

**Message
concernant la révision de l'article constitutionnel
sur les langues (art. 116 cst.)**

du 4 mars 1991

↳
Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de modification de l'article constitutionnel sur les langues (art. 116 cst.).

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

1986 M 85.516 Sauvegarde du romanche (N 4. 10. 85, Bundi; E 17. 6. 86)

1987 P 87.327 Bonne intelligence entre les régions linguistiques
(N 9. 10. 87, Müller-Meilen)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

4 mars 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Les travaux de révision de l'article constitutionnel sur les langues (art. 116 cst.) ont été entrepris pour répondre à une motion transmise par les deux Chambres. Le but de cette intervention était d'une part de renforcer la position de nos minorités linguistiques, en particulier de la minorité rhéto-romane, d'autre part d'améliorer la communication et la bonne entente entre les communautés culturelles et linguistiques de notre pays. Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a constitué un groupe de travail présidé par le Bernois Peter Saladin, professeur de droit public. Les conclusions de ce groupe de travail ont été publiées dans un rapport intitulé Le quadrilinguisme en Suisse – présent et futur, lequel propose notamment deux variantes pour un nouvel article constitutionnel sur les langues.

Le quadrilinguisme est un des traits caractéristiques de la Suisse. En préférant quatre langues nationales à une seule, notre pays manifeste sa volonté de former une nation unie tout en préservant le caractère propre des parties qui la composent. Un tel choix implique du respect et de la tolérance à l'égard des minorités, mais aussi la volonté de se comprendre les uns les autres de façon à participer activement à la vie commune.

Or on constate depuis plusieurs années une indifférence croissante à l'égard du quadrilinguisme en Suisse, dont souffrent principalement nos minorités linguistiques, mais qui menace également de porter atteinte à l'intégrité de l'ensemble de la nation.

Les raisons de cette évolution sont diverses. En premier lieu, les mutations économiques et technologiques de notre temps font que l'on attache généralement moins d'importance qu'auparavant à l'expression orale et que, dans l'éducation, le développement des aptitudes linguistiques passe au second plan. Ensuite, l'internationalisation croissante d'importantes branches de l'économie et la recherche de «solutions globales» qui en résulte, obligent les minorités linguistiques et culturelles à s'adapter et à évoluer vers plus de mobilité, et favorise en même temps les progrès de la langue universelle qu'est l'anglais au détriment des langues nationales. Il en est résulté dans notre pays un recul spectaculaire du romanche et un déclin de la présence de l'italien dans les régions germanophones et francophones du pays.

Le flux sans précédent d'informations diffusées par les médias amène l'individu moderne à chercher refuge dans le cercle privé, à se resituer dans un cadre familial dans lequel il puisse se reconnaître. En Suisse alémanique, cela se traduit avant tout par une recrudescence des dialectes, laquelle a pour double conséquence d'appauvrir les contacts avec les italophones et les Romands et d'isoler la Suisse alémanique de ses voisins germanophones.

La Suisse a besoin d'une nouvelle politique des langues afin de garantir le maintien du quadrilinguisme. Une telle politique devra être l'œuvre d'abord des citoyennes et citoyens – les utilisateurs quotidiens de la langue –, mais également des communes et des cantons, et enfin de la Confédération. L'article constitutionnel proposé assigne à la Confédération et aux cantons la mission d'adopter des mesures conjointes en vue de maintenir le quadrilinguisme et d'améliorer la bonne entente entre les communautés linguistiques.

Message

1 **Partie générale**

11 **Le point de la situation**

Le conseiller national Martin Bundi déposait le 21 juin 1985 à la Chambre du peuple une motion portant la signature de tous les députés du canton des Grisons, qui réclamait une révision de l'article 116 de la constitution (qui date de 1938) et notamment le renforcement du statut de la quatrième langue nationale. La motion se faisait l'écho de nouvelles alarmantes concernant la lente disparition du romanche et reflétait les inquiétudes suscitées par la détérioration tant de l'aptitude à comprendre les autres langues nationales que la bonne entente entre les communautés linguistiques. Le Conseil national a transmis la motion le 4 octobre 1985, le Conseil des Etats le 17 juin 1986. Dans la foulée, le chef du DFI instituait un groupe de travail dont la mission allait consister, d'une part, à examiner les questions juridiques, historiques et linguistiques soulevées par une révision de l'article 116 de la constitution et, d'autre part, à reformuler l'article en question. La portée générale du mandat s'expliquait par le souci de prendre le plus possible en compte la multitude d'idées et de points de vue exprimés sur la question. Le rapport *Le quadrilinguisme en Suisse – présent et futur*, publié dans les quatre langues nationales, a servi de base à la procédure de consultation décidée par le Conseil fédéral le 30 août 1989. Le présent message s'appuie sur ce même rapport.

12 **Langues et politique linguistique en Suisse**

121 **Les langues comme moyen de communication et comme facteur d'identité**

Malgré le progrès technologique, la communication, conçue comme échange d'informations et facteur de compréhension mutuelle entre les individus, reste étroitement liée à l'expression orale. Une bonne maîtrise de la langue parlée est indispensable pour exprimer et comprendre des messages complexes. Mais la langue, en plus d'être l'instrument qui nous permet de conduire une discussion et ainsi de nous former une opinion personnelle, est aussi le fondement de notre identité.

L'importance de la langue comme facteur d'identité s'accroît notamment dans les pays hautement industrialisés. Le progrès technique et le mode de vie moderne obligent l'individu à s'adapter constamment à des situations nouvelles. L'appartenance à une communauté linguistique déterminée fournit à l'individu et à la société des points de repère dans un monde en proie à l'incertitude. A mesure que les mutations s'accroissent, les individus ont besoin de réaffirmer leurs différences et de retrouver les valeurs qu'ils ont en partage avec l'ensemble de la communauté et avec la nation. Dans ces conditions, il faut nous interroger sur les valeurs qui nous sont essentielles, celles auxquelles nous ne pourrions renoncer sans perdre à la fois notre identité et l'idée que nous avons de notre pays. Usages et com-

portements communs à une région, facteurs religieux, ethniques, sociaux et nationaux, tout cela concourt à la formation d'une identité collective. Mais c'est sans conteste la langue qui joue un rôle primordial dans le sentiment d'appartenance à un groupe.

Cela ne signifie toutefois pas qu'une nation ne puisse se former qu'à partir d'une langue commune. On trouve en Europe de nombreuses nations plurilingues. La Suisse n'est donc pas un cas particulier. Mais par sa constitution qui garantit l'égalité des quatre langues nationales, elle affirme sa volonté de faire de sa diversité culturelle et linguistique la marque essentielle de son identité nationale.

122 Le plurilinguisme: reflet de la diversité culturelle de la Suisse

122.1 Evolution historique

La situation linguistique actuelle de la Suisse est le résultat de plus de 2000 ans d'histoire. Elle s'est progressivement dessinée au cœur du massif alpin, point de rencontre de différents groupes linguistiques. Les Celtes et les Rhètes sont les plus anciens peuples connus à s'être installés sur notre sol, avant l'ère romaine. Du premier siècle avant J.-C. jusqu'à vers l'an 400 de notre ère, nos contrées furent romanisées. La pénétration des peuples germaniques commença au 5^e siècle: les Alamans s'établirent dans le Jura et sur le Plateau avant de pénétrer dans les vallées alpines; ces régions se germanisèrent. Les Burgondes et les Lombards s'installèrent respectivement dans l'ouest et le sud de la Suisse et adoptèrent la culture romaine.

Le quadrilinguisme est profondément enraciné dans notre histoire, puisque nos quatre langues nationales cohabitent depuis plus de quinze siècles sur le territoire de l'actuelle Confédération.

Les frontières linguistiques actuelles sont l'aboutissement d'un processus long, qui a démarré aux confins des zones d'influence romane et germanique pendant le haut moyen âge et qui ne fut que partiellement déterminé par les frontières naturelles. Si le français, l'allemand et l'italien sont des langues parlées dans des territoires plus ou moins unifiés, il en va tout autrement pour le romanche, dont l'aire de diffusion est disloquée. Par ailleurs, le romanche est la seule langue nationale à ne pas être directement reliée à un pays voisin où l'on parle la même langue.

122.2 Le quadrilinguisme: un élément de notre identité nationale

L'allemand fut, dès l'origine, la langue dominante de l'ancienne Confédération. Sur les treize Etats qui la composaient depuis 1513, le français n'était parlé que dans le canton bilingue de Fribourg. Pour le reste, l'usage des langues romanes était limité à quelques pays alliés ou sujets. Mais dès 1526, la conclusion d'une alliance entre plusieurs cantons et Genève tendit à favoriser une certaine ouverture vers les régions de langue française.

Dans les esprits toutefois, la naissance de l'Etat plurilingue ne devait se produire que bien plus tard, à la suite des bouleversements advenus en 1798 et notamment

de l'instauration de l'égalité des droits politiques entre les citoyens. Ainsi les textes législatifs de la République helvétique (1798–1803) étaient-ils rédigés en français, en allemand et en italien, considérés comme langues de rang égal.

L'égalité des langues devait pourtant être abandonnée pendant la Médiation, et l'allemand retrouva pleinement sa prédominance lors de la Restauration. Mais l'échec du modèle d'Etat centralisé incarné par l'Helvétique allait à son tour fortement contribuer à ancrer dans la constitution fédérale de 1848 une nouvelle réglementation garantissant l'égalité des langues. La création de l'Etat fédéral, tout en laissant une large autonomie aux cantons, entraîna la reconnaissance de la diversité culturelle de notre pays, diversité qui se manifestait justement dans le plurilinguisme.

La constitution fédérale de 1848 résolut la question du plurilinguisme en consacrant à l'article 109 le principe de l'égalité des trois principales langues nationales. Le principe de l'égalité de l'allemand, du français et de l'italien fut repris tel quel, à l'article 116, lors de la révision totale de la constitution en 1874; l'article 107 disposait au surplus que les trois langues devaient être représentées au Tribunal fédéral.

La votation populaire du 20 février 1938 confirma avec force que la reconnaissance de la diversité des traditions culturelles et linguistiques était considérée comme un garant de la cohésion nationale, puisqu'elle hissait au rang de langue nationale le romanche, un idiome régional dépourvu d'unicité. Une distinction fut toutefois établie entre les trois langues officielles de la Confédération et les quatre langues nationales de la Suisse. Depuis 1938, l'article 116 de la constitution a la teneur suivante:

¹ L'allemand, le français, l'italien et le romanche sont les langues nationales de la Suisse.

² Sont déclarés langues officielles de la Confédération: l'allemand, le français et l'italien.

122.3 Situation linguistique de la Suisse au 19^e et au 20^e siècles

Il existe depuis 1860 des données statistiques qui permettent de suivre l'évolution des quatre langues nationales. Depuis 1910, les statistiques établissent une distinction entre population totale et population de nationalité suisse.

Le pourcentage des germanophones par rapport à la population totale a varié entre un maximum de 72,6 pour cent (en 1941) et un minimum de 64,9 pour cent (en 1970); il atteignait 65,0 pour cent en 1980. La part des francophones a lentement régressé, passant de 24 pour cent en 1870 à 18,1 pour cent en 1970, pour remonter légèrement jusqu'à 18,4 pour cent en 1980. Pour la langue italienne, on observe des oscillations très importantes. Le pourcentage record de 1970 (11,9%) est tombé à 9,8 pour cent en 1980. Le romanche, en l'espace d'un siècle, a reculé sans discontinuer, passant de 1,7 pour cent en 1860 à 0,8 pour cent en 1970, pourcentage qui s'est maintenu en 1980.

Si l'on considère la population de nationalité suisse, on observe que l'allemand a régulièrement progressé de 1910 à 1970 (de 72,7% à 74,5%); la tendance s'est

ensuite légèrement infléchi (73,5% en 1980). Durant la même période, le français a quelque peu reculé, passant de 22,1 pour cent (1910) à 20,1 pour cent (1970 et 1980). La part de l'italien dans la population de nationalité suisse est demeurée presque inchangée (stabilité qui contraste avec l'évolution de l'italien par rapport à la population totale). On observe une légère progression de cette langue entre 1970 et 1980 (de 4,1% à 4,5%). Quant au romanche, il est en constante régression (1,2% en 1910, 0,9% en 1980).

Les différences considérables observées entre les pourcentages relevés pour la population totale et ceux concernant la population de nationalité suisse sont dues principalement aux mouvements d'immigration et d'émigration des travailleurs étrangers. A partir de 1950, la progression de l'allemand, ininterrompue depuis des décennies, a tendance à ralentir au profit des langues latines. Mais l'allemand reste prédominant dans le rapport de deux tiers à trois quarts contre un tiers à un quart pour les langues romanes. Ces rapports sont inversés dans les cantons bilingues de Fribourg et du Valais, où deux tiers environ des habitants sont francophones. Le canton du Jura est francophone à l'exception d'une commune, et le canton du Tessin (sauf Bosco-Gurin, commune d'établissement des «Walsers») est resté italophone malgré la présence de minorités de langue allemande. Le canton des Grisons, trilingue, comptait en 1980 98 645 germanophones, 36 017 romanches et 22 199 italophones.

122.4 Dialectes et langues littéraires

A l'origine, nos quatre langues nationales sont des dialectes parlés. Les langues écrites se sont développées – à l'exception du romanche – en dehors de la Suisse.

L'allemand écrit moderne se répand en Suisse alémanique à partir des années 1520 avec la diffusion de la Bible de Luther. Aux 17^e et 18^e siècles, sous l'influence de la culture allemande, l'usage du bon allemand pénètre dans la vie publique tandis que les dialectes suisses-allemands se maintiennent jusqu'à nos jours dans les relations orales quotidiennes.

En Suisse romande, le français devient progressivement, à partir du 16^e siècle, la langue de culture et d'enseignement, supplantant le dialecte franco-provençal et les parlers apparentés à la langue d'oïl. Au cours des 17^e et 18^e siècles, l'influence des réfugiés huguenots et de la Bible, que les réformés avaient traduite, ainsi que le rayonnement de la culture française, contribuent à imposer le français dans l'usage quotidien. Les patois, qui se sont maintenus dans les campagnes (parfois jusqu'à nos jours), sont combattus aux 19^e et 20^e siècles par l'école, qui les considère comme un obstacle à la bonne maîtrise du français.

En Suisse italienne est apparu très tôt, à côté des dialectes régionaux, un dialecte lombard suprarégional (koiné), tandis que l'italien ne s'est imposé dans de larges couches de la population qu'au cours de ces dernières décennies. On assiste aujourd'hui en Suisse italienne à un phénomène de triglossie: l'italien est concurrencé par le dialecte suprarégional, lequel s'italianise peu à peu, tout en conservant des traits dialectaux marqués.

En ce qui concerne le romanche, il s'est produit du 16^e au 20^e siècle un processus de standardisation échelonné dans le temps et fractionné dans l'espace. C'est ainsi

qu'avec le temps sont apparus, à côté d'une multitude de dialectes parlés, cinq idiomes écrits (en partie divisés en sous-groupes) dont les plus importants sont le ladin en Engadine et le surselvan dans la vallée du Rhin antérieur. En 1982, le rumantsch grischun, synthèse entre les graphies existantes, a été créé en vue de doter le romanche d'une norme écrite commune, présente à l'échelle de la Suisse.

123 Le plurilinguisme et les minorités linguistiques dans la Suisse d'aujourd'hui

Facteurs influençant les langues et les comportements linguistiques

123.1 Mutations technologiques et économiques

L'essor général de l'économie après la Seconde Guerre mondiale a été un facteur déterminant dans l'émergence de la crise qui touche le modèle traditionnel du quadrilinguisme en Suisse. Toutefois, d'une manière générale, l'usage des langues nationales aux niveaux local et régional n'est pas en danger, même si la vie économique des régions est fortement déterminée par le contexte suprarégional, national et international dans lequel elle s'inscrit.

En Suisse, c'est la prédominance manifeste de la Suisse alémanique et, partant, de l'allemand, qui a donné lieu à une prise de conscience des minorités à l'égard de la question des langues. Dans le monde de l'économie, le romanche a été complètement abandonné et l'italien n'est que peu utilisé. Par exemple, il n'est pas rare de voir des produits de consommation et des médicaments ne porter aucune indication en italien ou en romanche, même lorsqu'ils sont fabriqués en Suisse.

L'importance prise par l'anglais dans la société de communication moderne constitue une autre menace pour le quadrilinguisme. L'internationalisation de nombreux secteurs de l'économie, le progrès technologique, et le développement concomitant des techniques de communication, ont radicalement modifié le statut des langues nationales qui cèdent le pas devant la langue universelle qu'est l'anglais. Banquiers et industriels ont tendance à en faire la langue des affaires. A l'Université, l'anglais prend une importance croissante comme langue d'enseignement et d'étude. Dans un pays plurilingue comme la Suisse, cet attrait croissant d'une langue universelle qui n'est pas une de nos langues nationales aura inmanquablement des répercussions sur notre attitude à l'égard de nos voisins linguistiques immédiats. Etant donné que la maîtrise de plusieurs langues requiert un apprentissage souvent fastidieux, un danger se profile nettement: celui de voir diminuer l'importance accordée à l'apprentissage d'une seconde langue nationale au profit de l'anglais, langue qui deviendrait alors l'instrument de communication entre les Suisses de régions linguistiques différentes.

123.2 Mobilité et interactions culturelles

Les transformations de l'économie advenues après la guerre ont entraîné une mobilité croissante de la population, qui a elle-même conduit à une déstabilisation de la situation des langues. Cette mobilité s'est manifestée dans notre pays notamment par des mouvements de population à l'intérieur de nos frontières

et par l'immigration de travailleurs étrangers. Parallèlement à cette évolution, le développement des médias aidant, les gens commencèrent à prendre conscience que, dans le monde actuel, ils sont tous globalement confrontés aux mêmes expériences.

Même si en Suisse domine encore l'image traditionnelle d'un pays composé de plusieurs régions culturellement et linguistiquement homogènes, force est de constater que la volonté de se comprendre par-delà les frontières régionales diminue sensiblement. Les causes de cette évolution sont diverses. Tout d'abord, le monde moderne, son mode de vie et ses tendances à l'uniformisation, accroissent le besoin qu'a l'individu de chercher des repères et une identité dans ses propres traditions. Ensuite, on constate une régression des connaissances linguistiques. L'avancée technologique des dernières années tend en effet à reléguer au second plan la pratique de la langue. Et à l'école, avec l'augmentation des matières enseignées, il devient difficile de consacrer suffisamment de temps à l'enseignement des langues. Enfin, notre société est confrontée à un énorme flux d'informations qui submerge les individus et les laisse sans voix. Poussée à l'extrême, cette évolution pourrait même déboucher sur un véritable analphabétisme fonctionnel.

Avec l'indifférence croissante à l'égard du plurilinguisme de notre pays, l'unité dans la diversité qui caractérise la Suisse risque de devenir une formule vide de sens. L'identité nationale serait sérieusement menacée si la pluralité linguistique et culturelle de la Suisse se réduisait à une forme de «coexistence pacifique» sans volonté de participer activement à la vie commune. Il serait faux de ne voir dans les propos sur la «germanisation de la Suisse» ou la «germanisation du Tessin» que de simples slogans malveillants; ces propos traduisent le malaise profond que suscite l'incompréhension croissante entre gens de culture différente et plus particulièrement entre majorités et minorités culturelles.

L'intérêt qu'on porte aux minorités culturelles dans notre pays se limite trop souvent à des fragments épars de cette culture, par exemple la cuisine italienne ou l'architecture tessinoise. Or, comprendre réellement et en profondeur une culture minoritaire, c'est bien plus que cela, c'est avoir la volonté de vivre ensemble dans le respect mutuel.

Quoi qu'on en dise, ce n'est pas en se bornant à circonscrire le territoire de chacune des communautés linguistiques et culturelles que l'on parviendra à vivre en bonne intelligence dans notre pays. Il ne sera pas possible de garantir durablement notre cohésion nationale sans une réelle volonté d'échange entre régions de cultures différentes, dans un esprit de tolérance. L'interaction entre les cultures est d'autant plus indispensable que nous vivons, en Suisse comme en Europe, dans une société placée de plus en plus sous le signe de la mobilité. L'homogénéité de nos aires culturelles n'existe plus: vouloir à tout prix la préserver serait méconnaître les réalités de notre temps et reviendrait à dresser des barrières entre Suisses et étrangers installés en Suisse, et entre Suisses de cultures différentes.

Montrer la nécessité de renforcer les échanges entre les cultures était également le propos de notre message du 17 septembre 1990 à l'appui de mesures visant à promouvoir la coopération internationale en matière d'enseignement supérieur et la mobilité.

123.3 Les langues dans l'enseignement, la politique, l'administration et les médias

Le plurilinguisme de notre pays est un plurilinguisme social, autrement dit la Suisse est bien composée de quatre régions linguistiques, mais les habitants de chacune de ces régions ne parlent dans leur majorité qu'une seule langue. En Suisse, où l'enseignement a toujours été fortement marqué par le fédéralisme, le principe de la territorialité est déterminant pour le choix de la langue d'enseignement à tous les niveaux de la scolarité, à une exception près, le canton des Grisons, où les communes déterminent de manière autonome leur langue administrative et la langue d'enseignement. Il existe en terre rhéto-romane des communes qui dispensent l'enseignement primaire en romanche, mais au niveau secondaire le romanche n'est généralement enseigné que comme une discipline parmi d'autres.

Dans tous les cantons, la première langue étrangère enseignée à l'école est une langue nationale. Mais les différences entre les systèmes scolaires cantonaux et la situation linguistique et géographique particulière de certains cantons font que cet enseignement ne débute pas partout en même temps (il commence, selon les cantons, entre la 3^e et la 7^e année scolaire).

Les migrations aux niveaux national et international placent l'enseignement face à de sérieux problèmes. A cet égard, à côté du problème de la diversité des systèmes scolaires, il faut prêter une attention toute particulière à la question des échanges entre les différentes régions linguistiques. Aujourd'hui, si la connaissance de plusieurs langues est généralement considérée comme un atout, elle n'est souvent pas appréciée à sa juste valeur. Il y a à cela plusieurs raisons. L'une d'elles est la croyance, encore répandue, que le bilinguisme ou le plurilinguisme se définissent comme la maîtrise parfaite et équivalente de deux ou plusieurs langues. Or une telle exigence ne peut être remplie que dans des circonstances bien particulières, lorsque par exemple le père et la mère sont de langue différente et qu'ils parlent très tôt à l'enfant dans leur langue respective. Selon des définitions plus récentes, le bilinguisme résulte d'un processus dans lequel l'acquisition des deux langues suit des voies en grande partie indépendantes; ce type de définition présente l'avantage de pouvoir s'appliquer indifféremment à toute personne qui apprend une seconde langue.

Les immigrants bilingues ne sont pas seulement confrontés au problème de la sous-évaluation de leurs connaissances linguistiques. Plus grave encore est le fait que la société attend d'eux une assimilation complète à une culture et une langue nouvelles, ce qui crée inévitablement un malaise chez ces personnes qui se voient contraintes d'abandonner leur identité. Une telle exigence, dont souffrent autant les Suisses qui s'établissent dans une autre région linguistique que les étrangers, et qui s'explique par la peur qu'éprouve toute communauté face à de nouveaux arrivants, ruine tout espoir de parvenir à une bonne entente entre les divers groupes linguistiques. On sait pourtant que les mouvements de population contribuent à atténuer les préjugés à l'endroit de cultures différentes. Mais encore faut-il favoriser la mixité culturelle, en promouvant par exemple un enseignement qui exploite les richesses de ce double apport culturel et linguistique. On peut rappeler à cet égard les recommandations émises le 24 octobre 1985 par la

Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère.

En Suisse, les Romanches (pour qui, il est vrai, la pratique de l'allemand est une nécessité plus qu'un libre choix) apportent la preuve vivante que le bilinguisme est possible à l'échelle de toute une population; on serait même tenté de voir là un modèle applicable à l'ensemble de la Suisse.

Dans la vie publique, notamment en politique et dans l'administration, l'usage de la langue est déterminé par le territoire avec lequel on traite. La Confédération adopte en règle générale la langue officielle de la région linguistique concernée ou la langue dans laquelle elle a été interpellée. Les publications officielles de la Confédération sont pour la plupart rédigées dans les trois langues officielles. Les textes juridiques importants, les informations relatives aux votations, des brochures et des formulaires, et d'autres textes encore, paraissent aujourd'hui également en romanche. A l'Office fédéral de la culture a été créé un service des langues chargé notamment des problèmes des minorités linguistiques, qui, entre autres tâches, s'occupe de l'organisation et de la coordination des activités de traduction en romanche pour l'ensemble de l'administration fédérale. Pourtant, même au sein de cette administration, on constate que l'usage de l'allemand tend à progresser au détriment des langues latines, notamment de l'italien. La prédominance de l'allemand se manifeste notamment dans les services de traduction: à côté d'imposants services de traduction d'allemand en français, et dans une moindre mesure en italien, l'administration ne possède pour la traduction vers l'allemand que de structures embryonnaires. Quant à une représentation équilibrée des communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale, si certains progrès ont été réalisés, un déséquilibre persiste, surtout parmi les hauts fonctionnaires des offices situés à Berne.

Les PTT et les CFF attachent, dans la formation et le perfectionnement de leur personnel, une grande importance à la maîtrise des langues nationales. Les CFF ont en outre constitué un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions en vue d'atteindre une représentation équilibrée des langues nationales dans tous les secteurs de l'entreprise. Différents problèmes restent toutefois à résoudre, tel celui de l'utilisation de l'italien et du romanche dans les annonces faites par haut-parleur; maintes réclamations et plusieurs interventions parlementaires se sont élevées contre le fait que ces deux langues aient été jusqu'ici négligées.

Dans le débat public, on réduit souvent le problème du plurilinguisme en Suisse à un seul de ses aspects: l'usage des langues dans les médias électroniques. Une telle approche est certes simplificatrice, mais il est vrai que les médias jouent en la matière un rôle essentiel. Pour ce qui est des médias électroniques, le problème central réside dans la généralisation du dialecte dans les programmes de radio et de télévision de Suisse alémanique. On voit dans ce phénomène deux effets négatifs: d'une part, le dialecte fait obstacle à une bonne compréhension des émissions dans les autres régions linguistiques, et d'autre part il menace de faire disparaître le *Hochdeutsch* dans la langue parlée tout en provoquant un nivellement des différences entre les dialectes alémaniques. Nombreuses sont les voix qui s'élèvent – interventions parlementaires, prises de position d'associations, lettres de lecteurs adressées à la presse – pour demander que les émissions de radio et de télévision soient diffusées plus souvent en «bon allemand».

Même si du point de vue du droit constitutionnel il serait en principe possible de réglementer la question par voie de loi ou d'ordonnance, on se heurte ici aux limites pratiques et politiques qui restreignent le contrôle que l'Etat peut exercer sur les phénomènes linguistiques. Outre qu'une intervention directe dans la réalisation des programmes toucherait à l'autonomie des médias en matière de programmes, il faut savoir que l'utilisation du dialecte à la radio et à la télévision est étroitement liée à l'image que ces médias se font d'eux-mêmes et de leur fonction. La radio, qui avait autrefois une vocation avant tout éducative (au sens large du terme), est peu à peu devenue un média d'accompagnement et de service. Cette évolution est particulièrement nette pour les radios locales, mais elle est perceptible également sur la chaîne de télévision alémanique qui, dans ses programmes de divertissement, veut aller à la rencontre du téléspectateur en s'adressant à lui dans la langue qui lui est la plus familière. En revanche, la SSR s'attache, surtout ces derniers temps, à perpétuer l'usage du *Hochdeutsch* dans les émissions d'information, les magazines et les programmes éducatifs. En outre, soucieuse de contribuer à une meilleure compréhension entre les communautés linguistiques, elle a récemment intensifié ses efforts pour favoriser les échanges de programmes et d'émissions entre les régions linguistiques et pour améliorer la réception des émissions dans toutes les régions du pays. Une question reste à ce jour sans réponse, celle de savoir dans quelle mesure et dans quelle direction il convient d' étoffer les programmes de radio et de télévision en romanche de façon à sauvegarder la pratique de cette langue dans la vie quotidienne.

Le problème de la sauvegarde du romanche se pose également au niveau de la presse écrite. Si, en effet, les langues italienne, française et allemande peuvent s'appuyer sur la production journalistique des pays voisins, le romanche ne peut quant à lui s'en remettre qu'aux ressources de la presse locale. Ce qui est en jeu ici, c'est donc non seulement, comme dans le reste de la Suisse, le maintien d'une certaine diversité de l'information, mais aussi la survie de la langue dans laquelle cette presse s'exprime.

124 Situation spécifique des différentes communautés linguistiques

124.1 La Suisse rhéto-romane

La Suisse rhéto-romane est la région de Suisse la plus directement concernée par les problèmes de communication et de bonne entente entre les communautés linguistiques; bien plus, elle est menacée dans son existence même. Cette situation critique tient à des facteurs très divers.

La langue romanche est confinée dans un territoire étroit, qui n'est pas prolongé, au-delà de la frontière, par un vaste pays de même langue, et qui est en outre dépourvu de centre accepté par tous. Les divisions qui existent à l'intérieur même de cette aire linguistique (Surselva, Sutselva, Surmeir, Haute-Engadine, Basse-Engadine, val Müstair), sont la source d'une grande diversité linguistique et culturelle mais aussi de tendances particularistes. En outre, l'accroissement de la mobilité géographique au cours de notre siècle, et le développement du tourisme, ont fait éclater les petites communautés. Le tourisme, principale ressource de la

région, a contraint les Rhéto-romans à modifier leurs usages linguistiques et il menace, en «folklorisant» la culture romanche dans son ensemble, de la priver de son identité culturelle authentique. Parallèlement, en modifiant profondément la structure de l'économie locale (le secteur tertiaire supplantant le primaire), le tourisme a accru la dépendance économique de la région vis-à-vis du reste de la Suisse et aussi de l'étranger. Cette dépendance économique se reflète dans le fait que le romanche n'est utilisé que partiellement dans les domaines importants de la vie quotidienne (médias, formulaires, modes d'emploi, etc.). Enfin, la pénétration dans l'aire linguistique romanche de médias d'autres langues (médias électroniques et presse écrite) ajoute encore aux menaces qui pèsent sur la Suisse rhéto-romane.

Il n'est guère imaginable que le romanche devienne un jour une langue couramment utilisée dans toute la Suisse. Mais si l'on ne renforce pas les mesures de soutien et d'encouragement directes et indirectes, l'avenir de cette langue sera compromis même dans son aire de diffusion traditionnelle. Parmi ces mesures, les plus impératives sont la sauvegarde du domaine rhéto-roman en tant que tel, et la création sur ce territoire de bases économiques solides. Des mesures de soutien intensives et directes sont indispensables pour éviter un glissement progressif vers l'usage exclusif de l'allemand. Ces mesures n'auront d'effet que si la présence du romanche se renforce dans tous les domaines, particulièrement dans les médias, et si l'on garantit l'égalité de fait et de droit des trois langues officielles du canton des Grisons. Il faut enfin souligner que l'acceptation et la généralisation du rumantsch grischun comme langue écrite commune est une condition essentielle pour que le romanche s'impose dans l'écrit à l'échelle de la Suisse et pour que progresse le sentiment d'appartenance à une communauté.

124.2 La Suisse italienne

L'italien n'est guère menacé dans son existence. Certes l'émigration, qui touche principalement les vallées grisonnes italophones économiquement défavorisées, peut paraître préoccupante, mais la population de langue italienne s'est globalement accrue au cours des dernières années, en raison de l'immigration en provenance de l'Italie.

Si la langue italienne est en danger, et par là même la spécificité culturelle de cette partie de la Suisse, cela tient avant tout à sa situation en Suisse, où elle tend à faire figure de langue régionale d'importance mineure. Du point de vue économique et structurel, le Tessin est étroitement dépendant du reste de la Suisse, et surtout de la Suisse alémanique. On reparle actuellement de la création d'une université au Tessin, mais pour l'heure, les jeunes Tessinois qui souhaitent acquérir une formation supérieure n'ont souvent d'autre solution que de s'inscrire dans une école alémanique ou romande, voire, s'ils ambitionnent un titre universitaire suisse, d'accomplir intégralement leurs études dans une haute école romande ou alémanique. Le problème se pose dans les mêmes termes quant aux possibilités de carrière professionnelle dans différents secteurs d'activité.

Inversement, on constate une présence massive de la langue allemande dans les régions italophones, le Tessin étant devenu un lieu de séjour temporaire, voire un lieu d'établissement permanent pour un grand nombre de Suisses alémaniques et

d'Allemands. La majorité de ces nouveaux arrivants, – principalement des personnes âgées –, attirés en ces lieux par les charmes du paysage et une certaine ambiance méridionale, ne font que peu de cas de la langue et de la culture du pays qui les accueille.

La situation de l'italien en Suisse peut se mesurer aussi à la façon dont cette langue est traitée au sein des autorités fédérales. Là aussi, on constate que les fonctionnaires qui ont ne serait-ce qu'une connaissance passive de l'italien sont bien peu nombreux, même si constitutionnellement l'italien est une langue officielle au même titre que le français et l'allemand. Les fonctionnaires d'expression italienne sont donc fréquemment contraints, pour se faire comprendre, de recourir à une autre langue nationale. Les raisons de cette inégalité de traitement résident sans doute autant dans la position relativement faible qu'occupe l'italien sur la scène internationale que dans la faible proportion de fonctionnaires suisses italiens employés dans l'administration fédérale.

Des efforts se poursuivent depuis quelque temps déjà pour resserrer les liens culturels qui unissent traditionnellement la Suisse italienne et l'Italie du Nord. Il est souhaitable, assurément, que de tels échanges aient lieu, non seulement pour des raisons touchant à la langue et à la culture, mais aussi dans la perspective du futur marché unique européen. Mais il sera également nécessaire au cours des prochaines années de déployer des efforts à l'intérieur de nos frontières afin de renforcer la communication entre nos communautés linguistiques. Autrement dit, il faut que l'italien devienne plus présent dans notre pays et que les Suisses fassent l'effort d'améliorer leur connaissance active et passive de cette langue.

124.3 La Suisse romande

La Suisse romande fait partie d'une communauté linguistique et culturelle d'importance mondiale, la francophonie, présente sur plusieurs continents. Les Romands s'efforcent depuis quelque temps d'intensifier les relations culturelles, déjà étroites, qu'ils entretiennent avec les pays francophones, en particulier avec la France. La Confédération soutient ces efforts, comme en témoigne par exemple l'ouverture en 1985 d'un Centre culturel suisse à Paris.

Il existe en Suisse romande plusieurs associations dont l'objectif est la défense de la langue et de la culture françaises. L'existence même de ces organisations montre que les Suisses romands sont sensibles aux problèmes que posent les relations interculturelles dans notre pays. Dans les cantons bilingues, le problème de la paix des langues alimente fréquemment le débat public. Et dans le canton de Fribourg, le désir de maintenir les langues dans les régions où elles sont implantées a récemment abouti à une révision de l'article sur les langues (art. 21) dans la constitution cantonale.

On trouve également en dehors de la Suisse romande des organisations qui travaillent à renforcer la présence de la langue française et de la culture romande en Suisse et à resserrer les liens interculturels dans notre pays.

Globalement, les francophones ne sont pas exposés aussi fortement que les deux autres minorités linguistiques à la pression du groupe majoritaire. Ils constituent, par le nombre, la seconde communauté linguistique de la Suisse et exigent d'être

représentés en conséquence au sein des organes d'importance nationale et dans les autorités fédérales. Néanmoins, la prédominance économique de la Suisse alémanique et la crainte d'une germanisation du pays sont des thèmes qui reviennent souvent dans le débat public. Les Romands se plaignent notamment, et à juste titre, du fait que les Suisses alémaniques abusent du dialecte et consentent de moins en moins d'efforts pour maîtriser, au moins passivement, le français.

Pour contrebalancer le poids de la Suisse alémanique, les minorités latines tentent depuis peu de resserrer entre elles le lien de la solidarité. Mais ces efforts rencontrent des limites, qui sont notamment d'ordre linguistique.

124.4 La Suisse alémanique

Vu sa supériorité numérique, la Suisse alémanique ignore les problèmes liés au statut de minorité, propres aux trois autres groupes linguistiques. Seules les communautés alémaniques des cantons de Fribourg et du Valais sont confrontées aux problèmes découlant d'une situation minoritaire.

Et pourtant tous les débats que suscite aujourd'hui la question des langues et des communautés culturelles en Suisse sont indissociables d'un phénomène spécifiquement alémanique, celui du retour en force des dialectes. On sait que les dialectes sont porteurs, en Suisse alémanique, d'une riche tradition rurale et que, à l'inverse de ce qui se passe en Suisse romande et au Tessin, ils sont aujourd'hui encore communément utilisés comme un instrument de communication vivant dans toute la communauté suisse alémanique. Les dialectes suisses-allemands pénètrent progressivement dans des domaines où régnait jusqu'ici le «bon allemand».

L'une des raisons de ce phénomène, qui est actuellement très sensible, réside certainement dans le fait que nous vivons une époque où les gens, en mal d'identité, cherchent à se fondre de préférence dans des communautés de dimensions restreintes, et à privilégier les formes d'expression culturelles qui leur sont familières. Or le dialecte est précisément un puissant facteur d'identité. Nous avons donc affaire à un phénomène observable dans toute l'Europe et qui est une réaction naturelle aux tendances uniformisatrices de notre époque. Il n'en reste pas moins que la recrudescence du dialecte fait peser une menace réelle sur la culture linguistique de notre pays et sur la communication entre les communautés culturelles et linguistiques qui le composent.

Il se pourrait même qu'elle finisse par porter atteinte à la diglossie, c'est-à-dire la coexistence de deux variétés d'une même langue, ayant chacune ses fonctions propres. On peut en effet s'attendre d'une part à un nivellement progressif des dialectes alémaniques qui, ayant débordé de la sphère privée, doivent aujourd'hui être compris d'un large public, ce qui n'est possible que s'ils abandonnent leur coloration particulière. D'autre part, l'utilisation de plus en plus répandue du dialecte fait régresser la maîtrise du «bon allemand», ce qui compromet la communication avec le reste de la Suisse et avec l'étranger. Consciente du problème, la CDIP a émis, le 15 juin 1984 déjà, des recommandations sur l'utilisation de la langue littéraire et du dialecte dans l'enseignement.

En faisant litière de la diglossie, la Suisse alémanique risque de se condamner à l'isolement au sein de la communauté germanophone aussi bien qu'à l'intérieur de notre pays. La réticence croissante des Suisses alémaniques à user du *Hochdeutsch*, et leur maîtrise imparfaite de cette langue, n'incite pas leurs compatriotes des autres régions linguistiques à étudier cette langue difficile, d'autant plus que ces derniers se sentent menacés par la supériorité numérique et économique de la Suisse alémanique. Dans ces conditions, il n'est pas exclu qu'ils portent à l'avenir leur choix sur l'anglais, dont l'apprentissage leur paraît à la fois plus facile et plus utile.

Si le dialecte continue sa progression, il est à craindre que les relations culturelles entre les différentes parties de la Suisse dépérissent et que l'anglais en vienne à jouer dans notre pays le rôle de langue véhiculaire.

125 Le maintien du quadrilinguisme, un objectif prioritaire de la politique suisse des langues

125.1 Conditions et limites d'une politique des langues

Les observations qui précèdent montrent clairement que la diversité linguistique de notre pays se réduit aujourd'hui à une simple juxtaposition de plusieurs langues et que, dans chaque groupe linguistique, l'intérêt pour les autres langues nationales, la connaissance et la compréhension de ces langues, sont insuffisants. Plusieurs indices révèlent cette évolution:

- le recul des connaissances d'une seconde ou d'une troisième langue nationale,
- le fait que, depuis plusieurs décennies, le romanche perde du terrain,
- la présence insuffisante de l'italien en Suisse romande et en Suisse alémanique,
- l'ampleur prise par la vague dialectale en Suisse alémanique et les sérieuses difficultés de compréhension qui en résultent pour les Romands et les Suisses italiens,
- la présence accrue de l'anglais, qui sert parfois déjà d'instrument de communication entre locuteurs de différentes langues nationales.

Tout porte à croire que cette évolution s'accroîtra encore dans les années à venir. Il est indispensable de mettre en place une nouvelle politique linguistique si l'on entend sauvegarder le quadrilinguisme dans notre pays. Cette nouvelle politique devra en premier ressort être l'œuvre des citoyennes et citoyens et des organisations privées, relayés d'abord par les communes et les cantons et ensuite par la Confédération.

Cette large répartition des compétences est nécessaire pour diverses raisons: la langue est une dimension essentielle de la personnalité humaine et elle est certainement le principal instrument par lequel l'individu développe sa personnalité au contact de ses semblables. Mais la langue est aussi un facteur déterminant du développement de toute collectivité humaine, et par conséquent de toute collectivité politique. Lorsque le comportement linguistique d'une nation évolue, son visage politique se transforme forcément aussi. Et lorsque le patrimoine linguistique d'une collectivité s'appauvrit, cette collectivité se fragilise. La politique linguistique est donc un élément essentiel de la politique de tout Etat, et cela

est particulièrement vrai de notre Etat fédéral qui tire sa vitalité de sa diversité culturelle et linguistique.

La vitalité d'une langue dépend avant tout de la volonté de la population de cultiver cette langue. Toute stratégie tendant au maintien du quadrilinguisme en Suisse est donc vouée à l'échec si les citoyennes et citoyens de ce pays n'ont pas la volonté de participer activement à une politique linguistique nationale. Mais si l'Etat ne prend pas des mesures de soutien appropriées, les problèmes politico-linguistiques de la Suisse resteront dans l'impasse. Les cantons et les communes exercent en la matière une part importante des compétences et il faut qu'ils les conservent. Mais il ne fait pas de doute qu'une politique linguistique d'envergure nationale est nécessaire, car les langues, et bien des problèmes qui s'y rapportent, ne s'arrêtent pas aux frontières cantonales, et les problèmes linguistiques qui se posent dans une partie du pays intéressent aussi la Confédération.

125.2 Sauvegarde et promotion des communautés linguistiques et culturelles menacées

Les communautés linguistiques et culturelles les plus menacées doivent être placées au centre de toute politique visant au maintien du quadrilinguisme en Suisse.

Les objectifs premiers d'une future politique linguistique doivent donc être la promotion et la sauvegarde du romanche, mais aussi de l'italien, qui doivent rester le moyen d'expression propre de communautés culturelles et linguistiques vivantes. Il faut pour cela que le romanche soit utilisé de façon conséquente dans le canton des Grisons et que cette langue soit suffisamment présente à l'échelle de la Suisse; il faut que l'italien parlé et écrit renforce sa présence dans toute la Suisse et que le nombre de personnes ayant une connaissance au moins passive de cette langue augmente. Enfin, il convient de promouvoir le rayonnement de la culture tant rhéto-romane qu'italienne à l'échelle de la Suisse.

Le succès d'une telle politique dépend de plusieurs facteurs, parmi lesquels il faut mentionner en premier lieu la solidarité entre les groupes linguistiques. On ne pourra assurer l'avenir du quadrilinguisme en Suisse que si l'on parvient à éveiller au sein de la majorité une réelle solidarité à l'égard des minorités linguistiques et si l'on est prêt à accorder des compensations à ces minorités défavorisées. La connaissance des langues et la compréhension de la culture de l'autre doivent se doubler d'une attitude de respect à l'égard des minorités, un respect dont doivent témoigner tout particulièrement, en raison de leur position dominante, les Suisses alémaniques.

La sauvegarde d'une langue minoritaire menacée, comme le romanche, dépend ensuite de la situation économique des populations concernées. Ce qui signifie d'une part que celles-ci ne doivent pas être contraintes d'émigrer pour des raisons économiques et d'autre part qu'elles ne doivent pas être économiquement «colonisées» par les autres parties du pays.

Une troisième condition essentielle de la sauvegarde des deux langues minoritaires, et tout particulièrement du romanche, réside dans la garantie des frontières linguistiques. Pour survivre, une langue doit disposer d'un territoire bien délimité

et être la langue maternelle et le moyen d'expression courant utilisé sans discrimination sociale par un noyau de population établi à demeure sur ce territoire. Or il est indéniable aujourd'hui que le territoire italophone est menacé dans son intégrité et que la survie même du romanche sur son territoire est mise en danger. L'italien est soumis à une forte pression de l'allemand dans certaines parties du canton du Tessin et dans les vallées grisonnes italophones, tandis que le romanche est victime d'un véritable processus d'érosion. Des efforts spéciaux de la Confédération, du canton des Grisons et des communes seront nécessaires pour sauver les régions linguistiques intactes et celles qui sont le moins touchées par ce processus d'érosion, comme la Surselva, certaines parties du centre des Grisons, la Basse-Engadine et le val de Müstair. La sauvegarde du territoire rhéto-roman implique cependant que ses habitants eux-mêmes, confiants dans la force de leur propre culture, aient la volonté d'assurer la pérennité de leur langue, sans pour autant se replier sur eux-mêmes.

125.3 Encouragement de la communication et de la compréhension entre les groupes linguistiques

Pour atteindre l'objectif fondamental de la politique linguistique, à savoir la sauvegarde du quadrilinguisme en Suisse, il est essentiel d'encourager la communication et la compréhension entre les groupes linguistiques et par conséquent renforcer la solidarité entre les régions. Il convient ici de faire jouer plusieurs facteurs.

Pour que la solidarité grandisse entre les communautés linguistiques, il faut d'abord que chaque individu et chaque groupe ait conscience de sa propre identité, d'où l'absolue nécessité de garantir pour tous les habitants de notre pays ce droit de la personnalité fondamental qu'est la liberté de la langue.

Ensuite, il faut s'efforcer de parvenir à une égalité des quatre langues nationales à l'échelon fédéral, dans la mesure où cela est possible et raisonnable. Cela suppose d'une part que soit dûment observée la disposition constitutionnelle qui fait de l'italien une langue officielle équivalente à l'allemand et au français et d'autre part que le romanche soit davantage utilisé et qu'il le soit aussi comme langue officielle.

Enfin, seule une représentation équitable de toutes les langues dans les domaines de la politique, de la formation et de la culture permettra aux communautés linguistiques d'affirmer véritablement leur identité à l'échelle de la Suisse. La Confédération, les cantons et les communes, mais aussi les organisations privées d'envergure nationale doivent agir dans ce sens.

Est-il besoin de le répéter, rien n'est possible sans une réelle volonté des citoyennes et des citoyens de communiquer et de vivre en bonne intelligence. Il n'en reste pas moins que le rôle de l'Etat est essentiel: la compréhension entre les communautés culturelles et linguistiques doit être un des buts déclarés de la politique des langues en Suisse. Pour atteindre ce but, il faut faire en sorte que les Suisses possèdent des connaissances suffisantes des différentes langues du pays sous leur forme littéraire, que des échanges culturels aient lieu et que la formation interculturelle s'intensifie. A cet égard, il s'agit en premier lieu de développer des

objectifs de formation communs applicables à tous les niveaux d'enseignement, universités comprises. A cet égard, nous vous renvoyons à notre message du 17 septembre 1990 à l'appui de mesures visant à promouvoir la coopération internationale en matière d'enseignement supérieur et la mobilité.

A l'avenir, il faudra en outre veiller davantage à œuvrer, à l'intérieur même des régions linguistiques, en faveur de la compréhension entre les différentes parties du pays. Mais la sauvegarde des régions linguistiques et la plus grande stabilité possible de leurs frontières n'en resteront pas moins les fondements de la paix des langues et de notre cohésion nationale. Viser la stabilité des frontières linguistiques ne devrait cependant pas déboucher sur de l'incompréhension ou, pire encore, de l'intolérance à l'égard des minorités. Nous faisons ici en particulier allusion à la question du bilinguisme, lequel n'est plus un phénomène exceptionnel à notre époque placée sous le signe de la mobilité. Le plurilinguisme devrait être davantage encouragé, et ce non seulement dans l'optique de la liberté de la langue et de l'épanouissement personnel, mais également parce qu'il constitue un facteur essentiel de rapprochement entre les langues et les cultures. Il faudrait dans la mesure du possible offrir aussi aux personnes de langue maternelle étrangère la possibilité d'enrichir leurs connaissances linguistiques.

13 Résultats de la procédure préliminaire

131 Le groupe de travail Saladin

En réponse à la motion Bundi (cf. ch. 11), le chef du DFI a institué un groupe de travail présidé par le professeur de droit public Peter Saladin, de Berne. Ce groupe de travail s'est vu confier le mandat suivant:

- a. Cerner les questions juridiques, linguistiques et historiques que pose une révision de l'article 116 cst.;
- b. Formuler une nouvelle version de l'article 116 cst.

Les recommandations formulées par le groupe de travail visent deux objectifs majeurs: d'une part, le maintien du quadrilinguisme en Suisse et d'autre part, l'amélioration de la communication et de la bonne entente entre les communautés linguistiques. Le groupe de travail a proposé d'élaborer une politique des langues axée sur ce double objectif et fondée sur un nouvel article constitutionnel. Pour cet article, il a présenté deux variantes, l'une relativement concise, l'autre plus développée. Le groupe de travail était bien conscient qu'un article constitutionnel ne permettrait pas de résoudre à lui seul le problème des langues en Suisse. Nous pensons en effet qu'il sera nécessaire d'apporter des modifications et des compléments au niveau des lois et des ordonnances et que ces normes de droit devront se concrétiser dans le cadre d'une politique bien pensée. On ne répétera jamais assez que la survie du quadrilinguisme dépend avant tout de la volonté de la population, notamment de celle des régions concernées. C'est là qu'est la clé de la réussite, même s'il est essentiel d'agir aussi sur le terrain juridique. Le groupe de travail a d'emblée souligné qu'il appartient en premier lieu aux communes et aux cantons de promouvoir la compréhension entre les groupes linguistiques, le rôle de la Confédération étant essentiellement d'apporter un soutien complémentaire.

Le groupe de travail était composé des personnalités suivantes: le professeur Iso Camartin, Zurich; M. Bernard Cathomas, Coire; M^{me} Ursina Fried-Turnes, Zurich; M^{me} Marcelle Huber, Zollikon; le professeur Ottavio Lurati, Montagnola; le professeur Roland Ruffieux, Fribourg; le professeur Peter Saladin, Berne (président); le professeur Stefan Sonderegger, Zurich; le professeur Joseph Voyame, Saint-Brais, ainsi que des représentants de l'Office fédéral de la culture: M. Alfred Defago, M. Hans Rudolf Dörig, M. Romedi Arquint (secrétariat).

Le groupe de travail a confié à plusieurs spécialistes suisses le mandat de réaliser des études sur des questions particulières et a interrogé toute une série d'experts, de responsables politiques et de représentants des médias.

Le rapport exhaustif du groupe de travail, intitulé *Le quadrilinguisme en Suisse – présent et futur*, a été publié dans les quatre langues nationales en septembre 1989. Il peut être obtenu auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel.

132 Procédure de consultation

La consultation s'est fondée sur trois documents: le rapport *Le quadrilinguisme en Suisse – présent et futur*, un rapport du DFI commentant les deux variantes d'article constitutionnel proposées par le groupe de travail, et un questionnaire portant sur dix aspects particuliers de la révision constitutionnelle et de la problématique des langues.

Les deux variantes d'article constitutionnel sont très semblables quant à leur contenu. Elles diffèrent en revanche par leur structure: la première variante est formulée de façon plus détaillée et plus concrète, et elle est de ce fait plus longue que la seconde, qui se limite à l'essentiel. Celle-ci réglemente de façon implicite certains éléments qui sont formulés explicitement dans celle-là. Par ailleurs, la seconde variante mentionne la liberté de la langue en tête d'article, mettant l'accent sur l'individu, tandis que la première traduit une approche plus globale, axée sur la collectivité nationale: elle commence par définir les langues nationales, puis les tâches que le quadrilinguisme impose à la Confédération et aux cantons.

Variante I

¹ L'allemand, le français, l'italien et le romanche sont les langues nationales de la Suisse.

² La Confédération et les cantons ont pour tâche de sauvegarder les quatre langues nationales dans leurs territoires de diffusion et de promouvoir la compréhension entre les communautés linguistiques.

³ La Confédération

- a. Encourage la présence des quatre langues nationales dans l'ensemble de la Suisse,
- b. Encourage la compréhension entre les communautés linguistiques,
- c. Soutient les cantons dans leurs efforts de sauvegarde des langues nationales menacées.

⁴ Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est également une langue officielle dans les rapports de la Confédération avec les citoyennes et les citoyens romanches ainsi qu'avec les institutions romanches. Les textes législatifs, rapports et autres documents importants de la Confédération doivent être publiés aussi en langue romanche.

⁵ La liberté des langues est garantie.

Variante II

¹ La liberté des langues est garantie.

² Les langues nationales de la Suisse sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche.

³ La Confédération et les cantons protègent les langues nationales et en assurent la promotion.

⁴ La Confédération règle l'usage des langues nationales dans ses rapports avec les cantons et les citoyens.

La procédure de consultation a été ouverte le 21 septembre 1989, elle s'est achevée officiellement à la fin avril 1990.

La quasi-totalité des milieux consultés, et notamment tous les cantons, ont exprimé leur avis. Un certain nombre d'associations et d'organisations non consultées, concernées pour la plupart par les problèmes culturels et linguistiques, ont également manifesté leur intérêt pour la question. Au total, 88 prises de positions nous sont parvenues. Le DFI a publié les résultats de la consultation en septembre 1990.

Nous en donnons ici un résumé succinct, en nous limitant aux aspects essentiels.

Pratiquement tous les participants à la consultation soulignent que les langues sont un élément essentiel de notre identité nationale et admettent que cette question mérite d'être réglée au niveau constitutionnel. Le principe de la révision de l'article 116 cst. a été dans l'ensemble nettement et résolument approuvé. Les rares voix qui s'y sont opposées ou qui se sont montrées réticentes ne mettent d'ailleurs pas en doute l'importance de la question des langues. Les opposants se répartissent en trois groupes: les uns font entendre qu'il serait plus avisé de modifier l'article sur les langues dans le cadre de la révision totale de la constitution; d'autres avancent que la question des langues devrait être réglée conjointement avec un article sur la culture; d'autres enfin vont valoir que les buts visés par l'article sur les langues pourraient être atteints aussi bien dans le cadre de l'article constitutionnel en vigueur.

La plupart des participants à la consultation ne contestent pas la nécessité d'inscrire le droit fondamental de la liberté de la langue dans le texte révisé de l'article constitutionnel.

Les milieux consultés s'accordent largement pour penser que la question des langues est l'affaire commune de la Confédération et des cantons. Mais ils sont aussi quasi unanimes à dire que les compétences prioritaires doivent revenir aux cantons. La primauté des cantons en matière de langues a fait ses preuves, de sorte qu'il ne convient pas de la remettre en cause sans nécessité absolue. Les

consultés sont toutefois favorables à un engagement accru de la Confédération, mais les opinions varient quant à l'ampleur de cet engagement: les uns souhaitent que la Confédération limite son action à son propre domaine de compétence, les autres qu'elle se charge davantage de promouvoir la compréhension entre les communautés linguistiques et la sauvegarde des minorités linguistiques menacées, d'autres encore qu'elle fasse des propositions concrètes dans différents domaines.

La sauvegarde des minorités linguistiques relève en premier lieu de la responsabilité des cantons concernés: les participants à la consultation s'accordent sur ce point. Toutefois, la Confédération doit y être associée subsidiairement à titre de partenaire collaborant avec les cantons. Un engagement renforcé de la Confédération dans ce domaine serait souhaitable. Une partie des milieux consultés désire en tout cas que la Confédération ait le droit d'intervenir lorsque les cantons faillissent à leur devoir de protection des langues nationales menacées.

Une majorité de participants à la consultation considère que l'encouragement de la communication et de la compréhension entre les communautés linguistiques est une des tâches essentielles de la Confédération. Une minorité tend à être favorable à ce que la Confédération se voie explicitement attribuer en ce domaine des compétences qui, loin d'aller à l'encontre des intérêts des cantons, doivent, cela s'entend, servir à appuyer et à compléter leur action.

Une nette majorité souhaite que le principe de la territorialité soit mentionné explicitement dans la constitution à titre d'instrument juridique complémentaire, dans l'intérêt des groupes linguistiques menacés. La raison d'être de ce principe n'est pas, toutefois, de défendre à tout prix telle ou telle région, mais bien plutôt de garantir que les langues nationales menacées conservent à l'avenir la prépondérance dans leurs aires de diffusion propres.

Certes, il faut souligner que les cantons entièrement ou majoritairement romands – Fribourg, Jura, Neuchâtel et Vaud – ainsi que la majorité des organisations de Suisse romande préconisent une stricte application du principe de la territorialité dans toutes les régions linguistiques. C'est la seule manière, selon eux, de sauvegarder les frontières linguistiques et la paix des langues.

La procédure de consultation n'a pas donné de résultat clair sur la question de savoir s'il convient de réglementer le problème des langues officielles au niveau de la loi ou au niveau constitutionnel. Une partie des milieux consultés souligne qu'une réglementation constitutionnelle présente l'avantage de reconnaître un statut plus élevé aux minorités linguistiques. D'autres, à l'inverse, font remarquer qu'il en résulterait une inégalité de traitement à l'égard du romanche et que cette solution présente le double inconvénient de manquer de souplesse et de porter atteinte à «l'esthétique» du texte constitutionnel.

Aucune majorité ne s'est dessinée en faveur de l'une ou de l'autre des deux variantes proposées pour l'article constitutionnel. L'examen des propositions de combinaison et de modification de ces variantes, relativement nombreuses, ne laisse pas non plus apparaître de tendance bien définie. Par conséquent, le Conseil fédéral a chargé un groupe de travail composé de représentants de l'Office fédéral de la culture, de la Chancellerie fédérale et de l'Office fédéral de la justice de mettre au point un projet de texte définitif sur la base des avis qui se sont exprimés lors de la consultation.

14 Classement d'interventions parlementaires

Les travaux en vue de la révision de l'article 116 de la constitution ont été entrepris, ainsi que nous l'avons signalé plus haut, à la suite d'une motion déposée le 21 juin 1985 par le conseiller national grison Martin Bundi. Cette intervention a été transmise par les deux Chambres (N 4. 10. 1985; E 17. 6. 1986). La motion préconisait une protection renforcée du romanche, langue nationale dont la survie est menacée. Il nous a toutefois paru utile, suite à cette intervention, de procéder à un examen général de tous les problèmes en rapport avec le quadrilinguisme. C'est dans cet esprit qu'a été défini le mandat du groupe de travail Saladin (cf. ch. 131), et que ce groupe a rédigé son rapport. C'est sur cette base que se fondent également le présent message et le nouvel article constitutionnel proposé. Ainsi, il a été entièrement tenu compte de la motion Bundi.

Une autre intervention parlementaire a conduit le Conseil fédéral à établir un rapport sur la situation de la communication et des relations entre les régions linguistiques et à proposer des mesures visant d'une part à lutter contre ce qui fait obstacle à la bonne entente entre les régions et d'autre part à favoriser la connaissance des autres langues et cultures nationales (motion Müller-Meilen du 9 mars 1987, transmise sous forme de postulat par le Conseil national le 9 octobre 1987). Le rapport Saladin et le présent projet de révision constitutionnelle tiennent intégralement compte de cette intervention.

2 Partie spéciale

21 Considérations générales sur le nouvel article constitutionnel

Le problème de la pénétration croissante du droit dans la vie de la collectivité alimente depuis quelque temps bien des débats. Dans ce contexte, on peut se demander si la création de nouvelles normes juridiques peut contribuer à résoudre les problèmes liés au maintien du quadrilinguisme en Suisse. Il est clair que les comportements linguistiques ne se laissent pas régler. Une langue ne reste vivante qu'aussi longtemps que les gens ont la volonté de la parler, de l'écrire, d'en faire le support de la pensée et d'une littérature. Mais aussi longtemps que cette volonté existe, il y a lieu de la soutenir et de l'encourager par des dispositions juridiques appropriées, lesquelles doivent notamment favoriser la compréhension entre locuteurs de langues différentes et la solidarité avec les minorités linguistiques. Donc, même si le succès de la politique suisse en matière de langues dépend avant tout de la volonté de la population de ce pays de soutenir activement le quadrilinguisme, des normes juridiques appropriées peuvent au moins contribuer à créer les conditions favorables au développement de cette volonté populaire.

On peut également se demander – même si la constitution comporte déjà un article sur les langues – si l'importance des problèmes liés à la politique linguistique de notre pays justifie un article constitutionnel. Le quadrilinguisme étant une particularité importante de la Suisse en tant que «con-foederatio», le maintien et la promotion de la compréhension et de la bonne entente entre les groupes linguistiques doivent être comptés parmi les tâches primordiales de la

Confédération et des cantons. Or selon le principe énoncé à l'article 3 est., les tâches dévolues à la Confédération doivent être mentionnées dans la constitution fédérale. A cette première raison justifiant l'inscription du nouvel article 116 dans la constitution s'en ajoute une autre tout aussi importante, à savoir la garantie du principe de la liberté de la langue; en effet, la garantie d'un tel droit fondamental, qui concerne de près la personnalité, mérite de figurer dans la constitution. L'article se décompose donc en deux parties nettement distinctes mais néanmoins étroitement unies: d'une part, il garantit la liberté de la langue comme un droit fondamental dévolu à tout individu; et d'autre part, il défend le principe du quadrilinguisme de notre pays et fait de la sauvegarde et de la promotion de la compréhension entre les groupes linguistiques un des objectifs essentiels de la politique linguistique en Suisse. On a ainsi réuni dans un même article deux objectifs entre lesquels il existe des liens complexes et dont le juste équilibre est la condition du succès de la politique suisse des langues. Par ailleurs, il serait peu judicieux de garantir la liberté de la langue dans un article constitutionnel à part, autrement dit de réviser l'article 116 tout en complétant le catalogue des droits dans la constitution. Une refonte globale du catalogue des droits fondamentaux doit se faire dans le cadre d'une révision totale de la constitution.

En conséquence, un nouvel article constitutionnel doit porter sur les points fondamentaux suivants:

- la garantie de la liberté de la langue;
- le principe du quadrilinguisme de notre pays;
- la réglementation des langues officielles;
- le devoir pour la Confédération et les cantons de sauvegarder les quatre langues nationales dans leurs territoires de diffusion et de promouvoir la compréhension entre les communautés linguistiques.

22 Texte de l'article constitutionnel proposé et commentaire des alinéas

L'ordre des alinéas reflète la logique interne du nouvel article constitutionnel; il énonce d'abord le principe fondamental de la liberté individuelle de la langue (1^{er} al.), principe relativisé dans les alinéas suivants. L'énumération des quatre langues nationales, mises sur pied d'égalité, distingue l'allemand, le français, l'italien et le romanche des autres langues parlées en Suisse et fait du quadrilinguisme un des traits essentiels de notre pays (2^e al.). Le troisième alinéa garantit une protection des quatre langues nationales dans leurs territoires de diffusion. Au principe selon lequel à chaque langue correspond un territoire s'ajoute l'obligation de garantir la présence des trois autres langues sur chacun des territoires de manière à favoriser la compréhension entre les communautés linguistiques (4^e al.). Enfin, le 5^e alinéa règle l'usage des langues dans les rapports officiels; dans ce domaine, il restreint donc de manière draconienne la liberté individuelle de la langue.

¹ La liberté de la langue est garantie.

² Les langues nationales de la Suisse sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche.

³ La Confédération et les cantons veillent à sauvegarder et à promouvoir les quatre langues nationales dans leurs territoires de diffusion. Les cantons prennent des mesures particulières afin de protéger les langues nationales qui sont menacées dans un territoire donné; la Confédération leur accorde un soutien à cet effet.

⁴ La Confédération et les cantons encouragent la compréhension entre les communautés linguistiques et la présence des quatre langues nationales dans l'ensemble de la Suisse.

⁵ Les langues officielles de la Suisse sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les citoyennes et citoyens romanches et avec les institutions romanches. Les modalités sont réglées par la loi.

Le 1^{er} alinéa garantit le droit fondamental de la liberté de la langue. Il protège la liberté qu'a tout individu de s'exprimer oralement et par écrit dans la langue de son choix, notamment dans sa langue maternelle. Cette liberté est un des éléments essentiels de la protection de la personnalité. Dans une constitution entièrement révisée, elle devrait sans doute figurer dans la liste des droits fondamentaux. Même si la jurisprudence du Tribunal fédéral considère la liberté de la langue comme un droit fondamental non écrit, il est judicieux d'inscrire expressément ce droit en tête du nouvel article sur les langues, et ce pour une double raison: une garantie expresse permet premièrement de souligner l'importance fondamentale et universelle de la liberté de la langue. En second lieu, elle constitue la règle dont découlent toutes les autres dispositions sur le droit de la langue. Le principe de la liberté de la langue s'applique aux domaines privé et public. Mais il peut être limité, par exemple en vue de garantir la coexistence des communautés linguistiques dans un Etat plurilingue. La réglementation sur les langues officielles (5^e al.) apporte à cet égard les restrictions les plus nettes à la liberté de la langue. Il va sans dire que les restrictions à la liberté de la langue – à l'instar de celles qui concernent tous les autres droits fondamentaux – sont autorisées seulement si elles s'appuient sur une base légale, répondent à un intérêt public et respectent le principe de la proportionnalité.

Le 2^e alinéa déclare l'allemand, le français, l'italien et le romanche langues nationales de la Suisse. Il s'agit des quatre langues qui, sous leurs formes parlées et littéraires, sont en usage depuis longtemps sur le territoire actuel de la Suisse. Le 2^e alinéa reprend le premier alinéa de l'article 116 dans sa forme actuelle. Dans la version allemande, le terme «Nationalsprache» a été remplacé par l'expression plus usitée et plus appropriée d'ailleurs de «Landessprache». Cette modification rédactionnelle (qui n'a aucune conséquence sur les textes français, italien et romanche) correspond à la terminologie proposée en 1977 par la Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution (art. 36, 3^e al.) et en 1988 par le DFJP dans son essai de modèle pour une révision totale de la constitution (texte allemand, BBl 1985 III 191 ss, art. 1^{er}, 3^e al.). La

notion de «langue nationale» englobe toutes les formes de la langue parlée sur un territoire, soit la langue littéraire et les dialectes régionaux.

Les quatre langues nationales sont toutes égales. Aucune distinction n'est faite entre «grandes» et «petites» langues nationales, entre langues minoritaires et langues majoritaires. Ce principe d'égalité ne s'oppose toutefois pas à une réglementation différenciée de l'usage des langues dans les rapports officiels. Des motifs importants doivent cependant justifier de telles différenciations.

Le 3^e alinéa définit des buts et assigne des compétences. La première phrase dispose que les quatre langues nationales sont liées à un territoire et que la Confédération et les cantons ont le droit et le devoir de sauvegarder et de promouvoir les langues nationales sur leurs territoires respectifs. La deuxième phrase assigne en outre un mandat spécial en vue de protéger dans leurs territoires de diffusion les langues nationales menacées.

La réglementation visée au 3^e alinéa se réfère au principe de la territorialité qui, s'il n'est pas expressément mentionné dans l'article constitutionnel en vigueur, n'en est pas moins constamment inféré de l'article 116 par le Tribunal fédéral et par le Conseil fédéral. D'après la jurisprudence, ce principe vise, en sauvegardant l'homogénéité linguistique, à assurer la paix des langues et à protéger les minorités. Dans la pratique, il s'est toutefois révélé peu efficace. Il n'offre en effet aucune protection lorsque le rapport entre la majorité et la minorité devient incertain. Or c'est précisément dans ces situations-là que la paix des langues est la plus menacée. Le principe de la territorialité, tel qu'il a été appliqué jusqu'ici, a également été à peu près impuissant à assurer la protection des minorités linguistiques. Dans la plupart des cas, il a conduit à des décisions défavorables aux minorités concernées.

Conformément aux recommandations du groupe de travail Saladin, le principe de la territorialité est donc inscrit comme principe général dans la constitution. Les cantons et, subsidiairement, la Confédération, se voient ainsi confier la tâche de sauvegarder et de promouvoir les langues nationales dans leurs territoires de diffusion. Il ne faut cependant pas attacher à ce principe la même signification juridique dans tous les cantons et dans toutes les situations linguistiques. Il convient au contraire de le relativiser: plus une langue est menacée, plus l'intérêt public est grand à ce que des mesures soient prises pour sa sauvegarde et plus des mesures restreignant la liberté de la langue se justifient. Le 3^e alinéa oblige donc les cantons où une, voire deux langues nationales sont menacées, à prendre des mesures particulières – suivant les cas des mesures rigoureuses – afin d'enrayer le recul de cette langue et de garantir sa pérennité dans la région où elle est pratiquée. Peu importe à cet égard que cette langue soit majoritaire ou non dans la région concernée, car il faut aussi donner aux langues les moyens de se maintenir précisément là où elles sont pratiquées par une minorité relativement importante.

Cette mission s'adresse aujourd'hui principalement au canton du Tessin, où l'italien est fortement menacé dans son intégrité, et au canton des Grisons, où l'existence même du romanche est en danger. La formulation «menacées dans un territoire donné» signifie que la notion de langue menacée ne doit pas être considérée uniquement d'un point de vue national, mais qu'il peut au contraire se

présenter des situations où une langue, même si son existence n'est pas menacée à l'échelle de la Suisse, recule fortement dans une région déterminée.

Dans les autres cantons, où les frontières linguistiques sont très stables, il n'est pas nécessaire à l'heure actuelle de prendre des mesures de protection particulières. Toutefois, si le droit fédéral n'interdit pas aux cantons de prendre des mesures visant à maintenir l'homogénéité de l'aire linguistique, la constitution ne leur impose pas pour autant des obligations à cet égard. Toute mesure doit néanmoins répondre à des exigences très strictes du point de vue de la proportionnalité.

La tâche définie au 3^e alinéa incombe à la Confédération et aux cantons, mais vu leur souveraineté notamment en matière d'éducation, ce sont les cantons qui sont les premiers concernés. Le rôle de la Confédération consiste essentiellement, comme par le passé, à appuyer les mesures prises par les cantons, ainsi qu'elle le fait aujourd'hui déjà en apportant un soutien considérable aux efforts particuliers déployés par les cantons des Grisons et du Tessin pour promouvoir les cultures et les langues romanche et italienne (loi fédérale du 24 juin 1983 sur les subventions aux cantons des Grisons et du Tessin pour la sauvegarde de leur culture et de leurs langues; RS 441.3). Mais, particulièrement dans le domaine d'activité qui lui est propre, la Confédération peut compléter ce soutien par des mesures prises de son chef. La primauté des cantons est néanmoins expressément mentionnée pour ce qui est des mesures particulières visant à la sauvegarde des langues nationales menacées. Dans ce domaine, la Confédération joue exclusivement un rôle de soutien.

Il faut voir dans le 4^e alinéa un complément à la réglementation du 3^e alinéa, lequel ne concerne que la protection de chaque langue nationale à l'intérieur de ses territoires de diffusion. Dans toutes les parties du pays, il convient en effet non seulement de sauvegarder et de promouvoir la langue du lieu, mais encore d'entretenir la connaissance des autres langues nationales, de façon à maintenir et à développer l'aptitude et le désir des habitants d'une région linguistique à communiquer avec leurs compatriotes des autres régions.

Le 4^e alinéa va dans le sens de la relativisation du principe de territorialité apportée par le 3^e alinéa. La présence dans toutes les parties du pays des quatre langues nationales contribue fortement à améliorer les relations interculturelles. Les cantons dont la situation n'exige pas les mesures définies au 3^e alinéa doivent évidemment respecter, outre leur langue propre, les autres langues nationales. Le 4^e alinéa les exhorte à renforcer chez eux la place de ces dernières. Les immigrants venus d'autres parties du pays ne doivent plus être contraints de s'assimiler complètement à leur terre d'accueil, ils doivent au contraire être encouragés à cultiver, en plus de la langue de leur canton d'adoption, leur langue d'origine. On veut par là favoriser le plurilinguisme.

L'encouragement de la communication entre les régions linguistiques dépend avant tout de la place réservée à l'enseignement des langues dans les systèmes d'éducation cantonaux, et cela à tous les degrés, de l'éducation préscolaire à la formation des adultes. A cet égard, il importe notamment d'exploiter les possibilités de séjours linguistiques dans d'autres régions du pays, en organisant par exemple des échanges de classes ou d'enseignants et des cycles d'études d'une année dans une autre langue. Les cantons plurilingues peuvent ici jouer un rôle de

modèle en tirant profit des contacts qui s'établissent naturellement sur leur territoire entre communautés de langue maternelle différente.

Dans le domaine des relations interculturelles, la Confédération ne dispose que de moyens d'action restreints. Il en va ici de même que pour la sauvegarde des langues nationales: sa tâche consiste avant tout à soutenir, financièrement et par des mesures d'organisation, les efforts des cantons et des organisations privées. Cela n'exclut toutefois pas toute initiative de la Confédération. Elle peut déployer des efforts visant à améliorer la présence des quatre langues nationales et la compréhension entre les différentes communautés linguistiques dans les domaines qui sont de son ressort, comme les écoles régies par le droit fédéral, l'administration, les entreprises de la Confédération et l'armée (cf. ch. 23).

Le 5^e alinéa règle l'usage des langues nationales dans les rapports officiels. Cette disposition se divise en trois parties. La première phrase reprend la réglementation actuelle: l'allemand, le français, l'italien (dans leur forme littéraire) restent des langues officielles à part entière et de même rang. Elles peuvent toutes être utilisées dans les rapports officiels que la Confédération entretient avec les cantons, les communes, les citoyennes et citoyens ainsi que les institutions. A cet égard, il faudra s'efforcer de traiter l'italien avec plus de rigueur encore que dans le passé comme une langue officielle de rang équivalent.

La deuxième phrase répond à une préoccupation et à une attente de la population romanche ainsi que des Chambres (cf. ch. 11), lesquelles ont transmis une motion exigeant que la langue romanche soit davantage reconnue dans les rapports officiels. Selon le 2^e alinéa de l'article 116 en vigueur, le romanche n'est pas une langue officielle. Certaines lois fédérales autorisent toutefois son utilisation dans divers domaines pour les relations avec les autorités fédérales (par exemple en vertu de l'article 4 de la loi fédérale de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947; RS 273); dans certains cas, les autorités fédérales sont même tenues de l'employer (en vertu par exemple de l'article 14, 3^e alinéa, de la loi fédérale du 21 mars 1986 sur les recueils de loi et la Feuille fédérale; RS 170.512). Dans sa nouvelle teneur, l'article accorde au romanche le statut de langue officielle dans les rapports avec toutes les autorités fédérales. Pour ce qui concerne les rapports écrits avec l'administration fédérale, ce principe s'applique sans aucune restriction.

La dernière phrase du 5^e alinéa répond au besoin de réglementation qu'entraîne la reconnaissance limitée du romanche comme langue officielle. Il faut en effet prévoir les exceptions que la pratique imposera à l'usage du romanche en tant que langue officielle, notamment dans les écoles régies par le droit fédéral et au sein de l'armée. La Confédération conserve la compétence d'arrêter des dispositions d'exécution, en ce qui concerne notamment l'usage des trois principales langues officielles et l'utilisation d'une langue non sexiste au sein de l'administration.

23 Esquisse d'une politique fédérale des langues

A l'avenir, comme aujourd'hui, la politique des langues en Suisse ne sera pas uniquement axée sur le quadrilinguisme. A une époque marquée par de profonds bouleversements à l'échelle européenne, la Confédération est appelée à mener

une politique des langues qui ne coupe pas la Suisse de ses voisins, mais qui entretienne et renforce au contraire les échanges culturels et linguistiques avec eux. L'entretien de relations fructueuses entre la Suisse et d'autres communautés linguistiques en Europe et dans le monde passe toutefois par la sauvegarde et la promotion du quadrilinguisme. Et il faut qu'une telle politique soit menée dans le respect des autres minorités linguistiques de notre pays.

Le nouvel article 116 cst. que nous vous soumettons assigne dans cette optique une série de tâches à la Confédération et aux cantons. Si ces tâches sont dans une large mesure les mêmes, Confédération et cantons n'en ont pas moins un rôle spécifique à jouer. C'est pourquoi il est ici nécessaire de définir clairement le rôle de la Confédération.

Les tâches assignées à la Confédération par le nouvel article 116 se divisent en deux grandes catégories: la Confédération peut d'une part prendre de son chef des mesures directes dans le domaine de compétence qui lui est propre. D'autre part, et dans un champ peut-être plus large, la Confédération peut soutenir les mesures de sauvegarde et de promotion de la langue émanant des cantons et encourager les organisations qui cherchent des solutions aux problèmes linguistiques dans notre pays. A cet égard, la Confédération respecte scrupuleusement le principe de la compétence subsidiaire, dans le sens où elle se borne à apporter son soutien aux organisations et institutions compétentes. Les tâches assumées par la Confédération entraîneront sans aucun doute des conséquences financières. Les décisions correspondantes devront être préparées avec soin sur présentation de projets concrets et compte tenu de la situation financière et des priorités d'ordre politique et pratique.

La Confédération ne pouvant prendre des mesures directes pour encourager le quadrilinguisme en Suisse que dans le domaine de compétence qui lui est propre, une grande attention devra à l'avenir être portée à la question de l'utilisation des langues dans les rapports avec les autorités fédérales. Cette observation doit autant que possible s'appliquer également au romanche, sous réserve des modalités à régler au niveau de la loi. Aujourd'hui déjà, il est couramment admis que les démarches auprès de l'administration fédérale, du Tribunal fédéral, du Tribunal fédéral des assurances et des tribunaux administratifs de la Confédération puissent aussi être effectuées en romanche. L'administration fédérale répond le plus souvent dans la langue nationale utilisée par le correspondant. Les décisions sont en règle générale formulées dans la langue nationale employée lors de l'instruction, sinon dans la langue de la décision attaquée.

Pour ce qui concerne la diglossie, un changement d'attitude est indispensable. Il faut ici s'en tenir au principe suivant: n'utiliser que la langue littéraire pour l'écrit et limiter l'usage du dialecte aux conversations entre personnes dont le dialecte est la langue maternelle. Des directives correspondantes peuvent être édictées non seulement pour les autorités fédérales, mais aussi pour les entreprises de la Confédération et l'armée.

Il convient également de faire des efforts en vue d'améliorer la qualité rédactionnelle des textes officiels, aussi bien des originaux que des traductions. Il faut notamment redoubler d'efforts dans le domaine de la traduction, tout particulièrement en italien, et développer les services de traduction du français et de

l'italien vers l'allemand; on renforcera ainsi la représentation des minorités linguistiques au sein de l'administration fédérale. Il faut également intensifier les activités de traduction vers le romanche. Le statut plus favorable réservé au romanche dans le nouvel article 116 nécessitera des travaux de traduction supplémentaires, notamment en ce qui concerne les publications fédérales.

Le développement des connaissances linguistiques et culturelles des fonctionnaires fédéraux mérite une attention particulière. Il faudrait en premier lieu compléter les possibilités de perfectionnement dans ce domaine. Pour établir un meilleur équilibre entre les groupes linguistiques et encourager l'interculturalité au sein de l'administration fédérale, il est d'une part nécessaire d'engager le personnel en conséquence et d'autre part d'améliorer les conditions de travail des fonctionnaires faisant partie d'une minorité linguistique, et ce particulièrement dans la Ville fédérale.

La Confédération est également habilitée à prendre des mesures directes pour favoriser les connaissances linguistiques et culturelles des étudiants fréquentant les écoles régies par le droit fédéral (EPF de Zurich et de Lausanne, Institut suisse de pédagogie pour la formation de professionnels, etc.).

Le service des langues créé naguère à l'Office fédéral de la culture continuera de s'occuper des problèmes concernant les minorités linguistiques. Avec une coordination optimale des tâches imparties à divers services, il devrait être possible de garantir une politique fédérale ciblée et cohérente en matière linguistique. Il est ici notamment fait allusion aux services de la Chancellerie fédérale, du Département fédéral des affaires étrangères, du Département fédéral de l'intérieur et du Département fédéral des finances. Il ne s'agit pas en l'occurrence de redistribuer les tâches, mais d'aboutir à une collaboration plus efficace.

La Confédération ne doit pas limiter son engagement pour le maintien des quatre langues nationales et pour une meilleure compréhension entre les communautés linguistiques à son propre domaine de compétence. Elle doit en effet poursuivre et intensifier ses activités subsidiaires. A cet égard, elle devra accroître à moyen terme les contributions qu'elle accorde aux cantons des Grisons et du Tessin pour les aider à promouvoir leur culture et leurs langues; à ce propos, nous vous avons proposé dans un message du 5 septembre 1990 une réglementation provisoire visant à augmenter ces contributions pour compenser le renchérissement (cf. ch. 311). Mais il est nécessaire d'envisager des mesures particulières en vue de maintenir et de renforcer la présence des langues nationales menacées et la compréhension entre les groupes culturels. La Confédération pourra à l'avenir s'appuyer sur les résultats du Programme national de recherches 21 «Pluralité culturelle et identité nationale» pour élaborer des programmes de mesures précis. Le programme 21, qui est actuellement en phase d'évaluation, sera publié prochainement. Il convient en premier lieu de penser à renforcer les contributions destinées à la formation et au perfectionnement. Il ne faut à cet égard pas tenir compte des possibilités de formation seulement dans les régions linguistiques menacées, mais à l'échelle de la Suisse entière.

En ce qui concerne le romanche, la Confédération étudie actuellement la possibilité d'octroyer des subsides à des centres de formation pour adultes (enseignants, chercheurs, artistes de langue romanche) et en faveur de la

formation professionnelle. Il faut par ailleurs encourager les Suisses venant s'établir dans les régions rhéto-romanes à apprendre le romanche. Il ne faut pas oublier que le romanche est la seule langue nationale ne pouvant compter sur aucun arrière-pays linguistique, ce qui veut dire qu'elle doit se forger, se développer et se renouveler de l'intérieur. Dans ces conditions, il convient d'être particulièrement attentif, non seulement à la formation au sens strict, mais également à ces supports de la langue que sont les maisons d'édition et les médias écrits.

En Suisse italienne aussi, les centres de formation pour adultes revêtent une grande importance. Il faut toutefois entreprendre des efforts supplémentaires pour soutenir cette langue nationale. Dans de nombreuses professions, on ne trouve par exemple pas de manuels d'apprentissage en langue italienne. La situation des étudiants italophones, contraints de faire leurs études universitaires dans d'autres régions linguistiques, laisse à désirer. A cet égard, la création d'une université n'offrirait pas uniquement un centre de formation adéquat pour les étudiants tessinois; elle contribuerait aussi à renforcer l'identité culturelle de toute une région et conférerait plus de prestige et d'assise à l'italien en Suisse. Il faut dire que la création d'une université au Tessin ne sera possible qu'avec l'appui financier de la Confédération.

L'introduction ou le développement de cours d'italien et de romanche dans les écoles de Suisse serait également une mesure envisageable pour renforcer la présence des langues nationales les plus minoritaires. Il est en outre vital de développer l'enseignement du romanche dans les régions rhéto-romanes périphériques. Les efforts entrepris par les universités de Fribourg et de Zurich ainsi que par l'EPF de Zurich, qui ont créé des chaires de langue et littérature romanches, méritent d'être cités en exemple.

Pour que l'italien ait une chance de renforcer sa présence en Suisse, il faut donner véritablement aux écoliers la possibilité de choisir l'italien comme seconde langue nationale. Pour améliorer la compréhension entre les différentes régions linguistiques, il faudra à l'avenir renforcer l'initiation aux autres cultures dans l'enseignement. Cela suppose une prise en compte de la situation linguistique et de la diversité culturelle de notre pays à tous les niveaux d'enseignement. La formation des jeunes enseignants revêt à cet égard une importance capitale. Tout cela est cependant du ressort des cantons. Il faut en effet rappeler que, exception faite des Ecoles polytechniques fédérales, la Confédération ne dispose d'aucune compétence directe en matière d'éducation. Toutefois, il serait judicieux qu'elle puisse apporter aux cantons un soutien à caractère subsidiaire, notamment dans le domaine de l'élaboration des moyens d'enseignement voulus. Il va sans dire que les cantons conservent leur entière souveraineté en matière d'éducation.

La Confédération sera à l'avenir également appelée à s'engager dans d'autres domaines en vue d'encourager les contacts interculturels. Les médias, par exemple, revêtent une importance primordiale dans l'optique de la compréhension entre les communautés linguistiques. Comme pour l'éducation, la Confédération ne dispose ici que de compétences limitées et doit donc se borner pour l'essentiel à exercer une activité de type subsidiaire. Elle peut notamment prendre les mesures décrites ci-après.

Les agences de presse d'importance nationale qui offrent des services dans deux, trois ou quatre langues nationales méritent une attention particulière; malheureusement peu rentables économiquement parlant, elles sont des éléments essentiels de la vie politique, culturelle et linguistique. Pour favoriser la perméabilité de l'information entre les différentes régions du pays, il serait bon de promouvoir les échanges de journalistes, avec l'appui de la Confédération.

La Confédération est soucieuse de développer en collaboration avec les PTT un réseau qui permette d'émettre les programmes de la SSR dans les trois plus grandes langues nationales sur la majeure partie du territoire. Pour ce qui regarde les programmes en langue allemande, il incombera aux responsables de la SSR de veiller à réglementer l'utilisation des langues lors des émissions radiophoniques ou télévisées en tenant mieux compte des grandes lignes de la politique culturelle.

L'édition suisse est également un domaine important dans l'optique de la compréhension entre les différentes cultures. En raison de la configuration linguistique de notre pays, l'édition ne constitue un domaine homogène ni économiquement ni culturellement. Or, dans la perspective de l'évolution en Europe, la Confédération souhaite voir l'édition suisse remplir davantage sa mission culturelle d'envergure nationale en organisant par exemple régulièrement des actions et des projets communs.

L'édition suisse italienne mérite d'être particulièrement encouragée. Son rôle principal réside indéniablement dans le fait de contribuer à maintenir et à promouvoir la culture de la Suisse italienne; mais en plus des publications de portée régionale, il serait également souhaitable qu'elle s'intéresse davantage aux marchés suisse et européen. Ainsi, il faudrait que les maisons d'édition suisses italiennes publient plus de traductions d'œuvres littéraires romandes et alémaniques, aujourd'hui fréquemment laissées à leurs concurrentes italiennes.

Dans le secteur de l'économie, les possibilités d'intervention de la Confédération sont réduites. Il faut toutefois souligner avec force que la sauvegarde et le renforcement de l'italien et du romanche passent nécessairement par une présence accrue de ces deux langues minoritaires dans l'économie. La Confédération pourra à tout le moins adapter des lois et des ordonnances sur la base du nouvel article 116 en vue de sensibiliser le monde de l'économie à la question du quadrilinguisme. Nous songeons ici avant tout aux réglementations concernant les notices des médicaments et des produits toxiques ainsi que l'étiquetage des denrées alimentaires et des appareils techniques.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

311 Confédération

La Confédération accorde actuellement, sur la base d'une loi datant du 24 juin 1983, des subventions d'un montant total de 5 millions de francs par an aux cantons des Grisons et du Tessin pour la sauvegarde de leur culture et de leurs langues (RS 441.3). Nous vous avons proposé dans un message du 5 septembre 1990 (FF 1990 III 456) d'augmenter ces subventions de 25 pour cent pour les

adapter au renchérissement; nous avons souligné à cette occasion qu'il s'agissait d'une mesure d'urgence à caractère provisoire, en attendant l'élaboration d'une nouvelle politique des langues. La persistance de la pression qui s'exerce sur les cultures et les langues italienne et romanche montre qu'il sera indispensable d'accroître le soutien financier de la Confédération. Celui-ci pourra toutefois seulement être chiffré lorsqu'un nouveau plan de politique linguistique se sera concrétisé sous la forme d'une loi fondée sur le nouvel article constitutionnel. A cet égard, on peut attendre des prestations supplémentaires de la Confédération destinées à promouvoir la compréhension et la bonne entente entre les communautés linguistiques, de même que la présence des quatre langues nationales dans toute la Suisse. L'adoption de telles mesures est devenue une tâche prioritaire vu l'importance que le quadrilinguisme revêt pour l'avenir de notre Etat fédéral.

La reconnaissance partielle du romanche comme langue officielle entraînera pour la Confédération des coûts de traduction supplémentaires estimés à environ un million de francs par an, y compris les coûts en personnel. Pour ce qui regarde le personnel, il faudra à plus ou moins long terme songer à renforcer le service chargé des minorités linguistiques et culturelles, qui ne compte aujourd'hui qu'un seul poste. Conformément aux buts de la présente révision, il importera également de développer les autres services linguistiques de l'administration fédérale, en particulier les services de traduction de l'italien et du français vers l'allemand.

Comme nous l'avons indiqué au chiffre 23, il faudra attendre que des projets concrets existent pour évaluer avec précision les conséquences financières. Les décisions seront alors prises compte tenu de la situation financière et des priorités d'ordre politique et pratique.

312 Cantons et communes

Les cantons et les communes partagent avec la Confédération la responsabilité du maintien et du renforcement du quadrilinguisme. Il est normal qu'ils assument à ce titre des charges, dont le montant variera selon les cas. Les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel seront généralement minimes, sauf pour les cantons des Grisons et du Tessin, qui devront supporter des charges plus importantes. Ces deux cantons peuvent toutefois compter sur une aide accrue de la Confédération.

32 Autres conséquences

La révision de la constitution entraînera vraisemblablement des conséquences légales et jurisprudentielles pour les cantons et les communes. Nous vous renvoyons ici en particulier aux chiffres 125, 22 et 23 du présent message.

4 Programme de la législature

Le projet est annoncé dans le rapport sur le programme de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 417, ch. 2.16).

5 Rapports avec le droit européen

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), ratifiée par la Suisse, contient un principe général interdisant toute forme de discrimination, notamment en matière de langues (art. 14 CEDH). Cette disposition ne concerne toutefois que les droits et les devoirs mentionnés dans la convention.

Par ailleurs, diverses initiatives ont été prises récemment en vue de valoriser les langues minoritaires. Il faut à ce propos tout particulièrement mentionner le projet de Charte européenne des langues régionales et minoritaires proposé par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Une commission d'experts instituée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe examine actuellement la possibilité de conclure sur la base de ce texte une convention internationale. Le projet de charte contient une série de principes en vertu desquels les parties s'engagent à tenir compte de la sauvegarde et de la promotion des minorités linguistiques dans leur législation et leur politique culturelle. Le texte invite aussi les Etats à accorder des prestations financières pour soutenir les minorités linguistiques.

Il convient aussi de mentionner ici le document final de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la Dimension humaine de la CSCE du 29 juin 1990, qui contient des règles détaillées concernant la protection des minorités linguistiques (cf. ch. 30 ss et spécialement 33 et 34 dudit document). Enfin, rappelons que la sauvegarde et la promotion de la diversité culturelle et linguistique et, particulièrement, des langues minoritaires, s'inscrivent dans le droit fil de la politique de la Communauté européenne.

34382

Arrêté fédéral concernant la révision de l'article constitutionnel sur les langues (art. 116 cst.)

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 4 mars 1991¹⁾,
arrête:*

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 116

¹ La liberté de la langue est garantie.

² Les langues nationales de la Suisse sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche.

³ La Confédération et les cantons veillent à sauvegarder et à promouvoir les quatre langues nationales dans leurs territoires de diffusion. Les cantons prennent des mesures particulières afin de protéger les langues nationales qui sont menacées dans un territoire donné; la Confédération leur accorde un soutien à cet effet.

⁴ La Confédération et les cantons encouragent la compréhension entre les communautés linguistiques et la présence des quatre langues nationales dans l'ensemble de la Suisse.

⁵ Les langues officielles de la Suisse sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les citoyennes et citoyens romanches et avec les institutions romanches. Les modalités sont réglées par la loi.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

34382

¹⁾ FF 1991 II 301

Message concernant la révision de l'article constitutionnel sur les langues (art. 116 cst) du 4 mars 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	18
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.019
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.05.1991
Date	
Data	
Seite	301-334
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 555

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.