

Paris le 23 décembre 2015

Mémoire en vue d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État
contre l'arrêté ministériel du 16 avril 2014 fixant la nature, la durée et le programme des épreuves
des concours d'entrée à l'École nationale d'administration pour ce qui concerne les épreuves de
langues vivantes (5° du II des articles 1er, 2 et 3 et article 5)

Textes de référence

Arrêté du 16 avril 2014 fixant la nature, la durée et le programme des épreuves des
concours d'entrée à l'École nationale d'administration - NOR: RDFF1408517A

Article 1

Les épreuves du concours externe d'entrée à l'École nationale d'administration comprennent les
épreuves écrites d'admissibilité et les épreuves orales d'admission suivantes :

...

II. - Épreuves d'admission :

...

5° Une épreuve orale en langue anglaise consistant en la lecture d'un extrait et le commentaire d'un
texte de 600 mots environ suivis d'une conversation avec le jury (durée : trente minutes. Cette
épreuve est précédée de quinze minutes de préparation ; coefficient 3).

Article 2

Les épreuves du concours interne d'entrée à l'École nationale d'administration comprennent les
épreuves écrites d'admissibilité et les épreuves orales d'admission suivantes :

...

II. - Épreuves d'admission :

...

5° Une épreuve orale en langue anglaise consistant en la lecture d'un extrait et le commentaire d'un
texte de 600 mots environ suivis d'une conversation avec le jury (durée : trente minutes. Cette
épreuve est précédée de quinze minutes de préparation ; coefficient 3).

Article 3

Les épreuves du troisième concours d'entrée à l'École nationale d'administration comprennent les
épreuves écrites d'admissibilité et les épreuves orales d'admission suivantes :

...

II. - Épreuves d'admission :

...

5° Une épreuve orale en langue anglaise consistant en la lecture d'un extrait et le commentaire d'un
texte de 600 mots environ suivis d'une conversation avec le jury (durée : trente minutes. Cette
épreuve est précédée de quinze minutes de préparation ; coefficient 3).

Article 5

Les candidats à chacun des concours d'accès à l'École nationale d'administration organisés au titre
des années 2015 à 2017 peuvent, sur leur demande, choisir une autre langue vivante étrangère que
l'anglais pour l'épreuve orale d'admission prévue au 5° du II des articles 1er, 2 et 3. Le choix des
candidats devra obligatoirement porter sur l'une des langues suivantes : allemand, arabe (littéral),

chinois (mandarin), espagnol, italien, portugais, russe.

Article L 121-3 (loi n°2013-660 du 22 juillet 2013) du code de l'éducation

I. - La maîtrise de la langue française et la connaissance de deux autres langues font partie des objectifs fondamentaux de l'enseignement.

Traité franco-allemand du 22 janvier 1963

Éducation et Jeunesse

En matière d'éducation et de jeunesse, les propositions contenues dans les mémorandums français et allemand des 19 septembre et 8 novembre 1962 seront mises à l'étude selon les procédures indiquées plus haut :

1. Dans le domaine de l'éducation, l'effort portera principalement sur les points suivants :

a) Enseignement des langues : Les deux Gouvernements reconnaissent l'importance essentielle que revêt pour la coopération franco-allemande la connaissance dans chacun des deux pays de la langue de l'autre. Ils s'efforceront, à cette fin, de prendre des mesures concrètes en vue d'accroître le nombre des élèves allemands apprenant la langue française et celui des élèves français apprenant la langue allemande. Le Gouvernement fédéral examinera, avec les gouvernements des Länder, compétents en la matière, comment il est possible d'introduire une réglementation qui permette d'atteindre cet objectif. Dans tous les établissements d'enseignement supérieur, il conviendra d'organiser un enseignement pratique de la langue française en Allemagne et de la langue allemande en France, qui sera ouvert à tous les étudiants.

Exposé des faits

L'Observatoire européen du plurilinguisme (OEP) et l'Association des professeurs de langues vivantes (APLV) ont écrit à Madame Marylise Lebranchu pour contester les dispositions de l'arrêté ministériel susmentionné en se fondant sur des arguments politiques et juridiques et lui demandant de retirer les dispositions contestées de l'arrêté (courrier ci-joint du 25 juin 2014). Dans sa réponse ci-jointe du 30 octobre 2014, la ministre rejette la demande des deux associations.

ARGUMENTAIRE GENERAL ET MOTIFS D'ILLEGALITE

L'ENA dans le contexte international

L'école nationale d'administration est l'école de formation des plus hauts fonctionnaires de l'État français et une des écoles françaises les plus prestigieuses. De nombreux anciens élèves se retrouvent aux plus hautes fonctions politiques et très souvent aussi dans des postes de haute responsabilités dans des grandes entreprises internationales. Cette école bénéficie d'un grand prestige dans les pays étrangers dont elle attire une part significative de ses effectifs, qu'ils viennent de pays du monde francophone, notamment d'Afrique, ou d'autres pays des cinq continents.

Cette école depuis son origine a été marquée par son ouverture culturelle, à travers les épreuves de langue du concours d'entrée qui pouvaient être passées parmi 14 langues (allemand, anglais, arabe classique moderne, chinois, danois, espagnol, grec moderne, hébreu, italien, japonais, néerlandais,

polonais, portugais et russe). Par ailleurs, cette école offrait en cours de scolarité la possibilité de se perfectionner en plusieurs langues voir d'en apprendre de nouvelles par le moyen de cours et d'un laboratoire de langues très performant. Enfin, la scolarité comportait un stage obligatoire soit en entreprise, soit à l'étranger, dans une ambassade ou une collectivité locale étrangère.

Dans le monde d'aujourd'hui, si la situation dominante de l'anglais dans les relations internationales est solidement établie au moins pour les prochaines décennies, le monopole de l'anglais est loin d'être assuré et l'anglais n'est de toute façon parlé que des parties très variables et limitées de la population.

Dans les pays anglophones, on prend peu à peu conscience que le monolinguisme qui caractérise les populations, au lieu d'être un avantage, devient une faiblesse en face de populations de pays non anglophones, dont beaucoup sont considérés comme émergents, qui très pragmatiquement, apprennent non seulement l'anglais, mais aussi d'autres langues en fonction des continents et des pays avec lesquels ils développent leurs relations. Même les pays européens sont considérés comme bénéficiant d'un avantage par rapport aux pays anglophones dès lors qu'ils possèdent plus d'une langue en plus de leur langue nationale et de l'anglais.

La politique européenne en faveur du plurilinguisme

La France, dont le système d'enseignement reste un des plus diversifiés d'Europe pour les langues, et malgré un recul rapide de cette diversification depuis plus de vingt ans, a souscrit et favorisé les choix faits au niveau européen en faveur du plurilinguisme. C'est ainsi qu'elle a approuvé les conclusions du Conseil européen de Barcelone des 15 et mars 2002 qui prévoyaient le développement dès le plus jeune âge d'au moins deux langues étrangères.

Ce point a été intégré dans la législation française et constitue aujourd'hui l'article L.121-3 alinéa 1 du code de l'éducation qui dispose que « La maîtrise de la langue française et la connaissance de deux autres langues font partie des objectifs fondamentaux de l'enseignement. »

Le gouvernement français a confirmé ce choix en approuvant les conclusions du Conseil sur le plurilinguisme et le développement des compétences linguistiques du 20 mai 2014 par lesquelles le Conseil :

« INVITE LES ÉTATS MEMBRES, DANS LE RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ ET EN FONCTION DES CIRCONSTANCES NATIONALES, À:

adopter et renforcer les mesures destinées à promouvoir le plurilinguisme et à améliorer la qualité et l'efficacité de l'apprentissage et de l'enseignement des langues, notamment par l'enseignement, dès le plus jeune âge, d'au moins deux langues autres que la(les) langue(s) principale(s) d'instruction et par l'étude des possibilités qu'offrent les approches innovantes en matière de développement des compétences linguistiques;

INVITE LES ÉTATS MEMBRES, AVEC LE SOUTIEN DE LA COMMISSION, À:

3. étudier les moyens de renforcer l'attrait de l'apprentissage des langues et de susciter une plus grande mobilisation en faveur de cet apprentissage, notamment par le recours aux TIC et aux ressources pédagogiques libres, dans le but de réduire le nombre d'apprenants qui abandonnent l'étude des langues avant d'atteindre un niveau approprié de maîtrise. »

Il y a donc une affirmation de volonté politique qui ne fait aucune doute au niveau européen en faveur du plurilinguisme et de la diversité linguistique.

Le traité de l'Élysée

Dans le domaine des relations internationales bilatérales, il convient de tirer des conséquences du traité franco-allemand du 22 janvier 1963, dit Traité de l'Élysée.

Ce traité prévoit que « en matière d'éducation et de jeunesse, les propositions contenues dans les mémorandums français et allemand des 19 septembre et 8 novembre 1962 seront mises à l'étude selon les procédures indiquées plus haut :

1. Dans le domaine de l'éducation, l'effort portera principalement sur les points suivants :

a) Enseignement des langues : Les deux Gouvernements reconnaissent l'importance essentielle que revêt pour la coopération franco-allemande la connaissance dans chacun des deux pays de la langue de l'autre. Ils s'efforceront, à cette fin, de prendre des mesures concrètes en vue d'accroître le nombre des élèves allemands apprenant la langue française et celui des élèves français apprenant la langue allemande. Le Gouvernement fédéral examinera, avec les gouvernements des Länder, compétents en la matière, comment il est possible d'introduire une réglementation qui permette d'atteindre cet objectif. Dans tous les établissements d'enseignement supérieur, il conviendra d'organiser un enseignement pratique de la langue française en Allemagne et de la langue allemande en France, qui sera ouvert à tous les étudiants. »

La volonté affirmée dans le traité sera reprise dans diverses déclarations communes à l'issue des conseils des ministres franco-allemands dont le dernier en date du 19 février 2014 comprend les éléments suivants :

- I. Nous nous sommes fixés comme but, dans le cadre de la coopération éducative franco-allemande, d'offrir aux enfants et aux jeunes des deux pays les meilleures conditions -cadres possibles dans les écoles maternelles, dans les établissements d'enseignements du primaire et du secondaire, y compris dans ceux qui relèvent de l'enseignement et de la formation professionnels, ainsi que dans les établissements d'enseignement supérieur, afin de les familiariser avec la langue et la culture du pays partenaire. Nous voulons faciliter leur entrée dans la vie professionnelle et dans l'avenir européen : c'est la raison pour laquelle nous intensifierons encore la coopération franco-allemande, à ce sujet.

- I. L'offre éducative franco-allemande développée au fil des ans est devenue unique en Europe et dans le monde. Elle permet à de jeunes Français et Allemands, de profiter, tout au long de leur parcours scolaire, des offres et des échanges franco-allemands. Nous disposons d'écoles maternelles / Kindertageseinrichtungen et d'écoles primaires franco-allemandes, de très nombreuses possibilités d'échanges dans l'enseignement général et dans la formation professionnelle, de certifications de langue reconnues, du baccalauréat franco-allemand et de l'Abibac, de filières franco-allemandes en lycées professionnels, et avec l'Université franco-allemande d'une offre remarquable dans le domaine de l'enseignement supérieur. Les jeunes disposent donc de toutes les raisons de se décider pour l'apprentissage de la langue du partenaire.

- I. Malgré ces succès significatifs, nous ne devons pas relâcher nos efforts en faveur de la promotion de l'apprentissage de la langue du partenaire. Chaque nouvelle génération doit être sensibilisée aux relations franco-allemandes, à la langue et à la culture du pays voisin. Cela reste notre devoir commun.

La volonté affichée ne fait donc aucun doute. Du traité, rentré dans l'ordre juridique avec force de loi, et donc supérieur au pouvoir réglementaire, on relèvera ce paragraphe parfaitement précis :
« Dans tous les établissements d'enseignement supérieur, il conviendra d'organiser un enseignement pratique de la langue française en Allemagne et de la langue allemande en France, qui sera ouvert à tous les étudiants. »

L'ENA, bien que relevant d'un autre ministère que celui de l'éducation nationale, n'en est pas moins un établissement d'enseignement supérieur. Il est donc soumis aux mêmes obligations que les autres établissements d'enseignement supérieur. Or, la mise à l'écart de l'allemand aux concours d'entrée de cette école est de nature à décourager les futurs candidats d'étudier et d'approfondir leurs connaissances en allemand, ce qui est directement contraire à l'objectif fixé par le traité. Que des cours d'allemand puissent continuer d'être organisés au sein de l'école n'est pas de nature à empêcher la tarissement de la demande d'enseignement linguistique à l'école provoquée par la réforme, laquelle apparaît donc comme le prélude à une extinction des enseignements linguistiques autres que l'anglais à l'école.

La réforme du 16 avril 2014

C'est dans ce contexte, que le gouvernement, par un arrêté du 16 avril 2014, fixant la nature, la durée et le programme des épreuves des concours d'entrée à l'École nationale d'administration,

prévoit pour les trois concours (articles 1, 2 et 3) et pour l'admission « 5° Une épreuve orale en langue anglaise consistant en la lecture d'un extrait et le commentaire d'un texte de 600 mots environ suivis d'une conversation avec le jury (durée : trente minutes. Cette épreuve est précédée de quinze minutes de préparation ; coefficient 3).

L'arrêté prévoit par ailleurs en son article 5 que « Les candidats à chacun des concours d'accès à l'École nationale d'administration organisés au titre des années 2015 à 2017 peuvent, sur leur demande, choisir une autre langue vivante étrangère que l'anglais pour l'épreuve orale d'admission prévue au 5° du II des articles 1er, 2 et 3. Le choix des candidats devra obligatoirement porter sur l'une des langues suivantes : allemand, arabe (littéral), chinois (mandarin), espagnol, italien, portugais, russe.

Cette réforme organise donc sur une durée de trois ans l'extinction des épreuves de langues au concours d'entrée de l'ENA.

L'ENA n'étant pas une école banale, compte tenu de sa place particulière au sein de l'appareil d'État, une mesure apparemment anodine concernant ses concours d'entrée est susceptible d'avoir des effets significatifs sur le système éducatif, voire sur l'ensemble de la société française. Cette réforme inopportune s'inscrit dans un contexte linguistique général d'une grande fragilité. De cette réforme, on peut craindre les effets suivants :

- les enseignements de langues à l'ENA, faute d'encouragements par le moyen d'une prise en compte significative dans le classement de sortie, seront réduits au profit du seul anglais en attendant leur disparition pure et simple. Certes, selon la réponse de la ministre, les élèves ont l'obligation de « choisir deux langues vivantes, pour un total de 180 heures de cours », mais cette disposition relève du règlement intérieur de l'école et donc n'a aucune valeur juridique et, selon la formulation même de la ministre, rien n'empêche que la quasi totalité des heures soit en réalité consacrées à l'anglais. C'est au niveau du concours d'entrée que les exigences linguistiques doivent être affichées, en raison des effets sur l'ensemble du système d'enseignement que cette simple disposition peut avoir. Le coût d'organisation de l'ouverture du choix de langues au concours d'entrée, est marginal au regard des avantages collectifs que l'on peut en attendre. Une seconde langue au concours, même optionnelle, est une faculté qui existait dans les années 1970 et qui devrait être rétablie. Le fait de valoriser une compétence n'est en rien une discrimination au concours.

- le concours d'entrée à l'ENA étant une référence pour l'ensemble des concours administratifs de catégorie A, ces concours s'aligneront sur l'ENA pour les épreuves de langues.

- les enseignements de langue dans les universités seront directement affectés par un tel rétrécissement des capacités de valorisation des compétences linguistiques au plan professionnel.

- Les élèves de l'ENA, que ce soit pour les stages à l'étranger en cours de scolarité ou dans leur futures carrières à l'étranger, tant dans les domaines culturels que dans la diplomatie, n'auront que l'anglais pour communiquer sauf choix personnel maintenu en dépit d'un environnement hostile dans le cadre de leur formation. Que penser d'un stagiaire de l'ENA dans une ambassade d'un pays dont il ne parle pas la langue ?

- L'absence de motivation aura des effets négatifs au niveau du baccalauréat où l'obligation de deux

langues apparaîtra comme une contrainte dépourvue de sens. Le niveau en langues vivantes s'abaissera, y compris en anglais. On sait que le niveau en seconde langue est toujours favorable à la première langue, donc généralement à l'anglais.

- Les seuls lieux au niveau de l'enseignement supérieur où l'enseignement des langues restera une priorité, avec les effets positifs que l'on peut constater, seront les écoles de commerce, ce qui accentuera l'opposition entre universités et grandes écoles, et renforcera les inégalités sociales.
- Dans les échanges de fonctionnaires entre pays européens, la langue de travail deviendra l'anglais. Est-ce le but recherché ?
- La France donnant l'exemple du tout-anglais au niveau de ses élites administratives ne pourra plus défendre le plurilinguisme au niveau européen et affaiblira la position du français dans les pays francophones, notamment en Afrique.
- Ce glissement vers le tout anglais sera un signal dans tous les pays francophones, notamment d'Afrique et du Maghreb, qui organiseront leur transition vers l'anglais.
- Ce glissement vers le tout anglais sera également un signal vis à vis des pays non francophones où des étudiants en grand nombre apprennent le français, comme la Russie ou la Chine, et pour lesquels l'apprentissage du français, comme valeur de civilisation et de différence sur la scène internationale, aura perdu son sens.
- Dans les pays où la langue française est un critère de recrutement des agents publics, les gouvernements nationaux ou régionaux, n'auront aucune raison de continuer à maintenir le français dès lors que leur langue aura cessé d'être reconnue dans les concours administratifs en France.
- Ces gouvernements ne seront pas un soutien au niveau européen pour la défense du plurilinguisme au niveau des institutions européennes.
- Affaiblissant le français dans les instances européennes, nous affaiblirons le français partout dans le monde, dans les pays francophones et non francophones.

La réforme introduite par l'arrêté du 16 avril est donc incohérente avec les choix du gouvernement, maintenus sur le long terme, en dépit des changements de majorité. Elle est, en raison de ses effets massifs et défavorables à la langue française dans le monde, absolument contraire aux intérêts de notre pays.

Les motifs d'illégalité

Enfin, elle présente plusieurs motifs d'illégalité justifiant le recours pour excès de pouvoir.

1) Pendant la durée transitoire des concours de 2015 à 2017, il est prévu que les « Les candidats à chacun des concours d'accès à l'École nationale d'administration organisés au titre des années 2015 à 2017 peuvent, sur leur demande, choisir une autre langue vivante étrangère que l'anglais pour l'épreuve orale d'admission prévue au 5° du II des articles 1er, 2 et 3. » Il s'agit d'une simple faculté pour les candidats assortie d'aucune garantie. Il y a donc rupture d'égalité des candidats qui n'ont aucune garantie de concourir dans la langue sur laquelle ils ont basé leur formation scolaire et universitaire puis leur préparation pour le concours d'entrée.

Pour ce seul motif, les articles 1-5°, 2-5°, 3-5° et 5 doivent être annulés.

2) Les mêmes articles sont contraires à l'article L.123-1 alinéa 1 du code de l'éducation parce qu'il sont en opposition à l'objectif fondamental de l'enseignement qui est « La maîtrise de la langue française et la connaissance de deux autres langues ». Cet objectif s'applique de la maternelle à l'enseignement supérieur, dont l'ENA fait partie. La loi énonce un objectif fondamental qui certes ne crée pas d'obligation ni de moyen, ni de résultat, interdit cependant de prendre des mesures qui s'opposent manifestement à l'objectif. Pour cette raison les mêmes articles doivent être annulés.

3) Les mêmes articles sont contraires au traité de Élysée. Celui-ci énonce des objectifs et manifeste une volonté qui ne créent ni obligation de moyens, ni obligation de résultat. Néanmoins, le Traité de Élysée, de portée législative, et est assorti de déclarations communes dont il résulte que la condition de réciprocité est remplie. Dès lors, le traité de Élysée s'oppose à ce que des dispositions réglementaires nationales telles qu'un arrêté ministériel aillent à l'encontre de ses propres règles. Cela est particulièrement le cas au regard de la disposition du traité qui prévoit que « dans tous les établissements d'enseignement supérieur, il conviendra d'organiser un enseignement pratique de la langue française en Allemagne et de la langue allemande en France, qui sera ouvert à tous les étudiants. » Cette disposition exclut que la langue allemande soit écartée des épreuves de recrutement du concours de l'ENA. Pour cette raison, les mêmes articles doivent être annulés.

4) En privilégiant une seule langue de l'Union européenne, l'arrêté du 16 avril exerce en fait une discrimination vis à vis des 20 autres langues officielles de l'Union européenne. Il contrevient donc aux Traités de l'Union européenne, depuis le traité de Rome jusqu'au traité de Lisbonne.



Christian Tremblay

Président de l'Observatoire européen du plurilinguisme

4 rue Léon Séché

75015 Paris

et les associations qui ont donné mandat à l'OEP de les représenter comme requérant dans ce recours sur la base du présent mémoire et dont les courriers sont joints à ce dernier.