

*"Il est naturel que l'Administration publique soit à la fois un miroir et un acteur du changement social. ...*

*Quelle orientation peut-on prévoir et souhaiter? Miroir ou acteur d'abord? L'Administration ne peut pas, c'est de plus en plus clair, demeurer l'acteur guide de la société. La société, en fait, est en avance sur elle et il serait important qu'elle se rénove pour être capable de la suivre."*

Michel Crozier (2000)

Verio Pini

### **Réflexions autour de l'article 9 de la loi sur les langues nationales (LLC)**

Monsieur le Président, Mesdames et messieurs,

je suis très heureux de pouvoir m'exprimer devant vous et j'ai accepté avec plaisir l'invitation du Comité. *Helvetia Latina* (HL) offre le public idéal par rapport au sujet que nous allons développer; un public d'initiés, qui a suivi le débat sur les langues depuis des décennies, qui en connaît les enjeux, les revendications, les derniers épisodes de cette longue histoire, et tout particulièrement les discussions qui ont accompagné la loi sur les langues nationales et son entrée en vigueur.

Je me suis donc permis de proposer un sujet relativement complexe, quelque peu rébarbatif et nécessairement fourbi de citations de sources :

« Réflexions autour de l'article 9 de la loi sur les langues nationales »,

qui présuppose une bonne connaissance du contexte, qui est étroitement lié à d'autres facteurs et donc à plusieurs dispositions normatives, et qui soulève plus de problèmes que de réponses. Je remercie d'ailleurs le Comité qui a accepté ce choix!

Deuxième raison à ce choix: c'est un point central et la discussion ne fait que recommencer; pour l'instant il n'y a pas encore de solutions miracle, mais seulement ... la continuité ... des pistes à étudier et des hypothèses à vérifier, même si le sujet est loin d'être une nouveauté. Il y a donc un côté 'laboratoire' et HL est un

lieu privilégié pour en parler. Avant de commencer, je vous rappelle le libellé de l'article 9 de la loi <sup>1</sup>):

### **Art. 9 Conseil fédéral et administration fédérale**

<sup>1</sup> Les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération et les employés de l'administration fédérale travaillent, au choix, en allemand, en français ou en italien.

<sup>2</sup> Les organes fédéraux auxquels la législation sur le personnel de la Confédération donne le statut d'employeur fournissent les outils nécessaires.

Le libellé est simple et clair et répond en symétrie à l'article 6, qui est son équivalent pour le citoyen :

### **Art. 6 Choix de la langue**

<sup>1</sup> Quiconque s'adresse aux autorités fédérales peut le faire dans la langue officielle de son choix.

<sup>2</sup> Les autorités fédérales répondent dans la langue officielle utilisée par leur interlocuteur. Elles peuvent répondre dans une autre langue officielle moyennant son accord.

<sup>3</sup> Les personnes de langue romanche peuvent s'adresser aux autorités fédérales dans un de leurs idiomes ou en rumantsch grischun. Ces autorités leur répondent en rumantsch grischun.

Ces formulations – vous vous en doutez – ne sont pas nées du jour au lendemain ; elles reposent sur une longue histoire et je vous propose d'en parcourir quelques extraits : 3-4 épisodes d'une histoire de 30 ans !

## **1951-1983**

La possibilité de travailler dans sa propre langue n'est pas une préoccupation ni dans les Instructions de 1951<sup>2</sup>, ni dans celles de 1965 (23.XI); l'accent y est mis sur la représentation quantitative et qualitative des minorités dans l'administration « *au*

---

<sup>1</sup> RS 440.1

<sup>2</sup> «Instructions du Conseil fédéral concernant la représentation des minorités linguistiques dans l'administration générale de la Confédération »

niveau dirigeant », « dans les sphères les plus élevées » come dit encore le Conseiller fédéral Roger Bonvin en 1966, dans une circulaire adressée aux Départements.

La même préoccupation caractérise les Instructions du 12 janvier 1983 – fruit de la révision de celles de 1965, demandée par le Postulat Delamuraz, et donc connues par la suite comme *Instructions Delamuraz*<sup>3</sup> – et bien, dans ces Instructions fait son apparition le point (3), que je vous cite:

« (3) **Langue de travail**

Pour que l'esprit latin garde sa juste place, les offices **confieront davantage à des fonctionnaires romands et tessinois la rédaction de textes** destinés à être traduits et publiés. En adaptant au besoin l'organisation du travail, ils s'emploieront en outre à ce que **les textes de lois et les documents d'une certaine importance** soient établis, en nombre croissant simultanément en allemand, en français et, éventuellement, en italien. Les travaux de traduction ne seront confiés qu'occasionnellement à des agents qui ne sont pas traducteurs."

## 1983-1989

Avec les *Instructions Delamuraz* - nous sommes en 1983 - commence une période très active et fructueuse en matière de plurilinguisme .

Suite à la réponse du Conseil fédéral au Postulat du CN du 20 avril 1978, sur les minorités linguistiques, on crée le Groupe de travail « Communautés linguistiques dans l'administration fédérale » et le CF lui confie plusieurs mandats : la préparation d'un *Rapport statistique concernant les minorités linguistiques dans l'administration fédérale* (livré et approuvé le 23 novembre 1983), ainsi que l'établissement de rapports bisannuels sur les agents rangés dans les classes supérieures et une enquête détaillée sur les conditions de travail.

Le 10 novembre 1986 le même Groupe de travail rend son: « *Rapport sur les conditions de travail des agents de l'administration fédérale à Berne, selon leur langue maternelle* », assorti de 17 Recommandations.

---

<sup>3</sup> Où, soit dit en passant, le CF en répondant affirme que « la stricte proportionnalité serait trop souvent insuffisante » et accepte donc de dire qu'« *Une représentation plus que proportionnelle des minorités peut s'imposer suivant les circonstances* » (Principe directeur d.): excellent principe, abandonné par la suite: il y était encore dans les Instructions du 19 février 1997, mais il ne figure plus explicitement dans les Instructions de 2003!).

Après avoir constaté que – je cite - « Une administration multilingue intégrée suppose non seulement une représentation équitable des langues nationales, mais aussi la présence d’agents polyglottes, des choix de langue dans les situations de communication et une organisation des travaux de traduction fonctionnelle aussi bien que conforme aux exigences découlant des droits reconnus aux différentes communautés linguistiques. » - fin de citation - le texte recommande de :

**« 5. Rappeler que les agents rédigent dans leur langue en tant que c’est une langue officielle.**

La meilleure façon de combattre les craintes de l’hégémonie qui tendrait à dévaloriser tout texte non conçu en allemand consiste, pour les Latins, à ne pas présumer cette hégémonie en rédigeant d’emblée en allemand. Si tous les Latins se tenaient à cette recommandation, leur crainte – fondée ou non – que leur textes perdent en considération s’ils ne sont pas rédigés en allemand, serait sans objet. Les progrès de la bureautique devraient permettre aux Latins de dactylographier leurs textes sans difficultés particulières. »

Le rapport demande en outre de:

**« 8. Instaurer une organisation efficace de la traduction allemande**

Étant donné le nombre et la dispersion des agents latins, il semble peu indiqué de s’inspirer de l’organisation officielle de la traduction française et italienne. Cependant, des travaux de traduction pourraient être prévus dans les cahiers des charges des nouveaux collaborateurs germanophones des classes 4 à 7. Il faudrait aussi veiller à ce que ... »

Comme vous constatez, nous ne sommes pas encore au « **droit de travailler dans sa propre langue** », mais la revendication prend forme et légitimation, par le biais d’une valorisation des connaissances linguistiques des agents (en garantissant en même temps l’égalité des droits entre les communautés linguistiques au niveau de recrutement et de carrière), qui se traduit en fonctionnement interculturel: on veut «une administration multilingue intégrée», qui combine à la fois un intérêt de politique générale et une image positive pour la Confédération elle-même.

Par la même occasion on constate non seulement la nécessité de développer la traduction vers l’allemand, mais aussi de renforcer les compétences linguistiques du personnel dans son ensemble.

L'enquête et le rapport de 1986 sont un point important dans notre histoire 'interne' ! De là prend forme le «*Programme de réalisation des recommandations*» lancé à partir du 23 septembre 1987, avec un délai d'une année environ pour mettre en pratique les différentes mesures. Un premier bilan devait suivre, à la fin de 1988.

Les points qui nous intéressent, confiés par mandat à l'Office fédéral du personnel (OFPER) et à la Chancellerie fédérale (ChF), sont présents dans ces termes :

- «5.1 Détermination des conditions qui permettent aux agents de rédiger dans leur langue maternelle
- 5.2 Examen de l'état de ces conditions dans les offices, en particulier en capacités de traduction.
- 5.3 Propositions pour une révision des directives du Département fédéral des finances (DFF) (15 décembre 1982).
- 8. La ChF se charge de l'organisation de la traduction allemande.»

Je relève en passant que, depuis 1983-84, HL (fondation: 9 juin 1980) joue un rôle de plus en plus actif.<sup>4</sup>

Le 17 août 1988 elle écrit une lettre au Conseil fédéral et M. Stich - chef du DFF - y répond l'année suivante, le 22 mars, avec un document détaillé, dans lequel il passe en revue tous les sujets soulevés, souligne les progrès accomplis, mais aussi tout ce qui reste à faire, et il formule des propositions. Une semaine avant, le 9 mars, l'OFPER avait organisé une Journée de Conférences : «*Les langues nationales dans l'administration fédérale*», avec discours d'ouverture de M. O. Stich. Deux mois plus tard HL organise à son tour une *Table ronde*, sur le «Trilinguisme administratif et le trilinguisme législatif», ...:

**Bref:** le rythme de la discussion s'accélère et un extrait du discours de Monsieur Stich résume assez bien l'état de la réflexion à la fin des années '80 au sein de l'administration fédérale:

« La question linguistique concerne le fonctionnement même de l'administration et peut devenir un moyen pour valoriser nos variétés culturelles. Notre administration doit être interculturelle. »

\*\*

---

<sup>4</sup> Helvetia Latina, "Faits et documents 1980-2005", passim.

Entre-temps la discussion s'intensifie aussi sur d'autres plans : dans le monde académique, dans la société civile, au niveau parlementaire ... et donc pour finir, à nouveau ... administratif.

Sans vouloir tout mélanger, il faut rappeler au moins deux grands chantiers presque concomitants, qui vont alimenter les discussions historiques, culturelles et identitaires qui précèdent et accompagnent les célébrations du 700<sup>ème</sup> de la Confédération.

Dans le monde académique, le:

- **PNR 21** : « Pluralisme culturel et identité nationale » (1986-1991, actes 1994) sous la direction de Georg Kreis, mène une vaste enquête au niveau national, constate les nouvelles habitudes dans la mobilité de la population, les comportements interculturels, les nouveaux media, les avantages et les inconvénients, la rigidité et les ambiguïtés du principe de territorialité et demande plus de liberté linguistique. Ses conclusions seront connues en 1991 et les actes seront publiés en trois langues en 1994<sup>5</sup>.

Parallèlement, au niveau parlementaire:

- une motion du conseiller national **Martin Bundi** (85.516, du 21.VI.1985), demande de redéfinir le statut constitutionnel du romanche et suscite là aussi un débat de grande envergure.

Le Conseil fédéral se saisit du dossier et sous la direction du Département fédéral de l'intérieur (DFI), demande un état des lieux qui embrasse l'ensemble de la politique linguistique. Un 'Groupe de travail' traite de la communication en suisse et du rôle des langues officielles et nationales dans l'optique d'une révision éventuelle de l'art. 116 Cost.

- Le Rapport final « Quadrilinguisme en Suisse : présent et futur » est publié le mois d'août 1989, contient une synthèse remarquable de

---

<sup>5</sup> Die Schweiz unterwegs, Kreis G., Helbing & Lichtenhahn, Basel, Frankfurt a. Main, 1993 / La Suisse chemin faisant, Kreis G., L'Age d'homme, Lausanne, 1994 / La Svizzera in cammino, Kreis G., Armando Dadò editore, Locarno, 1995.

toute la problématique liée au fédéralisme linguistique suisse et propose deux variantes d'article 116, pour la rédaction du futur message du CF.

Grâce à ce vaste débat, l'attention se focalise autour de deux principes, qui sont à la base de notre fédéralisme linguistique: la *liberté de la langue* d'un côté et le principe de *territorialité* de l'autre.<sup>6</sup>

La dimension est bien sûr une autre, mais le premier principe est étroitement lié, par analogie, à la revendication qui nous intéresse ici : le droit de travailler dans la langue de notre choix.

## 1990-1997

Nous n'avons pas le temps d'entrer dans les détails, mais nous devons en retenir l'essentiel. Suite à la Motion Bundi et après avoir établi les bases du sujet avec le «*Rapport sur le Quadrilinguisme*», le 4 mars 1991, le CF présente son:

- 91.019 Message concernant la révision de l'article constitutionnel sur les langues (art. 116 Cst), du 4 mars 1991<sup>7</sup>

... et propose aux Chambres un projet d'article 116 Cst. qui proclame au premier alinéa: "La liberté de la langue est garantie."

Dans son commentaire (p. 324) il ajoute:

« Le 1<sup>er</sup> 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

---

<sup>6</sup> Restriction basée sur la jurisprudence du TF, mais aussi sur les mœurs (DFJP).

<sup>7</sup> FF 1991 II 293

réglementation sur les langues officielles (5<sup>e</sup> 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. »**

Vous connaissez la suite: le débat, surtout au Conseil des États, avec Jean Cavadini NE (président de la CDIP), sera très vif et, pour finir, l'alinéa 1 sera sacrifié "*pour la paix des langues*" (6 octobre 1995). L'article 116, ainsi 'mutilé', sera approuvé par le peuple le 10 mars 1996 à large majorité.<sup>8</sup>

Quelques années plus tard, dans le cadre de la révision totale de la Constitution de 1999, l'article accepté par le peuple sera reformulé pour devenir l'actuel article 70. La 'liberté de langue' sera enfin reconnue et deviendra un article autonome, l'article 18 de la nouvelle Constitution, parmi les droits fondamentaux!

\*\*

Au delà de cet épisode politique, les acquis sont importants. Même si l'évolution et la mise en pratique au niveau constitutionnel prendront encore du temps (presque 10 ans ! comme on a vu), la notion de *liberté de langue* s'impose dans les différents contextes et transforme aussi la revendication interne à l'administration: désormais on revendique ouvertement le droit de parler et écrire dans sa propre langue. À partir de 1991, on retrouve cette idée non seulement parmi les adeptes - par exemple dans différentes prises de position d'HL - mais aussi officiellement dans les propos du Conseil fédéral et au Parlement !

Un pas décisif dans cette direction se retrouve dans le:

- 92.036 Rapport des Commissions de la gestion (CdG) aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1991, du 10 avril 1992<sup>9</sup>

Sur le suivi des recommandations de la CdG - (... de 1979! donc de douze ans auparavant !) - au sujet du plurilinguisme, la Commission constate en 1991 que la situation des latins ne s'est pas améliorée. Deux facteurs problématiques expliquent

---

<sup>8</sup> Le 6 juin 1993 le Canton de Berne accepte sa nouvelle Constitution. Son art. 15 proclame: «La liberté de la langue est garantie.»

<sup>9</sup> FF 1992 III 503



à ses yeux les difficultés et les retards: le recrutement et le fonctionnement interne. Sur ce constat, elle formule des nouvelles recommandations:

" **Commission de la Gestion**

## **2 Représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération**

**236**

Notre Commission estime que la *possibilité de travailler dans sa propre langue maternelle* est un droit qui appartient à chaque fonctionnaire de l'administration fédérale. A ce propos, elle recommande les mesures suivantes:

**236.1**

Renforcer les services de *traduction* en tenant compte des besoins d'une administration plurilingue;

**236.2**

Introduire les systèmes TED dans au moins deux langues (allemand et français)."

## **24 Avis du Conseil fédéral**

**242** La question de la *langue de travail* est aussi centrale. L'administration assure le droit à chacun de rédiger dans sa propre langue et de ne pratiquer que passivement une autre langue officielle. Ce principe doit s'appliquer à tous les types de tâches et de techniques, y compris aux nouvelles technologies.

### **243.6 Possibilité de travailler dans sa langue maternelle**

Il importe que chacun et chacune puisse travailler dans sa propre langue, c'est un droit qu'il faut maintenir et défendre, tout en précisant que cela ne doit pas se traduire par une rupture de la communication directe. Bien au contraire, ce principe doit être à la base d'un fonctionnement fondamentalement souple, direct et plurilingue.

En particulier face aux nouvelles technologies, l'adaptation au poste de travail ne doit pas être freiné en raison de barrières linguistiques.»

C'est donc sur ces bases – les propos de la CdG et l'avis du CF de 1992 - que l'administration va vivre désormais de 1991 à 2010, date de l'entrée en vigueur de la loi sur les langues nationales.

- Au nombre des instruments proposés par l'OFPER en 1992: les 'Accords de promotions linguistique' et un plan d'action où chaque partie (chaque office ou département) est directement responsable:

"Ce plan d'action représente une réponse directe à la recommandation **232** de la Commission de gestion du Conseil national, parce que l'introduction d'un tel système, dans lequel chaque partie est directement responsable de ses objectifs spécifiques, implique une prise de conscience de la problématique des rapports entre les communautés linguistiques et de leur représentation. **Il permet de fonctionner selon les principes d'une gestion moderne et efficace, qui développe les motivations et s'appuie sur les particularités de chaque contexte ainsi que sur les objectifs choisis par les intéressé-e-s et adaptés à chaque service.**

**Ce système d'accords de promotion linguistique (APL)** pourrait constituer un banc d'essai, avant l'introduction éventuelle d'une stratégie plus stricte, qui serait la définition d'objectifs quantifiés sous forme de quotas."

Dans la même perspective et avec cohérence, le 19 février 1997 les *Instructions Delamuraz* sont remplacées par une nouvelle version, plus mûre, qui souligne clairement le changement de pratique de l'OFPER.

Le texte précise en effet parmi ses objectifs de base :

**« 1 Buts et champ d'application**

<sup>1</sup> Les présentes instructions ont pour but de promouvoir le plurilinguisme au travail et de mettre à profit les **propriétés pluriculturelles de l'administration**. Dans le cadre du développement du personnel et de l'organisation, les services sont tenus de concrétiser l'égalité des chances et de promouvoir la compréhension mutuelle des communautés linguistiques. **Ils doivent permettre à tous les agents de travailler dans leur propre langue pour autant que celle-ci soit une langue officielle.** »

... concernant la Langue de travail (3):

**« 3 Langue de travail**

**31**

<sup>1</sup> Les langues officielles allemande, française et italienne sont les **langues de travail orales et écrites**.

<sup>2</sup> **En règle générale, les agents travaillent (production orale et écrite) dans leur propre langue pour autant qu'elle soit une des langues de travail.** Ils disposent des instruments appropriés tels que logiciels, dictionnaires et documentation dans leur langue.

**32**

**Les agents alémaniques parlent l'allemand, et non le dialecte suisse alémanique**, en présence de personnes d'une autre langue. L'utilisation du dialecte nécessite l'assentiment de tous les participants. »

Intéressant aussi le communiqué de presse qui accompagne les nouvelles

Instructions:

**"Administration fédérale plurilingue**

**Le Conseil fédéral a adopté aujourd'hui de nouvelles instructions visant à promouvoir le plurilinguisme dans l'administration générale de la Confédération. Les collaboratrices et collaborateurs de langue française et italienne pourront davantage s'exprimer dans leur langue au travail. De ce fait, la Confédération pourrait tenir lieu de référence dans la promotion de la cohésion linguistique et culturelle de notre pays.**

Suite à deux motions parlementaires, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à revoir les directives actuelles concernant la promotion des communautés linguistiques et du plurilinguisme dans l'administration générale de la Confédération. **Désormais, ce qui est quotidien pour les germanophones doit l'être également pour les communautés linguistiques latines: le personnel romand et italophone pourra utiliser beaucoup plus facilement sa langue au travail.**

Afin de mieux se comprendre, les collaborateurs et les collaboratrices de l'administration doivent connaître au moins une deuxième langue officielle. Une offre étendue en matière de formation leur permet d'approfondir leurs connaissances en fonction de leurs besoins. En outre, des mesures ciblées accroîtront les chances des minorités linguistiques lors des procédures de nomination. ..."

Le contenu est donc là, mais il s'agit évidemment d'Instructions, par nature moins contraignantes qu'un article de loi ou d'ordonnance !

Le combat continue ... (et se durcit ... avec la nouvelle vague du *New public management*, avec les mesures d'épargne, etc. ...)

\*\*

## 1997-2007

Avec l'acceptation de l'art. 116 Cst. par le peuple, en 1996, peut commencer l'élaboration d'une loi d'application.

Je vous épargne les détails, ... les hypothèses de deux lois séparées – une pour langues et l'autre pour la compréhension – les conclusions du groupe de travail interdépartemental, celles du groupe paritaire 'Confédération et cantons' (dir. Andreas Iten), les différents projets et enfin les choix du message; tout ceci prend environ six ans.

...

La formulation de l'article 9 tel que vous la connaissez se retrouve avec peu de changements dans toutes les étapes qui ont accompagné la genèse de la loi sur les langues nationales, avant et après son refus par le CF en 2004, ainsi que la phrase de commentaire que nous avons déjà lu dans l'avis du CF de 1992.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> En particulier :

- Commentaires sur la genèse et la portée du projet préliminaire de loi sur les langues (LLC), du : « Groupe de travail paritaire de la Confédération et des cantons pour la préparation de la loi sur les langues », 29 mars 2001.

### **Projet préliminaire :**

**Art. 9** "Conseil fédéral et administration fédérale

<sup>1</sup> Les membres du Conseil fédéral et les employés de la Confédération travaillent dans la langue officielle de leur choix.

<sup>2</sup> Les employeurs de la Confédération fournissent les outils nécessaires."

- 04.0xx (Projet de) Message concernant la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, LLC), de ... 2003-2004, refusé par le CF le 28 avril 2004.

### **Projet rejeté en 2004 :**

**Art. 9** "Conseil fédéral et administration fédérale

<sup>1</sup> Les membres du Conseil fédéral, la chancelière ou le chancelier de la Confédération et les employés de l'administration fédérale travaillent, au choix, en allemand, en français ou en italien.

Sur les éléments essentiels il y a donc consensus et continuité. Un passage tiré du Message rejeté par le CF, résume l'ensemble des aspects:

“Pour que la Confédération puisse développer une politique des langues adéquate et cohérente, il faut tout d'abord que le Conseil fédéral et les employés de la Confédération aient une réelle pratique du plurilinguisme. Celle-ci présuppose une représentation appropriée des différentes communautés linguistiques (cf. art. 21) et le droit pour les employés de la Confédération de travailler dans leur propre langue, à savoir l'allemand, le français ou l'italien. Ces conditions sont aussi exprimées dans les instructions du Conseil fédéral du 22 janvier 2003 concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale (ch. 5).

Dans sa réponse aux recommandations de la Commission de gestion du Conseil national (92.036, Rapport des Commission de gestion du 10 avril 1992, FF 1992 III 503), le Conseil fédéral s'est déjà exprimé clairement sur la question du choix de la langue de travail: “Il importe que chacun et chacune puisse travailler dans sa propre langue, c'est un droit qu'il faut maintenir et défendre, tout en précisant que cela ne doit pas se traduire par une rupture de la communication directe. Bien au contraire, ce principe doit être à la base d'un fonctionnement fondamentalement souple, direct et plurilingue.”

Au nombre des instruments requis pour pouvoir travailler dans la langue de son choix (mentionnés à l'al. 2) figurent les services de traduction en allemand, qui faisaient généralement défaut jusqu'à aujourd'hui. Il existe au sein de l'administration fédérale une inégalité de traitement en matière de traduction: il apparaît tout à fait naturel de traduire de documents d'allemand en français ou en italien, mais on oublie souvent la traduction en sens inverse. Il faut donc s'efforcer d'assurer un tel service pour l'ensemble des fonctionnaires. La mise à disposition de la terminologie spécialisée dans les langues officielles est un autre outil précieux, que fournit gratuitement le service de terminologie de la Chancellerie fédérale, par le biais de la banque de données TERMDAT.”<sup>11</sup>

---

<sup>2</sup> Les organes fédéraux auxquels la législation sur le personnel de la Confédération donne le statut d'employeur fournissent les outils nécessaires.”

- 04.429 Initiative parlementaire (Leuvrat). Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, LLC). Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national, du 15 septembre 2006.

**Texte en vigueur :**

**Art. 9** Conseil fédéral et administration fédérale

<sup>1</sup> Les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération et les employés de l'administration fédérale travaillent, au choix, en allemand, en français ou en italien.

<sup>2</sup> Les organes fédéraux auxquels la législation sur le personnel de la Confédération donne le statut d'employeur fournissent les outils nécessaires.

<sup>11</sup> Projet de message, p. 31. Cfr. Aussi le commentaire à l'art. 21 : Plurilinguisme des services publics, qui met l'accent sur la nécessité de maîtriser les langues nationales pour le déroulement des processus administratifs entre Confédération et cantons.

## 2007-2010

La loi a été adoptée le 5 octobre 2007 ; elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et six mois plus tard est entrée en vigueur son ordonnance d'application.

Il a donc fallu environ 30 ans pour atteindre la situation actuelle: 12 ans pour formuler le droit de travailler dans sa propre langue, au niveau d'Instructions internes à l'administration ; 10 ans pour formaliser dans la Constitution la *liberté de la langue*, qui est à sa base, et 10 ans supplémentaires pour ancrer ce même principe dans une loi...

Après ce parcours, un peu essoufflés, si on pense aux 30 ans de discussions et aux risques encourus, nous avons enfin un cadre normatif solide – Constitution, loi, Instructions – même si, sur l'aspect qui nous intéresse ici, les résultats pour l'instant sont insatisfaisants. Les faits sont têtus:

- côté représentation, qualitative surtout, mais aussi quantitative, il y en a encore à faire pour atteindre, et par endroits dépasser, les valeurs cible de l'ordonnance de 2010 ;
- côté possibilité de travailler dans sa propre langue (article 9), la réalité reste celle dénoncée par le PNR 56 en 2009-2010 – italien presque absent et français insuffisant, voir marginal – et confirmée implicitement par les résultats du sondage sur la satisfaction du personnel, publiés le 6 juin : on y affirme que le 73% du personnel travaille dans sa propre langue ! Mais comme on me faisait observer, à première vue cela correspond pratiquement au pourcentage de germanophones de l'administration fédérale...

\*\*

Ce bilan est toutefois réductif et doit être évidemment nuancé pour devenir plus objectif.

C'est une des raisons pour lesquelles j'ai choisi de vous présenter ce long parcours rétrospectif : pour mieux cerner les motivations et les finalités d'une revendication, mais aussi pour revisiter l'action passée et en mesurer l'épaisseur.

Les progrès sont évidents et incontestables, le cadre normatif a évolué de manière déterminante et irréversible, le monde académique nous a soutenus avec le PNR 21,

a nourri et qualifié la discussion avec le PNR 56, l'Institut pour le plurilinguisme de Fribourg va nous aider à l'avenir.

Le plurilinguisme institutionnel s'est renforcé sur tous les plans : publications officielles trilingues, simultanées, aux différentes étapes de la législation, soit au niveau exécutif que législatif ; le secteur de la traduction a été structuré [Rapport Mc Kinsey (1989) ; Programme du CF (1991) ; ordonnance sur les services de traduction (1995)], ses effectifs ont triplé dans les trois langues officielles, plus la terminologie, l'anglais et pour finir aussi un embryon de romanche.

Tout cela fait aussi partie de la politique linguistique de la Confédération ...

\*\*

Mais revenons à notre sujet ... avec une dernière précision 'formelle', qui fait aussi partie du bilan.

Comme vous savez, l'art. 9 de la loi affirme un principe de base, et donc vous ne trouvez pas un équivalent dans l'ordonnance. On estime que la réalisation du principe résulte d'un ensemble de mesures. Toutefois, ce n'est plus une simple recommandation ou une instruction, c'est devenu un article de loi, qui donne un droit subjectif sur la base duquel on peut former un recours ... (selon l'art. 34 et svv. de la loi sur le personnel).

Deuxième observation : tout comme le principe constitutionnel de 'liberté de la langue', qui connaît une restriction importante avec le principe de territorialité, le droit dont parle l'article 9 de la loi est limité par deux conditions au moins : la langue parlée doit avoir le statut de langue officielle et (selon l'art. 7 al. 2 de l'ordonnance sur le personnel)<sup>12</sup> on doit vérifier si l'utilisation d'une autre langue n'est pas requise pour de justes motifs. Une troisième condition, basée sur le bon sens et les '*Materialien*' est celle indiquée dans le commentaire à la loi, que j'ai déjà cité à deux reprises:

« ... cela ne doit pas se traduire par une rupture de la communication directe. Bien au contraire, ce principe doit être à la base d'un fonctionnement fondamentalement souple, direct et plurilingue. »

---

<sup>12</sup> RS 172.220.111.3 O sur le personnel : art. 7 al. 2 « :... dans la mesure où elle a le statut de langue officielle et où l'utilisation d'une autre langue n'est pas requise pour de justes motifs. »

Par ailleurs, les extraits que je vous ai lu - étalés sur 20 ans - contiennent toute la panoplie des mesures à notre disposition, il n y pas de nouveautés révolutionnaires à l'horizon, ni de miracles en perspective.

La volonté est claire :

1. le **Conseil fédéral** actuel est favorables au mouvement et à contribué à réaffirmer les principes ;
2. au **Parlement**, qui à voulu fermement la loi en 2004 et l'a votée en 2007, il y a toujours l'appui indispensable ;
3. la **société civile** (HL, mais aussi nombre d'associations actives pour les échanges et la compréhension) **et le monde académique** sont des alliés très importants,

mais une certaine opposition aux changements, les résistances internes à plusieurs niveaux, et l'indifférence sont tout aussi claires.

Il faut donc exploiter de la meilleure façon la dialectique entre ces différents acteurs pour faire avancer les choses, avec intelligence, franchise, détermination et fermeté, comme le fait si bien *Helvetia Latina*...

Je vous remercie !

\*\*\*