

François Dessemontet, professeur à l'Université
de Lausanne, docteur en droit, avocat

Les langues et la Loi en Suisse

I. Historique

A. Géographie et histoire

La Suisse compte quatre langues nationales, l'allemand, le français, l'italien et le romanche. La frontière des langues française et allemande court du nord-ouest près de Bâle à l'Italie, au sud. La frontière des langues italienne et allemande suit les sommets du Gothard, le massif central de nos Alpes. Le romanche enfin occupe quelques enclaves dans le canton des Grisons.

Stabilisée depuis un millénaire, la frontière des langues est antérieure à la Suisse. Peut-être lui survivra-t-elle. Dans l'Europe unie du millénaire qui s'ouvre, la Confédération helvétique devrait pour continuer d'être s'affirmer par des valeurs positives, tandis que jadis, un souci de défense contre les grands pays voisins suffisait à maintenir sa cohésion. Or, la culture n'est pas l'une des valeurs communes à tous les Suisses. L'action de l'Etat central est minime en ce domaine.

L'avenir commun est donc menacé si les Etats de demain se définissent par des valeurs spirituelles et culturelles, voire ethniques.

En revanche, si l'Etat-nation du XIX siècle "à la française" n'est pas le seul modèle de l'avenir, la Suisse pourrait continuer d'exister comme structure de gestion pour l'armée, les transports, l'énergie, la protection de l'environnement, la fiscalité et les subventionnements.

Comme entité administrative, la Confédération est bilingue germano-française, en théorie et en pratique. En raison de leur majorité, les Alémaniques déterminent l'esprit de l'Administration fédérale, dans laquelle les minorités sont sous-représentées. Les textes de loi sont traduits d'allemand en français, rarement dans l'autre sens. L'italien suit tant bien que mal.

Quant à la population, environ 65 % des habitants de notre pays sont de langue maternelle allemande, 20 % de langue française, 10 % de langue italienne, moins de 1 % (40'000) de langue maternelle romanche (que 65'000 personnes parlent habituellement). 6 % ont d'autres langues maternelles, espagnol, turc, anglais, etc. La population étrangère résidant en Suisse oscille entre un cinquième et un sixième du total, au gré de l'économie.

A la stabilité géographique des langues correspond une stabilité démographique exceptionnelle, qui ne masque cependant pas le recul du romanche et l'augmentation de l'italien, due aux travailleurs immigrés.

B. Les crises territoriales

Les territoires linguistiques sont homogènes. A leurs points de contact, quatre zones de crise ont enflammé les esprits au cours des siècles.

- a. Fribourg, toujours bilingue, fortement alémanisé dès son entrée dans la Confédération en 1481, francisé à la Révolution, en butte aux attaques d'une minorité linguistique active en faveur de l'allemand depuis deux décennies;
- b. le Jura, traditionnellement francophone, menacé d'alémanisation en partie dans le Sud dès le Congrès de Vienne;
- c. le Valais, où règne maintenant le paix des langues, les Valaisans étant trop occupés à se diviser pour d'autres motifs, essentiellement politiques;
- d. les Grisons, trilingue allemand, italien et romanche, où le gouvernement cantonal protège trop peu le romanche selon ses détracteurs, qui attendent beaucoup d'une intervention de l'Etat fédéral en faveur de la minorité romanche.

C. La crise de confiance

La Confédération est actuellement en proie à une crise de confiance entre les régions pour des motifs qu'un politicien a qualifié de "para-linguistiques ou pseudo-linguistiques".

A la domination traditionnelle de l'économie industrielle par la Suisse allemande s'est ajoutée une montée du chômage beaucoup plus forte en Suisse française. Le même politicien affirme que les postes de travail y sont supprimés pour conserver

l'emploi dans la région zurichoise¹. Quant à la politique, elle est dominée par la question de l'ouverture à l'Europe. Les Suisses allemands, majoritaires si nous demeurons indépendants, se sentent minorisés par le poids immense de l'Allemagne et les bureaucrates franco-anglais qui régissent l'Union européenne. Ils votent contre le rapprochement à l'Europe. Les francophones et les italophones en sont frustrés.

En réalité, la Suisse est une invention suisse-allemande. On peut comprendre que les autres parties du pays y tiennent moins. La communication entre les diverses parties du pays s'en ressent néanmoins, comme, sur un plan concret, de l'usage accru du dialecte suisse-allemand, inintelligible pour la plupart des francophones qui pensent toujours "comment peut-on être Persan ?"

II. Le droit des langues

"La Suisse n'a jamais résolu la question des langues, elle a simplement évité de la poser"². Les juristes sont les unificateurs de la Nation suisse. Fournissant les cadres du pays légal, formés par des professeurs nourris aux grandes traditions allemandes, les juristes suisses travaillent nécessairement en deux langues plus l'anglais dès qu'ils ont quelque curiosité intellectuelle. Ils occultent naturellement les conflits linguistiques.

Seules quelques règles de bon sens règlent la question des langues, sur le plan fédéral et au niveau des cantons.

A. Droit fédéral

L'article 116 de la Constitution fédérale, révisé en 1938, déclare que la Suisse a quatre langues nationales et trois langues officielles. Il a innové par rapport au texte de 1874, qui ne reconnaissait pas le romanche comme langue nationale.

La doctrine considérait dès le XIX^{ème} siècle que deux principes dominent notre droit. L'égalité des langues commande aux autorités fédérales de s'organiser proportionnellement dans leur composition comme dans leur fonctionnement. La personnalité de la langue permet à tout citoyen suisse de s'adresser à l'administration centrale de la Confédération dans n'importe laquelle des langues officielles.

A l'heure actuelle, ce principe a été élargi au romanche.

¹ M. Rémy Scheurer, in Bulletin du Conseil national, 1993 p. 1548.

² H. Lüthy, *Politische Probleme der Mehrsprachigkeit in der Schweiz*, Civitas, 22^{ème} année (1966-1967) pp. 39-41.

A l'égalité et la personnalité, la jurisprudence moderne adjoint deux principes :

- la territorialité de la langue. C'est sans doute le principe fondamental du droit des langues en Suisse. Les populations linguistiques y sont homogènes sauf aux Grisons. Il convient donc de garantir aux langues un territoire propre.
- la liberté de la langue. Consacrée comme un droit constitutionnel non écrit, la liberté de la langue se reflète dans l'exercice de divers droits constitutionnels comme la liberté de la presse, la liberté des cultes, la liberté d'association, la liberté de l'enseignement.

Les rapports exacts entre les principes de territorialité et la liberté de la langue ne sont pas définis avec netteté. L'essence de la liberté s'oppose à une territorialité absolue. Certes, l'usage de sa langue propre dans sa sphère privée et dans ses affaires n'est jamais contesté. Mais l'usage en justice et dans les assemblées publiques est soumis au principe de la territorialité, de même que dans l'enseignement, avec quelques atténuations pratiques en faveur du français (Ecoles françaises de Berne et de Zurich).

L'opposition entre les deux principes menace d'anémie la révision en cours de l'article 116 de la Constitution fédérale. Tandis que la Suisse allemande désirait consacrer expressément le principe de liberté de la langue, la minorité suisse-romande s'y est opposée avec succès devant la petite Chambre de notre Parlement, qui maintenait cependant le principe de territorialité (octobre 1992). La grande Chambre, moins fédéraliste et moins sensible aux vœux de la Suisse française, a ensuite biffé le principe de territorialité (septembre 1993).

Dans la version actuelle, le texte apporte encore un certain soutien aux efforts de la Confédération pour encourager la compréhension entre les communautés linguistiques; il déclare que le romanche est langue officielle pour les rapports entre la Confédération et les romanches. Il reste à voir ce que les travaux parlementaires réservent comme rebondissement. En particulier, il est question de réinsérer un article sur la liberté de la langue dans le projet de révision totale de la Constitution fédérale.

B. Droit cantonal

Le droit des cantons monolingues est fondé uniquement sur le principe de la territorialité. Le strict respect d'une seule langue dans les rapports officiels entre chaque administration cantonale et ses administrés, le respect d'une seule langue dans les enseignements publics conduit à l'assimilation des travailleurs confédérés et étrangers. C'est la concrétisation nécessaire du principe de la territorialité.

Le droit des cantons bilingues ou plurilingues consacre des mesures de sauvegarde plus ou moins étendues pour les minorités. Fribourg s'est doté d'une prescription constitutionnelle en 1990, le Valais en 1907, les Grisons en 1892. Le canton de Berne a modifié sa constitution à la suite de la séparation du Jura, promulguant, fait unique, une loi du 10 avril 1978 sur "les droits de coopération du Jura bernois et de la population d'expression française du district bilingue de Bienne".

Conclusion

En somme, il est remarquable qu'en Suisse, la politique politicienne ne s'occupe pas des langues. Aucun parti ne s'en préoccupe. Aucun mouvement de fond ne fait tressaillir les masses. Cependant, les questions de paix et de fidélité confédérales joueront un rôle accru dans un pays qui se cherche des raisons d'être nouvelles, et qui paradoxalement se sent menacé dans son principe par l'internationalisation du monde contemporain - paradoxalement, parce que les Suisses pris individuellement sont à l'aise dans le monde ouvert, multiculturel, des affaires et de l'art contemporain.