” This article, too, now lists 24 languages (see Leal 2021, 49).

In the Charter of Fundamental Rights, which was made legally binding by the Treaty of Lisbon, there are two hotly debated articles which address the question of linguistic diversity directly, namely articles 21 and 22, respectively:

Any discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited.

and

The Union shall respect cultural, religious and linguistic diversity.

Though these articles do not define “discrimination” or “respect” in terms of concrete measures and penalties, they do acknowledge, at least symbolically, the importance of multilingualism in the EU and enable the European Court of

Justice to rule on issues of linguistic discrimination, for instance (for more on this, see de Witte 2008).

These legally binding articles constitute the backbone of the EU's internal language policy. If we look at the EU's *discourse* on language in its non-binding documents, such as reports and online portals, the celebration of multilingualism is univocal and unambiguous. We have a few examples here: "Languages are an integral part of European identity and the most direct expression of culture," "[i]n an EU founded on the motto 'United in diversity,' the ability to communicate in several languages is an important asset for individuals, organisations and companies," "[l]anguages not only play a key role in the everyday life of the European Union, but are also fundamental for respecting cultural and linguistic diversity in the EU" (European Parliament n.d.); "[l]anguages unite people, render other countries and their cultures accessible, and strengthen intercultural understanding" (European Commission n.d.); "[t]he EU . . . is committed to safeguarding . . . linguistic diversity and promoting knowledge of languages, for reasons of cultural identity and social integration and cohesion" (European Commission 2012a, 2); "[e]veryone in the Union is entitled to contribute to the discussion [on EU legislation] in the official language of his or her choice. It is a question of transparency and democracy" (European Commission 2009, 1); "language is not only a means of communication but the expression of the inner world of its speakers. We are all intrinsically different, and our languages express our differences of thought and meaning" (Martikonis & Viola 2017).

We can therefore deduct from the EU's policies and discourse that the predominant ideologies (admittedly a tricky construct—see Woolard 1998) confirm this celebration of multilingualism. In fact, multiple Eurobarometer surveys corroborate this assessment, as it is natural to expect that the EU's internal policies and practices both reflect and spill over to the citizens in the member states. For instance, 81 percent of respondents to the 2012 special Eurobarometer report on "Europeans and their languages" agree that all EU languages "should be treated equally." However—and this is an important caveat—69 percent believe that Europeans should "be able to speak a common language," and over half (53 percent) feel that "a single language" should be adopted by EU institutions to facilitate communication. While the survey did not enquire further into which

language that should be, 67 percent of participants see English as “one of the two most useful languages for themselves,” whereas 79 percent consider it “the most useful [language] for the future of their children” (European Commission 2012a, 141).

To sum up thus far, language policy and discourse seem to go hand in hand, while ideologies—which are harder to pinpoint in any case—are somewhat torn between the symbolic imperative of linguistic diversity and the apparent pragmatic advantages of a common language. How about language practices? English has overtaken French and stands today at a clear distance from the other 23 official and working languages as the most used language across all institutions and settings. In 1997, for example, English was the drafting language of 45 percent of the documents translated in the Commission; in 2007, this proportion had risen to 62 and then further to 85 percent in 2020 (European Commission 2009, 2020; see also Sandrelli 2018, 64; Cliffe 2019). Legal drafting is estimated to take place even more predominantly in English—95 percent versus 5 percent in French (Barbier 2018, 337). In a 2016 survey at the Commission, 95 percent of staff declared that English was “the most used language when performing their duty,” while 90 percent estimated in 2009 that English was their “main drafting language” (see, e.g., recruitment notices PE/219/S and PE/200/S—see also Robinson 2014, 194, and Leal 2021, 60).

There is thus a disconnect between policy and discourse, on the one hand, and practice, on the other, with ideology reflecting this contradiction. Let us bear in mind here that no formal decision has been taken to elevate the status of the English language within the EU’s institutions, bodies, and agencies. All 24 languages enjoy the exact same status as official and working languages, as already noted, and any modifications would require treaty changes and hence unanimity among all 27 member states.

Two key questions emerge here, namely (1) what is the EU’s jurisdiction in the realm of language policy and (2) is there a portfolio dedicated to multilingualism given its symbolic prominence in the EU? Regarding the first question, the EU has exclusive competences, such as the customs union; shared competences with the member states, such as agriculture; as well as supporting competences, such as health. Language policy lies outside the EU’s jurisdiction as it has no remit to legislate or to harmonise existing legislation in this area.

What about the question of a commissioner's portfolio for multilingualism or linguistic diversity? There are 27 commissioners, one commissioner per member state, and they cover portfolios such as equality, justice, social rights, and democracy. Multilingualism constituted a portfolio in its own right briefly, between 2007 and 2010, under Leonard Orban of Romania. At the time, many saw the elevation of multilingualism and the allocation of an exclusive commissioner to it as a fudge to produce portfolios for Romania in Bulgaria, which had just acceded to the EU (see, e.g., Buck 2006). Before then, in the 2004–2007 presidency, multilingualism used to be explicitly incorporated into the portfolio for "Education, Training, Culture and Multilingualism." After the end of Orban's mandate, in the second Manuel Barroso presidency (2010–2014), a similar arrangement was in place, whereby multilingualism was incorporated into the portfolio for "Education, Culture, Multilingualism and Youth." Between 2014 and 2019, it remained under the Commissioner for "Education, Culture, Youth and Sport," albeit absent in name. Today it remains absent in name and has been allocated to Johannes Hahn, the Commissioner for "Budget and Administration," specifically under the auspices of the Directorate-General for Translation (DG-Translation).

I have recently interviewed the head of DG-Translation to enquire, among other things, about this disconnect between policy and practice—de jure multilingualism and de facto monolingualism in English, so to speak (Leal 2021, 207–214). As the below quotations unveil, the main takeaways from the interview are that the current custodians of multilingualism in the EU perceive the dominance of English as non-existent because the equal status of all 24 official languages is guaranteed in the treaties. When confronted with the statistics presented earlier—some of which they themselves had issued—they retort that using English is a natural decision given that most people happen to speak it anyway (Leal 2021, 210–211):

There is no formal decision to favour the use of one language or another for internal communication and interaction. English has replaced French as the most widely spoken common language within the institutions not by design but because it is the language that the great majority of these generations'

EU officials have learned at school as first or second foreign language and master best to communicate in the multilingual environment.

...

We see no paradox [between the EU's de jure multilingualism policy and its de facto internal language regime], as the de facto use of English as the most common drafting language in the Commission is not the result of a political or administrative decision but the consequence of pragmatic considerations and internal needs for communication in a language that all actors can speak in a multinational, multicultural, multilingual environment.

DG-Translation also stresses that the trend is to have less information available in languages other than English. Currently, only binding documents are available in all official languages, while non-binding information is increasingly available in English only. Unofficial estimates set the proportion of online content published by the EU in English only at 88 percent in 2008, and this figure is likely to be higher today (see KÜchler 2008). Despite calls for more integration, accusations of democratic deficit, and an ever-expanding EU, DG-Translation forecasts a decrease in their translation output (Leal 2021, 207):

Rather than increasing the budget for in-house translation staff, the trend is to exploit as much as possible progress in language technologies (including machine translation) and further use of external freelance translators, employing an agile and flexible resource model comprised of internal resources, complemented by professional freelancers from member states and use of state-of-art technology. In addition, one way of reconciling demand for translation with available resources on the supply side has been to manage demand. This meant establishing clear rules on which documents exactly must be translated under all circumstances, and which documents can be translated with the available resources (human, financial and technical).

What seems even more relevant than DG-Translation's general attitude towards the role of translation and multilingualism in the European project is the fact that they do not have a dedicated unit or team monitoring multilingualism or seeking to foster it. They have the mammoth task of enabling an efficient multilingual communication flow, which keeps their staff and resources

constantly on edge. The fact that multilingualism has been allocated to them seems to be yet another symbolic gesture, retaining it in some form rather than removing responsibility for it from the Commission completely; and after all, translation is one of the main mechanisms through which organisations can function multilingually, so it may seem natural to bundle the two under a single unit. We will come back to the question whether this arrangement is adequate in what follows.

In this section, the EU's internal language policies, discourse, ideologies, and practices were in the spotlight, along with the discrepancies among them. To complement the picture, we addressed the EU's (lack of) jurisdiction in this realm, while also considering multilingualism as a portfolio in the bloc. The main question that arises here is whether the dominance of English, coupled with the EU's lack of both competence and resources in the area of language, can be considered a problem at all and why (not). In the next section, this conundrum will be embedded into a theoretical framework to ultimately answer this question.

3. Transdisciplinary theoretical framework for multilingualism: Linguistic justice, the value of language, and language rights

Is it necessarily a problem that there is a disconnect between language policy and practice in the EU, and that the EU lacks the competence, the resources, and the institutional framework to foster—or at the very least monitor—multilingualism? Some, such as Nils Ringe, find this mismatch an advantage in that adopting an ad hoc common language while maintaining a de jure multilingualism policy “depoliticises” the EU (2022, 9), largely because most people inside the EU are pretty much forced to express themselves in a language (today English) which they do not speak particularly well (let us not forget the quotation that opened this paper). This, in his view, makes communication more straightforward and collaborative, less nuanced and hence less politically charged. As argued elsewhere (Leal forthcoming), it is debatable whether the depoliticisation hailed by Ringe is not a result of the EU's institutional framework (i.e., its transnational

set-up) rather than of its language practices. Furthermore, as Ringe himself acknowledges, this alleged depoliticisation through the use of English may have a negative impact on citizens' identification with the EU—especially considering that there is already a crisis in access to information in languages other than English in the EU, and that EU English alienates native-speakers as well (Ringe 2022, 198).

To answer the question suggested above on whether the mismatch between policy and practice is necessarily a problem, I suggest first looking at the question of language through the prism of linguistic justice. There are two well-known models here—one by Philippe van Parijs and one by François Grin—which depart from the same notion that the dominance of any single language (today English) gives rise to injustices but arrive at radically different conclusions. Next, let us look at different appraisals of the value of language and multilingualism—by, for instance, Tove Skutnabb-Kangas, Elana Shohamy, and Robert Phillipson, who place emphasis on language rights. Third and finally, we will scrutinise some of the main criticisms of these assessments of the value of language and of the notion of language rights, including those by David Cassels Johnson and Paul Ricento, among others, while continuously embedding these views into Grin's and van Parijs's models of linguistic justice. The aim of this section is to survey the literature in this field from the points of view of linguistic justice, the value of language (or lack thereof) and language rights, so that we can arrive at conclusions regarding the current status of EU multilingualism, outlined in the previous section.

Van Parijs, for his part, contends that English should become not only the EU's but the world's official *lingua franca* (2011). In his view, the only way to eliminate linguistic injustices is to grant access to high-quality English-teaching across the globe—even if that entails the risk of the gradual disappearance of many of the world's more than 7,000 languages. He argues, for example, that “[n]o one's honour or dignity is being threatened if a language with whom no one identifies is [...] left to agonize and die” (van Parijs 2008, 37). Projecting a scenario in which the principle of territoriality is lifted, and English is introduced as the world's *lingua franca*, he concludes that (van Parijs 2015, 242),

In a high-mobility, high-contact world, lifting the territoriality principle would no doubt eventually result in flattening the linguistic surface of the earth. But this would amount to nothing more terrible than turning the whole planet into a large number of Republics of Ireland, with only vestiges of the local languages – in the names of most places, many people, and a few institutions – and with a somewhat idiosyncratic way of pronouncing the lingua franca, now promoted to mother tongue status. Why would it be such a loss, especially if matched against the tremendous economic and cultural advantages of sharing the same language worldwide?

The pitfalls of this model have been revealed by various scholars (see, e.g., Gosseries & Vanderborght 2011; De Schutter & Robichaud 2015), not least because of its blatant disregard for languages other than English and the utopian character of its core aims—epitomised in the vision of an Anglophone monolingual world. Yet it remains influential in that it established the notion of linguistic justice in view of the world’s current linguistic landscape (see, e.g., De Schutter 2018).

In contrast to van Parijs, Grin contends that we need a *different* model of linguistic justice altogether—one based on multilingualism as an asset. His studies, which focus primarily on the economic impact of language, show that a multilingual world is both more prosperous and fairer (Grin 2010 and 2018). Furthermore, looking specifically at the dominance of English in Europe, he finds five types of “transfers,” as he calls them, that native speakers of English enjoy automatically, and estimates that these transfers amounted to 17 billion euros in the EU alone back in 2005. They include “privileged markets” (i.e., the quasi monopoly over translation/interpreting and English teaching branches, including exchange programmes, learning materials, etc.), “communication savings effort” (i.e., no translation/interpreting expenditure for native speakers as non-natives make the effort and financial investment to learn English), “language learning savings effort” (i.e., because English is so widely spoken, native speakers do not need to invest the time and money into learning additional languages), “knock-on effects” (time and resources allocated to translation/interpreting services, language learning and foreign language teaching can be devoted to something else), and “legitimisation effects” (i.e., native speakers are almost always in a better position to control the agenda, negotiate, influence others etc. as their

language “carries intrinsic legitimization”) (Grin 2015, 132–134; see Leal 2021, 148). The bottom line for Grin is that regardless of how we perceive the importance of multilingualism or lack thereof, these transfers or injustices are palpable, quantifiable, and cannot be ignored.

These two models of linguistic justice hinge on the value of language and multilingualism, which is perceived differently by van Parijs and Grin. While van Parijs attributes no intrinsic value to language diversity and is not interested in the factors that often compel or even coerce speakers to stop using a particular language in favour of another, Grin underlines the economic value of multilingualism while also stressing its intrinsic value as a key element in speakers’ identity layers.

Moving on to the second part of this section, how do others perceive the value of language and multilingualism, which culminates in their notion of language rights? Skutnabb-Kangas, for instance, stresses what she sees as the intrinsic value of language and the concomitant need for universal, collective linguistic human rights. When a language disappears, it is a loss tantamount to a loss of biodiversity—a view which traces back to Einar Haugen’s notion of ecology of language proposed in 1972. When children are prevented from speaking their mother tongue, it is an act of violence—Skutnabb-Kangas speaks of “linguistic genocide,” drawing on the UN definition of genocide of 1948 (Skutnabb-Kangas 2006, 278).

This “ecology-of-languages paradigm” is often linked with the “universal linguistic human rights paradigm” due to their shared call for collective linguistic rights. These two paradigms also overlap somewhat with Robert Phillipson’s “linguistic imperialism paradigm,” which he defines as “unfair privileging of the use of one language” and specifically “the uncritical acceptance of English having a ‘natural’ right to be the default language, and a blind belief in English as a ‘lingua franca’ of Europe” (Phillipson 2006, 357). In these three paradigms, the intrinsic value of language takes centre stage, in the sense that a speakers’ ligatures (see Kraus 2018; Leal 2021, 141–144; Leal 2023) to a certain language or languages suffice to justify any efforts to maintain or foster these languages.

Elana Shohamy also highlights the intrinsic value of language, though her focus lies on linguistic injustices in education. She criticises what she sees

as the systemic, structural monolingualism and nativism of school systems which dismiss—and often openly discourage—pupils’ multilingualism to favour monolingualism in the state language or bilingualism with this language plus English. She adds that the notion of language “as a closed and finite system” dovetails with “the idea of the nation-state as a closed and finite society to which only certain people had the legitimacy to belong,” which means that those “who had the right blood” were the “native-speakers” (2006, 31–32; see Leal 2021, 22). Shohamy perceives languages through a postmodern lens, emphasising their hybridity and embracing such notions as translanguaging and language fusions to deconstruct the traditional notion of languages as monolithic units whose boundaries are clear-cut in speakers’ minds.

These appraisals of the value of language and language rights by Skutnabb-Kangas, Phillipson, and Shohamy are at odds with van Parijs’s model of linguistic justice, and only marginally match Grin’s model of linguistic justice, both outlined above. For van Parijs, there will always be linguistic injustices due to the natural pecking order among languages, so that the only recourse is to ameliorate these injustices. The value of languages is either negated or ignored, as the point is rather to mitigate linguistic injustice not by promoting languages or granting minority speakers language rights, but rather by having everyone switch to English. Grin, in turn, may occasionally note that languages entail expressive value; yet the bulk of his work is dedicated to proving and quantifying this value in economic terms.

Others defend the value of languages and multilingualism while remaining critical of such notions as ecology of language, translanguaging, linguistic imperialism, and linguistic genocide. David Cassels Johnson and Paul Ricento, for example, who are both in favour of preserving and fostering multilingualism in their own individual ways, find the ecological metaphor counterproductive, not least because if we say that languages form an ecosystem much like fauna and flora, then it follows that some species are inherently stronger than others, will prey on others, etc. (see, e.g., Johnson 2013, 52; Ricento 2015). As for blurring the boundaries between languages denoted in such notions as “translanguaging,” thinkers like Grin warn that they preclude the protection of given languages by preventing them from being named as “monolithic units” (Grin 2018, 264).

Of course, languages are constructs, products of nation-building forces which are not necessarily commendable. However, abolishing “named” languages altogether com

The “linguistic imperialism paradigm” has attracted criticism particularly for its uncritical reliance on terminology derived from the natural sciences despite its overt affiliation to postmodern thought (see, e.g., Johnson 2013, 52). The “linguistic human rights” movement, in turn, has been lambasted for its contradictory call for collective and individual language rights, as the two can be seen as irreconcilable (see, e.g., Spolsky 2004, 130, 218).

Debating the relative merits of these models of linguistic justice, the value of language, and language rights would transcend the scope of this paper—and this has been done elsewhere (Leal 2021). The bottom line here, however, is that there is a strong case for a multilingual world. Without intending to roll out the debate on the instrumental versus the expressive value of language afresh, languages do shape worldviews and vice-versa (Leal 2019). Eliminating multilingualism for pragmatic reasons would be like saying we should all think in the same way to make matters easier. We can take the political route—language cannot be dissociated from political power; we can take the economic route—the dominance of a language entails profits to its native countries; we can take the historic route—English has not become the world’s *lingua franca* of sorts through an innocuous, natural process, so on and so forth.

The brief literature review presented here should not lead to categorical conclusions as to what models, theories or frameworks are correct or incorrect. As announced in the introduction, the intention is rather to suggest a transdisciplinary, multifaceted, theoretical multilingualism framework inspired by these disparate views, while also offering a practical framework of action for the EU (presented in Section 3). However laudable, van Parijs’s quest for linguistic justice may be more successful by incorporating aspects of Grin’s research on the economy of language, which confirms the (economic) value of multilingualism. Similarly, while the different calls for language rights outlined here are based on the legitimate notion that languages entail crucial ligatures in their speakers’ life-worlds (see Kraus 2018; Leal 2021, 141–144), they may profit from expanding their horizons beyond a strictly

language-as-right orientation, to recall Richard Ruiz's celebrated framework of language orientations (Ruiz 2016). In a language-as-resource orientation, the intrinsic value of language remains in the spotlight, while also celebrating the (economic, educational, cognitive) value of multilingualism to all—and not merely to minority language speakers. The threefold turn proposed in section three is precisely an attempt to move beyond the language-as-problem and the language-as-right orientation to a language-as-resource orientation (Leal 2021, 64–72; Ruiz 2016).

The EU is unique in its political autonomy, in its set-up, and in its language policy. What happens here sends a clear message to the world about the languages that matter, about the importance of multilingualism (or lack thereof). The EU has the awesome challenge to unite half a billion people in diversity, so when the EU's custodians of multilingualism claim that their language practices are not a result of some conscious and open debate but rather of unchecked market forces, perhaps it is time to rethink the EU's linguistic regime.

4. Towards a multilingual *modus operandi* in the EU: A language turn, a translation turn, and a transcultural turn

What could a new linguistic *modus operandi* for the EU look like? Whichever shape and form they take, any changes would have to be piecemeal and gradual. Language practices and ideologies do not lend themselves to instant change, for instance, upon the introduction of language policies, be they bottom-up or top-down. Transformations in policy must reflect existing ideologies and practices, at least to a certain extent. And particularly in the case of the dominance of the English language today, its roots extend far beyond the realm of language—"language" is, after all, implicated in all areas of society. In this light, the linguistic *modus operandi* presented in this section is a holistic organon structured around a language turn, a translation turn, and a transcultural turn (for a detailed table of the organon, see Leal 2021, 181–182).

The language turn is inspired by the linguistic turn in philosophy in the late 19th century. The linguistic turn then was about recognising the ubiquity of language regardless of the object of study—whether the philosopher

approached ethics, metaphysics, etc., discussions and reflections took place in languages, which in turn shaped, defined, limited, coloured these discussions and reflections. Language thus became an unavoidable aspect to be considered in any philosophical investigation from then onwards (see Leal 2019, 231–234). The same applies in the context of the EU: whether we approach the monetary policy, the customs union or agriculture, these talks, speeches, reports, negotiations, *take place in language*, and the language in which they take place *matters*. Will Kymlicka famously remarked that we can replace, for instance, religious symbols in schools and court rooms through nothing, but we cannot replace language (see De Schutter & Robichaud 2015, 89). In my interviews in the EU institutions, I heard it time and again that everyone is too busy dealing with pressing matters, that there is no time to be wasted on language questions. The lack of awareness of the role of language in these pressing matters is evident and requires a shift in mentality.

The language turn is hence about raising awareness of the importance of language, with the aim to engender gradually a new appreciation of the role of multilingualism in the EU. This new appreciation can be instilled through top-down measures, such as campaigns, summits, opinion polls—much like the notion of European citizenship was engendered gradually. The goal is to have a shift towards *de facto* (not only *de jure*) multilingualism in the internal workings of the Union. The language turn also entails a number of practical steps to be undertaken at the institutions, bodies, and agencies to ensure that staff are multilingual in a range of languages, and that these languages are actively used in speech and writing. Within this turn, efforts to achieve a more balanced distribution of drafting languages should be undertaken as well—a quasi-natural consequence of more actively multilingual staff working in a more actively multilingual environment.

The translation turn is inspired by the translational or translative turn in the humanities, which, in a word, is about the awareness that a translational dynamic permeates all our contacts, relationships, conflicts. Translation—*latu senso*—is what makes communication possible, even within a single language. Much like the language turn, the translation turn proposed here is about raising awareness of the pivotal part played by translation (and interpreting) in the EU. Translation

is not a half-decent compromise to solve the problem of multilingualism, but rather the monumental bridge that brings different linguacultures together. This awareness-raising effort can be embedded in the campaigns, summits, and opinion polls mentioned earlier. Additionally, the translation turn entails an increase in the translation output not only within the institutions but also for the general public, so that more information is made available in languages other than English. Without access to information, there can be no effective citizen participation.

Let us remember here that this flies in the face of the current trend to *reduce* the number of translations announced by DG-Translation. The translation turn also entails making translations visible—an issue into which we cannot go here due to space constraints, but which traces back to the principle of authentication of translations, whereby originals and translations are placed on a par with each other (for more on this, see Leal 2022). Finally, the translation turn requires transparency in the distribution of languages in the EU as well, embodied in more frequent and more detailed translation statistics.

Both the translation and the language turn are made viable through the third and final turn, namely the transcultural turn. The transcultural turn is grounded in intercomprehension, that is, the passive multilingualism that occurs naturally between related languages and that can be achieved far more easily and quickly than active language learning. Intercomprehension, when practiced for example in school, goes hand in glove with transcultural competence or, in other words, the ability to navigate among different cultures, as well as to recognise and celebrate their differences.

Similarly to the other turns, the transcultural turn is undergirded by a new awareness of the role of transcultural competence in the EU—the awareness of the fact that there are no monolithic cultures, hermetically sealed to each other anyway. If the EU offered training in intercomprehension, this would represent a key step towards a multilingual *modus operandi*, whereby, for instance, multilingual drafting can take place, multilingual quality control of translations can be realised and departments can operate on a multilingual basis, without the perceived need to settle on a common language. Interestingly, DG-translation has assessed and confirmed the potential of intercomprehension in

improving the quality of their work and in optimising it, as unveiled in a report from 2012 (European Commission 2012b). These conclusions notwithstanding, the directorate continues to operate on a common language basis rather than on a multilingual basis (see Leal & Ó Riain, forthcoming).

These three turns together should lead to a multilingual *modus operandi* in which both English and translation/interpreting retain their important roles. English is only spoken well by a minority of EU citizens, estimated at roughly 8 percent of EU citizens in 2012—excluding native speakers, whose numbers have decreased to 1 percent of the EU's population in the wake of the UK's withdrawal from the bloc (European Commission 2012a; see Leal 2021, 60–61). Still, English remains the most spoken additional language in the EU and beyond, firmly entrenched as a useful tool in various settings. The objective is thus not to displace English—not least because language practices do not necessarily change once policy is introduced, as already noted. Trying to suddenly get, say, EU officials to use less English out of the blue would be somewhat like telling young children to conjugate a particular verb correctly, or like the Académie Française banishing the use of certain words. It may work to a certain extent, but the effects are extremely limited, and it can backfire—as we see, for instance, in the education language policies in Ireland regarding the revitalisation of Irish (see Leal & Ó Riain, forthcoming). In the spirit of the language-as-resource orientation (Ruiz 2016), the aim of these turns is rather to ensure that future generations appreciate the value of language, of translation/interpreting, and of intercomprehension in the EU, and actively make use of them in their exchanges—instead of feeling obliged to rely on a *lingua franca* of sorts.

As for the future role of language services (translation and interpreting) in the EU, despite the potential of intercomprehension to enable enhanced mutual intelligibility both in written and spoken communications, translation and interpreting will remain pivotal both in the EU's internal and external communications. While it is true that the Romance, Germanic, and Slavic language families cover over 90 percent of the EU, there are five additional language families among the EU's official languages (see Leal 2021, 162–163). Furthermore, it is unrealistic that a significant portion of the population would

one day acquire enough intercomprehension skills in more than two language families—even if education systems stepped in and implemented a policy of teaching intercomprehension. Additionally, even in those cases in which individuals do acquire above average intercomprehension skills, this kind of passive multilingualism would not suffice, say, in official situations, whereby closer familiarity with, for instance, legislation is imperative. In this sense, the turns proposed here aim to complement, not take over, the roles currently played by language services and English in the EU.

Three measures would facilitate and, in one particular case, constitute a prerequisite for the implementation of these three turns, namely (1) making language policy a shared competence in the EU; (2) creating an agency for language policy and planning; and (3) increasing the budget for the EU's language services. The first measure would allow for the EU to legislate, alongside the member states, in matters of language. While it is true that the steps pertaining to the threefold turn do not require any legally binding acts, making language policy a shared competence would be a welcome development in view of the discrepancies among EU countries regarding the protection, rights, and recognition of linguistic minorities. This measure is, however, very unlikely to be implemented soon, as it would require treaty changes and unanimity among the member states. As this would be the ultimate top-down measure in this realm, it may only become imaginable once a shift in mentality has started taking place.

The second measure has become a truism, as so many have pleaded for it (see, e.g., Phillipson 2016, 145–152). Creating an agency for language policy and planning would be key in terms of having a dedicated unit to monitor and foster multilingualism both in the institutions, bodies, and agencies and in the member states. To mitigate concerns that one such agency could exert too much of a unifying power in an area which has widely different implications in different member states, the Commission could take advantage of the existence of the Commission Representations in the member states to have 27 units dedicated to multilingualism comprising this pluricentric agency. Also, measure one would ensure that the EU's competences in this realm remain

shared with the member states. While creating a centralised agency may require jumping through a number of bureaucratic hoops, having Commission officials (or antennae, as they are called) in the Commission Representations dedicated to multilingualism may pose fewer administrative and legal challenges.

The third measure is the only one which constitutes a prerequisite for the turns proposed here, as an increased translation output would require a larger budget. Currently, the budget allocated to all language services across the EU's institutions, bodies, and agencies amounts to just over two euros per citizen per year (Gazzola 2014, 232). Were this budget to be reduced or cut altogether, the member states would have to foot the bill for their own translation and interpreting needs. In other words, cutting down on language services at EU level merely pushes the costs down the line to the individual member states (see Gazzola & Grin 2013, 103–104). An increased budget would allow for non-binding information to be made available in languages other than English. Currently, the EU's calls for tenders and expressions of interest, for example, are available in English only, thus arguably discriminating against those EU citizens who are not fluent in that language. Budget negotiations have become increasingly strained and contentious, so allocating more funds to language services would be no picnic. Much like measure one, perhaps this measure would become more feasible once more decision-makers can appreciate the role of language in the European project, as well as the potential of multilingualism to foster integration and ameliorate the democratic deficit.

5. Final remarks

In this paper, the EU's (chiefly internal) language policies, discourse, ideologies, and practices were surveyed, arriving at the conclusion that there is a gap between, on the one hand, policy, and discourse, which favour multilingualism and, on the other, practice, which is largely monolingual in English for pragmatic reasons. Language ideologies, in turn, seem ambivalent, as reflected in the citizens' conflicted attitudes towards language and linguistic diversity. This overview of

language policies, practices, discourse, and ideologies was complemented by an analysis of the EU's current lack of jurisdiction in the area of language, coupled by an assessment of the current place dedicated to multilingualism in the EU's institutional framework, which was found to be insufficient given the symbolic prominence of linguistic diversity in the bloc.

The question of the mismatch and the inactivity of the EU in the realm of language was then embedded in a theoretical, normative framework drawing together threads from different disciplines. Though some perceive this disconnect positively and/or push for English to play the role of lingua franca in more settings, it was argued here in favour of more multilingualism. This is not only due to concerns over the linguistic injustices and profits generated by the elevation of a national language such as English to the status of lingua franca, but also because of the conviction that languages constitute important ligatures in their speakers' life-worlds (see Kraus 2018).

To engender a more multilingual *modus operandi* in the EU, three turns—a language, a translation, and a transcultural turn—were suggested here. These turns were complemented by three additional measures, namely making language policy a shared competence, creating a pluricentric agency for language policy and planning and increasing the budget for language services.

It would be unrealistic to expect any of these changes to materialise any time soon. My conversations in different EU institutions reveal that there is no appetite to go into the language question—be it for a lack of courage or for a lack of awareness. However, changes can be engendered at the grassroots level as well—bottom-up initiatives often require the agency of a single individual and have the potential to impact many. The EU is not short of grassroots initiatives that showcase multilingualism and its value, and these initiatives might gain momentum as the EU grapples with the aftershocks both of Brexit and the coronavirus pandemic and comes to terms with the war in Ukraine. Questions of unity versus multiplicity (see Leal 2021) have become as pressing as ever, and as passive contentment gives way to scepticism and disaffection, the EU will need to revisit the cultural—and, by implication, linguistic—question to ensure its survival.

References

- Barbier, Jean-Claude.** 2018. "European integration and the variety of languages: An awkward co-existence." In *The politics of multilingualism: Europeanisation, globalisation and linguistic governance*, edited by François Grin & Peter A. Kraus, 333–357. Amsterdam: John Benjamins. <https://doi.org/10.1075/wlp.6.14bar>.
- Buck, Tobias.** 2006. "Romania's less than glittering prize." *Financial Times*, November 1, 2006. https://web.archive.org/web/20110711045737/http://us.ft.com/ftgateway/superpage.ft?news_id=fto110120060255093038.
- Cliffe, Jeremy.** 2019. "Brexit is the ideal moment to make English the EU's common language." *The Economist*, June 15, 2019. <https://www.economist.com/europe/2019/06/15/brexit-is-the-ideal-moment-to-make-english-the-eus-common-language>.
- De Schutter, Helder.** 2018. "Linguistic justice and English as a lingua franca." In *The politics of multilingualism: Europeanisation, globalisation and linguistic governance*, edited by François Grin & Peter A. Kraus, 167–199. Amsterdam: John Benjamins. <https://doi.org/10.1075/wlp.6.08des>.
- De Schutter, Helder & David Robichaud.** 2015. "Van Parijsian linguistic justice – Context, analysis and critiques." *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 18 (2): 87–112. <https://doi.org/10.1080/13698230.2015.1023627>.
- de Witte, Bruno.** 2008. "The protection of linguistic diversity through provisions of the EU Charter other than Article 22." In *Respecting linguistic diversity in the European Union*, edited by Xabier Arzoz, 175–190. Amsterdam: John Benjamins. <https://doi.org/10.1075/wlp.2.12wit>.
- European Commission.** n.d. About multilingualism policy. https://ec.europa.eu/education/policies/multilingualism/about-multilingualism-policy_en.
- European Commission.** 2009. *Translating for a multilingual community*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission.** 2012a. Special Eurobarometer 386: Europeans and their languages. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f551bd64-8615-4781-9be1-c592217dad83>.

- European Commission.** 2012b. *Studies on translation and multilingualism: Intercomprehension*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission.** 2020. *Translation in figures 2020*. Brussels: Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c29be934-9588-11ea-aac4-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-128980315>.
- European Parliament.** n.d. *Language policy*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/142/language-policy>.
- Gazzola, Michele.** 2014. "Partecipazione, esclusione linguistica e traduzione: Una valutazione del regime linguistico dell'Unione Europea." *Studi Italiani di Linguistica Teorica e Applicata* XLIII (2): 227–264.
- Gazzola, Michele & François Grin.** 2013. "Is ELF more effective and fair than translation? An evaluation of the EU's multilingual regime." *International Journal of Applied Linguistics* 23 (1): 93–107. <https://doi.org/10.1111/ijal.12014>.
- Gosseries, Axel & Philippe Vanderborght,** eds. 2011. *Arguing about justice: Essays for Philippe van Parijs*. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain.
- Grin, François.** 2010. "Why multilingualism is affordable." *Seminario sobre lingua, sociedade e política en Galicia*. Santiago de Compostela, 1–15. <https://www.unige.ch/fti/elf/files/5314/5865/9208/elfwp6.pdf>.
- Grin, François.** 2015. "The economics of English in Europe." In *Language policy and political economy: English in a global context*, edited by Thomas Ricento, 119–144. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199363391.003.0006>.
- Grin, François.** 2018. "On some fashionable terms in multilingualism research: Critical assessment and implications for language policy." In *The politics of multilingualism: Europeanisation, globalisation and linguistic governance*, edited by François Grin & Peter A. Kraus, 247–274. Amsterdam: John Benjamins. <https://doi.org/10.1075/wlp.6.11gri>.
- Johnson, David Cassels.** 2013. *Language policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Kraus, Peter A.** 2018. "From glossophagic hegemony to multilingual pluralism?: Re-assessing the politics of linguistic identity in Europe." In *The politics of*

- multilingualism: Europeanisation, globalisation and linguistic governance*, edited by François Grin & Peter A. Kraus, 89–109. Amsterdam: John Benjamins. <https://doi.org/10.1075/wlp.6.05kra>.
- Küchler, Teresa.** 2008. "Language director defends EU's costly translations." *EUobserver*, February 25, 2008. <https://euobserver.com/news/25712>.
- Leal, Alice.** 2019. "Equivalence." In *The Routledge handbook of translation and philosophy*, edited by Piers Rawling & Philip Wilson, 224–242. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315678481-15>.
- Leal, Alice.** 2021. *English and translation in the European Union. Unity and multiplicity in the wake of Brexit*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429282812>.
- Leal, Alice.** 2022. "The European Union's translation policies, practices and ideologies: Time for a translation turn." *Perspectives: Studies in Translation Theory and Practice* 30 (2): 195–208. <https://doi.org/10.1080/0907676X.2021.1927121>.
- Leal, Alice.** 2023. "Meaningful diversity in the European Union: Multilingualism and the pull of English as a 'lingua franca'." In *Diversity and inclusion across languages: Insights into communicative challenges from theory and practice*, edited by Bernadette Hofer-Bonfim, Elisabeth Peters, Johannes Schnitzer & Magdalena Zehetgruber. Berlin: Frank & Timme.
- Leal, Alice.** forthcoming. "Nils Ringe. (2022) The language(s) of politics: Multilingual policy-making in the European Union, Michigan: University of Michigan Press. 280 pp." *Language Problems and Language Planning*.
- Leal, Alice & Seán Ó Riain.** *Language policy and the future of Europe: A conversation with Seán Ó Riain*. London: Routledge.
- Martikonis, Rytis & Roberto Viola.** 2017. "Multilingualism in the digital age: A barrier or an opportunity?" *Digital Single Market Blog*, May 10, 2017. <https://wayback.archive-it.org/12090/20170401061539/https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/blog/multilingualism-digital-age-barrier-or-opportunity>.
- Phillipson, Robert.** 2006. "Language policy and linguistic imperialism." In *An introduction to language policy. Theory and method*, edited by Thomas Ricento, 346–361. Malden: Blackwell.

- Phillipson, Robert.** 2016. "Linguistic imperialism of and in the European Union." In *Revisiting the European Union as empire*, by Hartmut Behr & Yannis A. Stivachtis, 134–163. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315745411-9>.
- Ricento, Thomas.** 2015. "Political economy and English as a 'global' language." In *Language policy and political economy. English in a global context*, edited by Thomas Ricento, 27–47. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199363391.003.0002>.
- Ringe, Nils.** 2022. *The language(s) of politics: Multilingual policy-making in the European Union*. Michigan: The University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.12080141>.
- Robinson, William.** 2014. "Translating legislation: The European Union." *The Theory and Practice of Legislation* 2 (2): 185–210.
- Ruiz, Richard.** 2016. "Orientations in language planning." In *Honoring Richard Ruiz and his work on language planning and bilingual education*, edited by Nancy H. Hornberger, 13–32. Bristol: Multilingual Matters. <https://doi.org/10.21832/9781783096701-004>.
- Sandrelli, Annalisa.** 2018. "Observing eurolects: The case of English." In *Observing eurolects: Corpus analysis of linguistic variation in EU law*, edited by Laura Mori, 63–92. Amsterdam: John Benjamins. <https://doi.org/10.1075/sci.86.04san>.
- Shohamy, Elana.** 2006. *Language policy: Hidden agendas and new approaches*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203387962>.
- Skutnabb-Kangas, Tove.** 2006. "Language policy and linguistic human rights." In *An introduction to language policy. Theory and method*, edited by Thomas Ricento, 273–291. Malden: Blackwell.
- Spolsky, Bernard.** 2004. *Language policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- van Parijs, Philippe.** 2008. "Linguistic diversity as curse and as by-product." In *Respecting linguistic diversity in the European Union*, edited by Xabier Arzo, 17–46. Amsterdam: John Benjamins. <https://doi.org/10.1075/wlp.2.04par>.
- van Parijs, Philippe.** 2011. *Linguistic justice for Europe and for the world*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199208876.001.0001>.

van Parijs, Philippe. 2015. "The ground floor of the world: On the socioeconomic consequences of linguistic globalization." In *Language policy and political economy: English in a global context*, edited by Thomas Ricento, 231–251. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199363391.003.0011>.

Woolard, Kathryn A. 1998. "Introduction: Language ideology as a field of inquiry." In *Language ideologies: Practice and theory*, edited by Bambi B. Schieffelin, Kathryn A. Woolard & Paul V. Kroskrity, 3–50. Oxford: Oxford University Press.

EU Legislation

Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01), *Official Journal of the European Communities*, 18.12.2000, 364/22.

Consolidated version of the Treaty of the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, 26.10.2012, 326/47.

Recruitment notice no PE/200/S (2017/C 244 A/01). *Official Journal of the European Union*, 28.07.2017, 244 A/18.

Recruitment notice no PE/219/S (2019/C 38 A/01). *Official Journal of the European Union*, 31.01.2019, 38 A/18.

Regulation no 1 determining the languages to be used by the European Economic Community. *Official Journal of the European Communities*, 6.10.1958, 385/58.





