



University of Zurich
Zurich Open Repository and Archive

Winterthurerstr. 190
CH-8057 Zurich
<http://www.zora.uzh.ch>

Year: 2009

La langue originale des actes législatifs

Kübler, D

Kübler, D (2009). La langue originale des actes législatifs. In: Fichier français,. Côtoyer - cohabiter: 50e anniversaire du fichier français de Berne. Neuchâtel, 29-36.

Postprint available at:
<http://www.zora.uzh.ch>

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich.
<http://www.zora.uzh.ch>

Originally published at:
Fichier français, 2009. Côtoyer - cohabiter: 50e anniversaire du fichier français de Berne. Neuchâtel, 29-36.

La langue originale des actes législatifs¹

DANIEL KÜBLER

Le plurilinguisme de l'administration fédérale est un des piliers fondamentaux de la politique des langues en Suisse. Il est un élément crucial pour l'acceptation et la légitimité des institutions fédérales dans les diverses régions linguistiques du pays et contribue, dès lors, à la cohésion nationale.

Or, dans la vie quotidienne des offices fédéraux, la cohabitation entre les divers groupes linguistiques ne va pas toujours de soi. Le plurilinguisme est un élément qui complexifie la communication ainsi que le travail en équipe. De la part du personnel, il requiert des compétences linguistiques supérieures à la moyenne. De la part des offices, il demande la mise à disposition de ressources considérables pour les traductions ou les cours de formation.

Du point de vue légal, l'article 70 de la Constitution fédérale définit les trois langues officielles (l'allemand, le français et l'italien) comme égales entre elles. C'est sur ce principe que se fonde la règle en vigueur selon laquelle chaque employé de la Confédération peut, en règle générale, travailler et communiquer dans sa langue maternelle - pour autant que celle-ci soit une langue officielle.² Cette règle sera renforcée lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les langues, dès 2010.

L'usage des langues dans les offices fédéraux

L'informatisation de la production des publications officielles de la Confédération permet de repérer la langue originale des actes législatifs fédéraux publiés dès 1998 ainsi que d'identifier les offices qui ont été responsables de leur élaboration.³ Les actes législatifs représentent seulement une partie - très vraisemblablement mineure - des textes produits par l'administration fédérale. En effet, de nombreux autres écrits, tels que plans stratégiques, analyses, manuels, brochures de présentation, etc., n'ont pas le statut d'actes légaux. Ils sont produits de façon décentralisée par les différents offices et, de ce fait, échappent au système de gestion des publications de la Chancellerie fédérale. Néanmoins, les actes législatifs constituent une approche valable pour repérer le fonctionnement des offices fédéraux. Comme ils instituent des règles légales, on peut supposer que leur élaboration bénéficie d'une attention particulière au sein des unités administratives qui en sont chargées.

Comme le montre le tableau 1 ci-après, la grande majorité des actes législatifs sont rédigés en allemand avant d'être traduits dans les deux autres langues officielles pour publication. Ceci

¹ Cette contribution se base sur les résultats de la recherche *Le plurilinguisme de la Confédération : représentation et pratique linguistiques dans l'administration fédérale*, financée dans le cadre du Programme national de recherche 56 (Diversité des langues et compétences linguistiques en Suisse). Voir Kübler et al. (2009).

² C'est ainsi que ce principe est stipulé sous le chiffre 51 des *Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale*, publiées en 2003 (RS 172.220.111.3).

³ Nous remercions le Centre de compétence des publications officielles (CPO) de la Chancellerie fédérale d'avoir mis à disposition ces données.

n'est pas étonnant puisque les collaborateurs germanophones sont en général majoritaires au sein des offices fédéraux.

Tableau 1: Langue originale des actes législatifs de la Confédération en pourcent (1998-2008)

<i>Année</i>	<i>% all.</i>	<i>% franc.</i>	<i>% ital.</i>	<i>Total %</i>	<i>N</i>
1998	93.23	6.79	0.00	100	325
1999	90.78	8.62	0.59	100	1345
2000	81.39	16.32	2.27	100	1801
2001	78.55	19.97	1.46	100	1707
2002	81.18	17.45	1.35	100	1839
2003	77.82	20.83	1.33	100	1944
2004	75.14	22.36	2.49	100	2008
2005	75.14	22.24	1.79	100	1897
2006	79.09	19.19	1.70	100	1933
2007	78.87	19.82	1.29	100	2088
2008	77.00	20.59	2.40	100	1661
Total	79.48	18.85	1.66	100	18548

Source : Centre des publications officielles, Chancellerie fédérale

Comment interpréter ces observations ? Deux aspects méritent d'être soulevés. Premièrement, il faut comparer la répartition des langues originales des actes législatifs aux proportions des trois groupes linguistiques au sein du personnel fédéral. Celles-ci s'élèvent, globalement, à 75.9% de germanophones, 18.6% de francophones et 5.3% d'italophones.⁴ Même si on tient compte de ces proportions, l'allemand apparaît encore « sur-utilisé », essentiellement au détriment de l'italien.

Deuxièmement, on soulignera que l'usage des trois langues officielles est différencié selon les catégories d'actes législatifs. Comme le montre le tableau 2, la proportion des actes élaborés en allemand est particulièrement importante lorsqu'il s'agit d'actes constitutionnels, de lois ou d'arrêtés fédéraux. En revanche, le français est davantage utilisé pour l'élaboration des traités internationaux ainsi que dans la catégorie d'actes divers et notifications - où l'on trouve également une utilisation plus fréquente de l'italien.

Tableau 2 : Langue originale des actes législatifs de la Confédération en pourcent, selon catégorie juridique (1998 - 2008)

<i>Catégorie</i>	<i>% all.</i>	<i>% franc.</i>	<i>% ital.</i>	<i>Total %</i>	<i>N</i>
Constitution fédérale, lois fédérales, arrêtés fédéraux	92.99	6.85	0.16	100	642
Ordonnances du Conseil fédéral et du Parlement	90.17	9.79	0.04	100	2381
Messages et rapports	88.96	10.80	0.24	100	1259
Initiatives populaires et referendums	92.88	7.12	0.00	100	576
Traités internationaux	61.23%	37.74	1.03	100	1950
Ordonnances de l'administration	93.99	6.01	0.00	100	1962

⁴ Source : BV Plus, informations sur les langues maternelles du personnel de la Confédération (sans la Régie fédérale de l'alcool), moyenne pour les années 2001 à 2007.

<i>Catégorie</i>	<i>% all.</i>	<i>% franc.</i>	<i>% ital.</i>	<i>Total %</i>	<i>N</i>
Actes divers et notifications	74.71	22.39	2.90	100	9778
N=	79.48	18.85	1.66	100	18548

Source : Centre des publications officielles, Chancellerie fédérale

Chaque acte législatif fédéral reflète une décision des instances politiques. Dans ce sens, la catégorisation des actes législatifs utilisée par la Chancellerie fédérale pour gérer les publications officielles reflète aussi une certaine différence dans la portée politique de la décision qui est à leur origine. Ainsi, on peut supposer que les actes constitutionnels, lois ou arrêtés fédéraux, de même que les initiatives populaires et les référendums ont une portée politique plus importante dans la mesure où ils impliquent des décisions du Conseil fédéral, du Parlement, voire du peuple. Les ordonnances, ainsi que les messages et rapports impliquent toujours une décision du Conseil fédéral, parfois même du parlement. Pour les traités internationaux, c'est également le cas, mais il arrive plus souvent que ces traités aient un caractère technique et ne soient guère contestés.⁵ En revanche, les actes dans la catégorie 'actes divers et notifications' sont généralement approuvés au niveau des départements, voire par les offices eux-mêmes. Vu les proportions différentes de l'usage des trois langues pour les différentes catégories d'actes législatifs, ces considérations suggèrent que les décisions importantes s'élaborent surtout en allemand, tandis que l'usage des langues minoritaires semble confiné aux décisions de moindre importance.

L'usage de l'allemand pour les décisions de grande portée s'explique sans doute par l'importance des procédures de consultation - qui sont d'ailleurs une spécificité du système politique suisse (Sciarini 2006). Plus une décision est importante, plus grande sera l'envergure de la consultation interne à l'administration (consultation des offices). Dans la mesure où les germanophones sont majoritaires en son sein, les 'traces' allemandes laissées par les acteurs consultés sont plus fréquentes que celles en français ou encore en italien. En vue de la production des versions successives du texte, il peut ainsi être rationnel de confier son élaboration à des collaborateurs germanophones. Qui plus est, il arrive parfois qu'un projet de loi dont la première version a été rédigée en français change de langue au cours de la procédure de consultation des offices pour devenir allemand avant d'être traduit pour publication.

L'usage du français semble surtout de mise pour l'élaboration des traités internationaux. Ceci peut s'expliquer par le statut du français comme langue internationale. Par exemple, le français est, aux côtés de l'anglais, l'une des deux seules langues de travail des Nations Unies. Le choix du français pour l'élaboration de traités internationaux peut donc constituer une simplification de la procédure puisqu'il permet d'éviter les traductions vers le français des versions successives d'un traité au cours des négociations avec les partenaires internationaux - surtout quand il s'agit de traités internationaux multilatéraux.

L'italien comme langue originale est utilisé essentiellement dans deux cas de figure (voir Andrey et Kübler 2008): d'une part, c'est le cas dans l'élaboration des traités internationaux bilatéraux avec l'Italie, régissant les relations d'échange commerciaux par exemple; d'autre part, l'italien est utilisé pour l'élaboration des actes législatifs touchant le canton du Tessin. Parmi les thématiques traitées, on trouve les Casinos de Lugano et de Mendrisio, l'aéroport de Lugano Agno, ou encore des permis de construire pour des installations militaires. Dans les

⁵ Les traités internationaux soumis à référendum nécessitent une décision du parlement et se trouvent, de ce fait, dans la catégorie 'Constitution et lois'.

deux cas de figure, le choix de l'italien comme langue originale peut s'expliquer par le fait que les destinataires des actes, qui sont aussi impliqués dans leur élaboration, sont avant tout des italophones.

Tout se passe donc comme si les contraintes externes liées au processus de production des actes législatifs - procédures de consultations, contexte international, destinataires italophones - expliquent le choix de la langue officielle utilisée pour leur élaboration.

L'influence du profil linguistique des offices fédéraux

Néanmoins, ces contraintes externes ne sont pas déterminantes. Comme l'atteste une statistique établissant la corrélation entre la composition linguistique (langues maternelles) du personnel des offices fédéraux, et l'usage des langues officielles pour l'élaboration des actes législatifs de ces mêmes offices, il y a en effet un rapport significatif entre la composition linguistique du personnel des offices fédéraux et l'usage des langues officielles en son sein.

On notera premièrement que plus la proportion de collaborateurs issus des communautés linguistiques latines est forte au sein d'un office, moins cet office produit de textes en allemand. L'inverse est vrai aussi : plus la proportion de germanophones est importante, moins il y a de textes rédigés en français. Deuxièmement, la présence de collaborateurs francophones et italophones est liée au choix du français pour l'élaboration des actes législatifs dans un office. Ceci dit, on voit que, troisièmement, la représentation de la communauté italophone au sein d'un office n'est pas significativement associée à l'usage de l'italien comme langue de travail.

Indépendamment des contraintes liées à la nature du processus d'élaboration des différents textes législatifs mentionnés plus haut, la composition linguistique du personnel d'un office joue un rôle significatif quant à l'usage des langues officielles dans l'élaboration d'une décision. Ceci est vrai du moins pour l'allemand et le français. En revanche, pour l'usage de l'italien comme langue de travail, les contraintes externes sont plus importantes.

* * * *

Loin d'être de simples véhicules de communication, les langues officielles sont aussi porteuses de valeurs culturelles et d'idées différentes. On sait, en effet, que les citoyens vivant dans les trois régions linguistiques de ce pays ont des préférences politiques différentes, notamment en ce qui concerne les questions de politique extérieure, mais aussi concernant le rôle de l'Etat dans la société (Kriesi 1996). Dans ce sens, on peut se demander si l'usage d'une langue officielle dans l'élaboration d'un acte législatif ne signifie pas aussi que celui-ci ait été imprégné plus fortement par les préférences politiques chères à la communauté linguistique correspondante.

L'analyse présentée dans ce texte a montré l'importance de la composition linguistique du personnel fédéral pour le choix des langues de travail en son sein. En conclusion, il apparaît donc que la représentation adéquate des communautés linguistiques au sein du personnel fédéral est cruciale pour assurer l'influence de ces communautés linguistiques sur les processus de décision au niveau fédéral. On peut dire, avec Donald Kingsley (1944 : 305) « l'administration publique, pour être démocratique, doit être représentative de la population qu'elle est censée servir ».

Références bibliographiques

- Andrey, Stéphanie et Daniel Kübler (2008). "L'italiano all'amministrazione federale svizzera: proporzioni linguistiche e conseguenze per l'italianità", *Dati*, 4-2008, pp. 93-106..
- Kingsley, Donald (1944). *Representative bureaucracy*. Yellow Springs: Antioch Press.
- Kriesi, Hanspeter (dir.) (1996). *Le clivage linguistique: problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*. Berne: Office fédéral de la statistique.
- Kübler, Daniel, Ioannis Papadopoulos, Oscar Mazzoleni, Stéphanie Andrey & Emilienne Kobelt (2009) *Le plurilinguisme de la Confédération. Représentation et pratiques linguistiques de l'administration fédérale: Résumé du rapport final*, Bâle, Lausanne, Bellinzona: miméo.
- Sciarini, Pascal (2006). "Le processus législatif", in: Ulrich Klöti, et al. (dirs.) *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*. Zürich: NZZ Verlag, pp. 491-526.