

# Protection des minorités linguistiques helvétiques et révision de l'article 115 de la Constitution fédérale

---

MICHEL ROSSINELLI

## 1. Introduction

Il n'est pas illégitime de présenter la Suisse comme le modèle même de l'Etat fédéral plurilingue. La volonté de préserver la diversité linguistique a été, dès la création de la Suisse moderne, en 1848, une constante de la politique fédérale qui a trouvé son expression juridique dans le principe constitutionnel de l'égalité des langues nationales. Car le maintien du plurilinguisme helvétique est unanimement considéré comme une condition nécessaire à la préservation de la cohésion nationale.

Le modèle helvétique se trouve ainsi à l'exact opposé du modèle de l'Etat unitaire qui a vu dans l'emploi d'une seule langue nationale un indispensable facteur d'identité collective. La France est un exemple éclairant de ce second modèle<sup>1</sup>. La langue française actuelle n'est-elle pas issue d'un dialecte - celui de l'Île de France - qui a réussi à s'imposer à tous les autres par la grâce de la monarchie capétienne, puis par la volonté des différents régimes issus de la Révolution de 1789?

Alors que les problèmes linguistiques ont souvent représenté une question constitutionnelle majeure dans les Etats plurilingues, il n'en a pas été ainsi en Suisse pendant plus d'un siècle. Symbole d'une entente et d'une compréhension entre les Confédérés que le monde nous enviait, le quadrilinguisme helvétique semblait fonctionner

---

<sup>1</sup> Jean-William LAPIERRE, *Le pouvoir politique et les langues*, PUF, Paris 1988, 79 ss.

aussi sûrement que le mécanisme parfaitement huilé des pendules neuchâtelaises. Or, depuis trois décennies, les certitudes dans ce domaine ont fait place à un certain malaise et à l'inquiétude des minorités linguistiques.

Il est ainsi apparu, dans un pays où trois Suisses sur quatre sont de langue maternelle germanique (4 millions de locuteurs), que la simple égalité juridique des langues nationales ne permettait pas de protéger efficacement les minorités linguistiques romanche (50'000 locuteurs) et tessinoise (250'000 locuteurs, y compris les italophones des Grisons)<sup>2</sup>. Et de fait, le romanche est une langue menacée d'extinction. Quant au Tessin, il voit considérablement augmenter, depuis une trentaine d'années, la part de sa population germanophone (11 % en 1980). Déjà, dans certaines communes tessinoises, la proportion des résidents de langue allemande est si considérable que l'identité linguistique et culturelle indigène paraît menacée<sup>3</sup>.

Si la minorité francophone n'est pas en danger (1 million de locuteurs), elle peut se plaindre, à l'instar des romanches et des tessinois, de la généralisation de l'emploi, en Suisse allemande, des dialectes dans la vie publique et les médias. Cette "offensive"<sup>4</sup> dialectale contribue à creuser le "fossé linguistique" entre la majorité alémanique et des minorités "latines" peu disposées à étudier, outre l'allemand, les dialectes alémaniques. Il est vrai que l'on constate, entre les minorités linguistiques elles-mêmes, une baisse générale de la faculté et de la volonté de se comprendre en faisant usage des langues nationales<sup>5</sup>. L'anglais sert de plus en plus souvent aux communications entre les Suisses qui ne partagent pas la même langue nationale.

---

<sup>2</sup> Les chiffres donnés ne concernent que la population suisse.

<sup>3</sup> De nombreuses communes tessinoises ont une population résidente germanophone de plus de 20 %, voire de plus de 30 % et, dans quelques cas même, de 40 % à plus de 50 %.

<sup>4</sup> *Le quadrilinguisme en Suisse - présent et futur*. Analyse, propositions et recommandations d'un groupe de travail du Département fédéral de l'intérieur, Août 1989. Chancellerie fédérale, Berne 1989, 37.

<sup>5</sup> Ibid. XXV.

Le malaise ressenti par les minorités linguistiques, relayé par leurs représentants au sein des autorités fédérales, a suscité l'attention du monde politique et des scientifiques. Avec une célérité qu'il faut saluer, un projet de révision de la Constitution fédérale en matière linguistique a été étudié par une commission d'experts désignée par le Département fédéral de l'intérieur (ci-après la Commission d'experts). Les propositions de celle-ci ont été soumises, au cours d'une procédure de consultation, aux cantons, aux partis politiques et aux milieux intéressés. Il en résulte, d'une manière générale, que l'idée d'une révision de la Constitution afin de mieux protéger les minorités linguistiques fait l'objet d'un large consensus. Certes, personne ne surestime la part du droit dans la sauvegarde des langues menacées. A défaut de la volonté d'une communauté de maintenir et de transmettre son patrimoine linguistique, le droit est impuissant. Mais quand une telle volonté existe, le droit peut la soutenir et l'encourager par des normes juridiques appropriées.

A l'heure où j'écris, le message du Conseil fédéral relatif à la révision de l'article 116 de la Constitution fédérale (ci-après Cst.) n'est pas encore paru. Cependant, l'avant-projet de la Commission d'experts et les variantes d'article constitutionnel proposées dessinent de manière suffisamment précise le cadre dans lequel s'inscriront les nouvelles dispositions juridiques pour qu'il soit d'ores et déjà possible, après avoir tenté un bref bilan, d'émettre quelques réflexions juridiques sur l'avenir du quadrilinguisme helvétique.

## 2. LE DROIT DES LANGUES DANS LA CONSTITUTION

### 2.1 L'article 116 Cst.

La Constitution fédérale de 1874 a repris telle quelle, en son article 116, la disposition inscrite dans la Constitution de 1848, selon laquelle:

*"Les trois langues principales de la Suisse, l'allemand, le français et l'italien, sont les langues nationales de la Confédération."*

En 1938, pour mieux affirmer l'identité helvétique face à la menace extérieure des partisans d'un grand empire germanique regroupant tous les peuples d'expression allemande, l'article 116 Cst. a été modifié pour inclure le romanche parmi les langues nationales, tout en distinguant entre celles-ci et les langues officielles de la Confédération. Depuis lors, l'article 116 a la teneur suivante:

<sup>1</sup>*L'allemand, le français, l'italien et le romanche sont les langues nationales de la Suisse.*

<sup>2</sup>*Sont déclarées langues officielles de la Confédération: l'allemand, le français, l'italien.*

Outre l'article 116, la Constitution prévoit encore, en matière linguistique, que l'Assemblée fédérale tiendra compte, lors de la nomination des juges au Tribunal fédéral, de la représentation, dans cette instance, des trois langues officielles (article 107 Cst.).

## **2.2 La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière linguistique**

En vertu de l'article 3 Cst., les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale. En d'autres termes, en matière linguistique, les cantons sont compétents dans la mesure où la Constitution n'attribue pas cette compétence à la Confédération.

Or, on chercherait en vain une telle compétence fédérale dans le texte de la Constitution. L'interprétation littérale et historique de l'article 116 montre clairement que son alinéa premier a une valeur descriptive et déclamatoire, alors que l'alinéa second consacre l'égalité des langues officielles de la Confédération. Ce qui permet d'en déduire, notamment, que les citoyens peuvent s'en prévaloir pour s'adresser aux autorités fédérales dans leur langue maternelle, dès lors que celle-ci est aussi une langue officielle de l'Etat fédéral<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> François DESSEMONTET, *Le droit des langues en Suisse*, Québec 1984, 91, formule plus largement ce droit : "Chaque citoyen et toute personne résidant en

Pendant longtemps, doctrine et jurisprudence ont été unanimes à considérer que l'article 116 Cst. ne valait que pour la Confédération et qu'il ne limitait en rien la souveraineté linguistique des cantons<sup>7</sup>. L'interprétation systématique, du fait de la place de cette disposition dans le chapitre de la Constitution relatif à l'organisation des autorités fédérales, confirmait ce point de vue.

Cependant, une nouvelle interprétation de l'article 116 Cst. est née, dans la jurisprudence et la doctrine récentes, en partie de la constatation que la protection des langues nationales minoritaires, soit le maintien du quadrilinguisme, ne pouvait être une simple latitude reconnue aux cantons, mais bien un devoir d'intérêt national lié à l'existence même du pays. En 1965, le Tribunal fédéral a jugé que l'article 116 alinéa 1 obligeait les cantons à

*"veiller, dans leurs frontières, au maintien de l'étendue et de l'homogénéité de la répartition territoriale des langues"*<sup>8</sup>.

Quant à la doctrine, elle a admis que la Confédération pouvait se fonder sur l'article 116 alinéa 1 Cst. pour accorder des soutiens financiers aux vallées romanches et italophones des Grisons, ainsi qu'au Tessin. Mais une telle compétence n'est que subsidiaire et, de l'avis général, la compétence primaire des cantons en matière linguistique demeure incontestable. Or, on a pu constater, au cours des dernières décennies, que cette compétence cantonale n'avait pas toujours été employée de manière appropriée pour protéger les minorités linguistiques nationales menacées.

Il semble donc aujourd'hui nécessaire de reconnaître à la Confédération une compétence au moins parallèle à celle des cantons pour sauvegarder les langues nationales dans leur territoire de diffusion. C'est là un des objectifs de la révision constitutionnelle envisagée de l'article 116 Cst.

---

Suisse peut s'adresser à l'administration dans l'une des trois langues officielles de notre pays, et celle-ci est tenue de lui répondre dans cette langue."

<sup>7</sup> Michel ROSSINELLI, *Les libertés non écrites*, Payot 1987, 137 ss.

<sup>8</sup> ATF 91 I 480, 486 s., *Association de l'Ecole française* du 31 mars 1965 (trad.).

### 3. Le droit des langues dans la jurisprudence et la doctrine

#### 3.1 L'apport majeur de la jurisprudence constitutionnelle

L'apport du Tribunal fédéral, dans la consécration et la formulation juridiques des principes constitutionnels régissant le droit linguistique actuel, a été considérable. Certes, plusieurs aspects de cette jurisprudence font l'objet de critiques, notamment pour le motif que la protection des minorités linguistiques nationales n'a pas assez retenu l'attention des juges fédéraux.

En consacrant, en 1965, la liberté de la langue à titre de droit constitutionnel non écrit, le Tribunal fédéral a ouvert aux justiciables la voie du recours de droit public pour se plaindre d'éventuelles atteintes à cette liberté dans des normes (contrôle abstrait) ou par des décisions (contrôle concret) cantonales<sup>9</sup>. A l'époque, face à l'inertie du pouvoir constituant, le Tribunal fédéral s'était reconnu compétent pour consacrer des libertés non écrites et cette jurisprudence audacieuse avait été très généralement approuvée dans notre pays parce qu'il s'agissait de compléter, dans la Constitution fédérale, un catalogue singulièrement lacunaire aux regard des conceptions contemporaines, puisqu'il ne mentionnait pas des droits fondamentaux aussi classiques, dans un régime de démocratie libérale, que la liberté individuelle, la liberté d'expression, la liberté de réunion ou la garantie de la propriété<sup>10</sup>.

Il est vrai que la reconnaissance jurisprudentielle de la liberté de la langue est plus surprenante<sup>11</sup>, notamment parce qu'il ne s'agit pas d'un droit fondamental classique, généralement consacré dans les textes constitutionnels ou les conventions internationales. Cependant, la grande majorité de la doctrine helvétique admet la pertinence d'une telle consécration et la révision envisagée de l'article

---

<sup>9</sup> ATF 91 I 480, 485 s., *précité*.

<sup>10</sup> Cf. ROSSINELLI, *précité* (note 7).

<sup>11</sup> André GRISEL, Les droits constitutionnels non écrits, in *Festschrift für Ulrich Häfelin*, Schulthess, Zurich 1989, 69; ROSSINELLI, *précité* (note 7), 148 ss.

116 doit être l'occasion de faire figurer explicitement cette liberté de la langue dans la Constitution.

Le Tribunal fédéral ne s'est pas contenté de reconnaître la liberté de la langue. Il lui a immédiatement opposé un principe constitutionnel qui limite d'emblée le droit de s'exprimer dans sa langue maternelle, voire dans la langue de son choix: le principe de territorialité.

Liberté de la langue et principe de territorialité sont les deux fondements juridiques de la politique linguistique helvétique. Il convient donc d'expliquer, dans une perspective critique, comment ils ont été compris et articulés dans la jurisprudence et la doctrine constitutionnelles.

### 3.2 La liberté de la langue

Le Tribunal fédéral a tout d'abord défini la liberté de la langue comme le droit d'utiliser sa langue maternelle. Puis il a considéré que devait être protégée toute langue familière à une personne et dont elle se sert raisonnablement<sup>12</sup>. Les dialectes sont également protégés par cette définition.

La liberté de la langue protège l'usage de la langue aussi bien dans le domaine privé que public. Simplement, dans la sphère publique, différentes restrictions étatiques peuvent être admises alors que, dans les relations privées, la liberté de la langue semble devoir bénéficier d'une protection absolue<sup>13</sup>.

La jurisprudence et la doctrine justifient notamment la consécration de la liberté de la langue en droit constitutionnel non écrit parce qu'il s'agit d'une condition d'exercice d'autres droits constitutionnels, comme la liberté d'expression, la liberté de la presse, la liberté

---

<sup>12</sup> ZBI. 1982, 356, 361, *Epoux G.* du 7 mai 1982.

<sup>13</sup> Charles-Albert MORAND, La liberté de la langue, in *Mélanges André Grisel*, Neuchâtel 1983, 177.

d'association ou les droits politiques<sup>14</sup>. Une telle liberté est aussi jugée essentielle à l'identité de chacun et à ses relations avec le monde extérieur<sup>15</sup>.

A mon sens, ces arguments ne sont guère contestables sur le plan des principes et dans une optique individualiste. On peut tout au plus douter de la nécessité de consacrer une liberté spécifique de la langue dans les relations privées ou "horizontales"; le droit de s'exprimer dans l'idiome de son choix étant déjà protégé, de manière implicite mais nécessaire, par des garanties telles que le respect de la sphère privée et toutes les libertés protégeant une forme de communication entre les individus. En effet, ces dernières comportent inévitablement le droit de choisir la langue jugée adéquate pour permettre le processus de communication. Ainsi, par exemple, la liberté de presse n'a pas de sens si elle ne garantit pas le droit d'écrire dans la langue comprise par la communauté linguistique à qui le produit de la presse est destiné<sup>16</sup>.

En revanche, dans une optique qui tient compte de l'inégalité de fait des langues nationales en Suisse et de la nécessité de protéger les langues minoritaires menacées, il paraît plus contestable de consacrer une liberté générale de la langue. Car celle-ci, s'appliquant notamment aux relations avec l'autorité publique et au domaine de l'enseignement<sup>17</sup>, peut avoir pour effet d'empêcher la poursuite d'une politique linguistique véritablement protectrice des minorités nationales menacées. Cette conséquence néfaste est apparue, on le verra, dans certains considérants de la jurisprudence du Tribunal fédéral qui explicitaient les cas dans lesquels la liberté devait prévaloir sur le principe de territorialité. Mais à mon avis, on trouve, en droit comparé, une claire illustration de ce danger dans la situation

---

<sup>14</sup> ATF 91 I 480, 486, *précité*.

<sup>15</sup> Peter SALADIN, *Grundrechte im Wandel*, 3ème éd., Berne 1982, 87.

<sup>16</sup> Michel ROSSINELLI, La question linguistique en Suisse, Bilan critique et nouvelles perspectives juridiques, *Revue de droit suisse*, 1989 I, 185 s. Cf. aussi, pour d'autres exemples, ROSSINELLI, *précité* (note 7), 149.

<sup>17</sup> En ce qui concerne les effets potentiellement négatifs de la liberté de la langue dans les relations commerciales en Suisse, cf. DESSEMONTET, *précité*, 76 s.

de la minorité francophone du Canada. En effet, en 1988, la Cour suprême du Canada a jugé contraire à la Charte canadienne des droits et des libertés la législation québécoise limitant l'accès à l'enseignement public en langue anglaise aux seuls membres de la minorité angloquébécoise de souche. Or, une telle législation avait pour but de protéger la communauté francophone du Québec contre une forte immigration anglophone qui pourrait à moyen terme, dès lors qu'elle n'est plus contrainte de s'assimiler, renverser le rapport de force entre les deux communautés linguistiques. Ainsi, la garantie des droits linguistiques des anglophones, minoritaires au Québec mais fortement majoritaires au Canada, représente une grave menace pour la petite communauté francophone du Canada.

Enfin, la liberté de la langue apparaît comme une liberté particulière dans la mesure où elle ne protège pas tant, dans la sphère publique, un individu considéré isolément - caractéristique essentielle des libertés individuelles - qu'un individu dans la mesure de son appartenance à une communauté linguistique. En effet, la liberté de la langue est à la frontière entre les droits individuels et les droits collectifs. Plus précisément, elle fonctionne comme un droit individuel dans la sphère privée et comme un droit collectif dans la sphère publique. Ainsi, si chacun doit pouvoir parler la langue de son choix<sup>18</sup> dans sa vie privée, la liberté de la langue ne protégera dans la sphère publique que l'individu membre d'une communauté linguistique reconnue par le droit étatique. Soit l'individu appartenant à une communauté suffisamment importante au plan national ou régional pour que la langue de celle-ci ait un statut d'officialité.

Dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, la protection limitée qu'offre à l'individu pris en tant que tel la liberté de la langue s'est exprimée dans le principe de la territorialité.

---

<sup>18</sup> Dans la sphère privée, la liberté de la langue doit non seulement protéger la possibilité de parler la langue de son choix, mais tout autant la possibilité de lire, d'écrire, de recevoir d'éventuels programmes de radio ou de télévision dans cette langue, comme d'ailleurs la possibilité de l'enseigner à ses enfants.

### 3.3 Le principe de territorialité

Le principe de territorialité veut qu'à chaque territoire corresponde une langue, afin d'assurer l'homogénéité linguistique du territoire. En vertu de ce principe, chaque lieu doit pouvoir conserver sa langue traditionnelle malgré l'immigration d'expression étrangère et les frontières territoriales des langues ne doivent pas être déplacées. En d'autres termes, le principe de territorialité garantit et protège la langue nationale parlée par une majorité de la population sur un territoire donné. Ce territoire peut être celui de tout un canton - c'est le cas des cantons unilingues - ou celui d'un lieu donné - une région, un district, une commune - que l'on appelle parfois, lorsqu'il couvre un territoire restreint, un îlot linguistique.

Le Tribunal fédéral a déduit le principe de territorialité de l'article 116 al. 1 Cst. Il estime que cette disposition garantit "la répartition territoriale traditionnelle des langues en Suisse (principe de la territorialité)"<sup>19</sup>. Dans la doctrine, on estime souvent que le principe de territorialité fait partie du droit constitutionnel non écrit. Ce principe a longtemps été vu comme une maxime évidente de sagesse politique pour préserver l'harmonie et la paix dans un pays où quatre langues nationales coexistent.

A l'heure actuelle un nouveau courant de doctrine s'est montré plus critique face à la valeur constitutionnelle attribuée au principe de territorialité<sup>20</sup>. Plutôt qu'une règle constitutionnelle devant s'appliquer de manière indifférenciée, le principe de territorialité doit être considéré comme un moyen d'une politique linguistique destinée à favoriser la paix et la coexistence harmonieuse des langues nationales. Dans certaines situations, il est possible que la paix et la coexistence linguistiques soient mieux assurées par une politique de bilinguisme que par une politique d'homogénéité linguistique fondée sur le principe de territorialité. C'est notamment le cas de régions ou de villes à la frontière de deux langues. Dans d'autres situations, une stricte application du principe de territorialité peut s'imposer afin de

---

<sup>19</sup> ATF 106 Ia 299, 303, *Brunner* du 25 avril 1980.

<sup>20</sup> Cf. not. MORAND, *précité*, 172 ss.

protéger une communauté linguistique menacée sur son territoire. A l'opposé, une communauté linguistique que rien ne menace ne saurait interdire, au nom du principe de territorialité, toute possibilité de scolarisation dans des langues nationales minoritaires sur son territoire.

On le voit, dès lors que l'on admet que le principe de territorialité est un moyen d'une politique linguistique et non une fin en soi, toute application mécanique de celui-ci doit être bannie. Les experts réunis pour étudier l'adoption éventuelle d'un nouvel article 116 Cst. se sont ralliés à ce point de vue. Ils considèrent en effet que le principe de territorialité trouve sa pleine signification juridique lorsqu'il s'agit de préserver des langues nationales menacées. Au nom de ce principe, les cantons, voire la Confédération, doivent prendre des mesures pour maintenir les langues menacées dans leurs aires territoriales<sup>21</sup>.

La mise en oeuvre du principe de territorialité dans la jurisprudence du Tribunal fédéral n'a, jusqu'ici, pas satisfait à cette exigence de différenciation entre les langues nationales menacées que sont le romanche et l'italien et les deux autres langues dont l'avenir peut être envisagé avec sérénité. Il en est résulté une jurisprudence criticable, car:

*"le principe de territorialité a pratiquement toujours été appliqué aux dépens d'une minorité linguistique (arrêts Ecole française, Derungs, Brunner)<sup>22</sup>."*

Par ailleurs, la jurisprudence semble avoir eu une conception inutilement quantitative du principe de territorialité. Dans cette perspective arithmétique, une communauté linguistique n'est protégée qu'aussi longtemps qu'elle demeure majoritaire dans son aire territoriale. Il suffit donc que la majorité change au profit d'une autre communauté linguistique nationale pour que le principe de territorialité protège cette nouvelle majorité. Avec raison, les experts estiment que le principe de territorialité doit aussi protéger une com-

---

<sup>21</sup> *Le quadrilinguisme en Suisse - présent et futur, précité, 251 ss.*

<sup>22</sup> *Ibid.* 251.

munauté linguistique devenue minoritaire sur son aire territoriale. En effet, il est fréquent que dans une région ou une commune, une langue minoritaire ait autrefois prédominé avant d'être reléguée au second plan par une autre langue. C'est notamment le cas dans le canton des Grisons où de nombreuses communes romanches ont peu à peu été germanisées<sup>23</sup>. S'il subsiste dans de telles communes, une minorité considérable de romanches qui fait preuve de vitalité culturelle et de la volonté de préserver sa langue, il se justifie de protéger celle-ci, par exemple en aménageant le système scolaire ou en réglementant les langues officielles<sup>24</sup>.

### 3.4 Liberté de la langue et principe de territorialité

Le Tribunal fédéral ayant consacré deux principes essentiellement opposés en matière linguistique, tout l'intérêt de la jurisprudence constitutionnelle réside dans leur articulation. Car, de deux choses l'une: soit le principe de territorialité s'applique et l'on n'a pas le droit de communiquer en un lieu donné, dans les relations dites publiques<sup>25</sup>, dans la langue de son choix, mais uniquement dans les langues officiellement reconnues; soit la liberté de la langue prévaut et le principe de territorialité doit s'effacer.

Et l'examen de la jurisprudence, rendue dans le cadre du recours de droit public, montre bien que la question à résoudre était de savoir dans quelle mesure les droits linguistiques d'une minorité nationale en un lieu donné devaient prévaloir sur la réglementation cantonale ou communale en matière d'emploi de la ou des langues officielles.

---

<sup>23</sup> Il faut relever que les communes grisonnes sont compétentes quant au choix de leur langue officielle.

<sup>24</sup> *Le quadrilinguisme en Suisse - présent et futur, précité*, 252.

<sup>25</sup> Les notions de "relations publiques" et de "sphère publique", en matière linguistique sont incertaines. Elles comprennent en tout cas les relations avec l'autorité et sans doute aussi les rapports entre particuliers qui concernent les relations d'affaires et commerciales.

Or, en dépit de déclarations de principe généreuses en matière de liberté de la langue, celle-ci n'a pas prévalu, dans les décisions prises, sur le principe de territorialité. Ainsi, le Tribunal fédéral a estimé que les enfants de la petite minorité francophone du canton de Zurich devaient s'assimiler et qu'il était justifié de leur interdire, même dans une école privée, de suivre leur scolarité en français<sup>26</sup>. Les juges constitutionnels ont également considéré que des parents appartenant à la minorité romanche (20 %) d'un village grison ne pouvaient pas se fonder sur la liberté de la langue pour obtenir le remboursement, par leur commune de domicile, des frais de transport afin que leur fils puisse suivre, dans la commune voisine, un enseignement en romanche<sup>27</sup>.

Cependant, le Tribunal fédéral a indiqué, dans l'arrêt *Brunner*<sup>28</sup> que la liberté de la langue devrait être prise en considération lorsqu'elle serait invoquée par un recourant appartenant dans un lieu donné, à une minorité linguistique, non plus faiblement représentée, mais assez importante pour constituer au moins le 30 % de la population résidente. Dans ce cas, les juges constitutionnels considèrent, en effet, que l'homogénéité linguistique n'existe plus et que les autorités qui voudraient protéger la langue traditionnelle d'une telle zone porteraient atteinte à la liberté de la langue de la population minoritaire.

On voit d'emblée qu'un tel critère quantitatif pour faire prévaloir la liberté de la langue dans les relations publiques ne tient pas compte de la nécessité de protéger les langues nationales menacées. Or, c'est essentiellement dans les aires territoriales romanche et italienne que l'on trouve une minorité germanophone en expansion et dépassant souvent, dans certains endroits, le 30 % de la population résidente. La jurisprudence du Tribunal fédéral conduirait donc à admettre le bilinguisme dans ces régions; ce qui, de l'avis des spécialistes, serait fatal à ces langues nationales menacées.

---

<sup>26</sup> ATF 91 I, 480, 486, précité.

<sup>27</sup> ATF 100 Ia 462, 465, précité.

<sup>28</sup> ATF 106 Ia 299, 304 ss., précité.

En revanche, cette relativisation du principe de territorialité ne saurait profiter aux minorités linguistiques nationales présentes en Suisse allemande. Un simple exemple arithmétique suffira à le démontrer. Même si par aventure le 10 % de la population romande, tessinoise et romanche s'installait en Suisse allemande, cela ne représenterait respectivement que 100'000, 28'500 et 5000 locuteurs face à une population de 4 millions d'habitants d'expression allemande. Le rapport des forces est par trop inégal pour espérer une quelconque mixité linguistique au sens de l'arrêt *Brunner*.

Si, à l'inverse, le 10 % de la population alémanique s'installait en Suisse romande, elle représenterait près du 50 % des habitants d'expression française et, au Tessin ou dans les Grisons, elle submergerait les communautés linguistiques en place.

Ces exemples montrent clairement les insuffisances de la conception jurisprudentielle actuelle; parce qu'elle est fondée sur des principes généraux et égalitaires qui ne tiennent pas compte de la nécessité de différencier la situation - et par conséquent les exigences de protection - des langues nationales en Suisse. En d'autres termes, l'approche actuelle du Tribunal fédéral pour faire prévaloir la liberté de la langue sur le principe de territorialité menace le quadrilinguisme helvétique et surprotège la majorité nationale alémanique.

A l'avenir, la conception différenciée proposée par la Commission d'experts devrait permettre de protéger efficacement les aires territoriales des langues nationales menacées. Face à cet impératif primordial, les droits des autres communautés linguistiques nationales doivent s'effacer. En revanche, dans les cantons suisses alémaniques ou francophones, certains droits peuvent sans danger être reconnus aux minorités linguistiques qui y résident. Ainsi, par exemple, il paraît légitime de demander à la minorité germanophone présente au Tessin de s'assimiler en interdisant même l'enseignement privé en allemand. Alors, qu'en Suisse romande et en Suisse alémanique une telle interdiction paraît disproportionnée.

## 4. Vers une nouvelle garantie constitutionnelle du quadrilinguisme helvétique

### 4.1 Un objectif et deux avants-projets

Le rapport sur le quadrilinguisme en Suisse a clairement posé l'objectif fondamental qui devrait être poursuivi à l'avenir: la sauvegarde de la Suisse quadrilingue<sup>29</sup>. Le rapport des experts présente deux variantes - l'une longue et l'autre courte - d'un nouvel article 116 Cst. En voici les textes:

#### Variante I

<sup>1</sup>*L'allemand, le français, l'italien et le romanche sont les langues nationales de la Suisse.*

<sup>2</sup>*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.*

<sup>3</sup>*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.*

<sup>4</sup>*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.*

<sup>5</sup>*La liberté de la langue est garantie.*

---

<sup>29</sup> *Le quadrilinguisme en Suisse - présent et futur, précité, 225 ss.*

### Variante II

<sup>1</sup>*La liberté de la langue est garantie.*

<sup>2</sup>*Les langues nationales de la Suisse sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche.*

<sup>3</sup>*La Confédération et les cantons protègent les langues nationales et en assurent la promotion*

<sup>4</sup>*La Confédération règle l'usage des langues nationales dans ses rapports avec les cantons et les citoyens.*

## **4.2 Bref commentaire des deux variantes proposées**

Bien qu'elles poursuivent toutes deux le même objectif, les deux variantes présentent des différences qui ne me semblent pas dépourvues d'importance. La variante I a le mérite de placer la défense du quadrilinguisme avant la liberté de la langue. Elle semble indiquer ainsi l'ordre de priorité que devront respecter les autorités chargées d'interpréter et de mettre en oeuvre cette disposition constitutionnelle. De plus, cette première variante mentionne explicitement le principe de territorialité et la nécessité de sauvegarder les langues nationales menacées. Enfin, le romanche devient une langue officielle de la Confédération sans cependant obtenir le même statut que les autres langues officielles; ce qui aurait été peu réaliste pour une minorité linguistique qui ne représente que le 1 % de la population suisse.

Quant à la variante II, elle met l'accent sur la défense de la liberté linguistique de l'individu. Dans cette version synthétique, le romanche n'est pas proclamé langue officielle et la Confédération conserve ainsi sa pleine capacité de réglementer l'usage de cette langue nationale au plan fédéral. Selon la Commission d'experts, cette seconde variante permet à la Confédération de prendre elle-même des mesures pour sauvegarder une langue nationale menacée, même lorsque les cantons concernés n'adoptent pas simultanément des mesures (alinéa 3 de la variante II); ce qui ne serait pas le cas de la variante I (alinéa 3 lettre c). A mon sens, il suffirait de donner à l'alinéa 2 de

cette première variante une pleine valeur normative pour que l'on puisse considérer que les possibilités d'intervention de la Confédération sont identiques dans les deux variantes.

### **4.3 Appréciation critique**

L'enjeu essentiel d'une révision constitutionnelle de l'article 116 Cst. doit être d'affirmer clairement la nécessité de protéger les langues nationales menacées et, par conséquent, de leur accorder un traitement juridique différencié. C'est pourquoi, la variante I me paraît préférable car plus explicite à cet égard, laissant ainsi moins de latitude aux futurs interprètes de cette disposition et notamment au Tribunal fédéral.

Certes, je reste sceptique quant à la nécessité de consacrer une liberté de la langue pour le motif que les prérogatives individuelles dans ce domaine me paraissent quasiment inexistantes. Une telle liberté ne pourra en effet être invoquée, dans les relations avec l'autorité, que dans la mesure où son exercice ne mettra pas en péril les langues nationales menacées. C'est dire que cette liberté ne vaudra pas pour les Suisses alémaniques au Tessin ou dans les aires romanches des Grisons. Elle vaudra, en revanche, pour les trois minorités nationales en Suisse allemande et sans doute aussi pour les alémaniques en Suisse romande. Une telle liberté ne protège donc plus des individus en tant que tels (sauf dans la sphère privée où l'on a vu que d'autres droits fondamentaux remplissaient déjà parfaitement cette fonction), mais les seuls membres de communautés linguistiques nationales lorsque celles-ci sont minoritaires sur un territoire donné et que l'exercice de leurs droits linguistiques n'est pas destiné à troubler la paix des langues ou le maintien des aires linguistiques traditionnelles, ni, quand elle existe, l'homogénéité linguistique de ce territoire. Ainsi par exemple, au nom de la liberté de la langue, les Tessinois, les Romanches et les Suisses romands résidant en Suisse allemande, devraient pouvoir envoyer leurs enfants dans des écoles offrant la possibilité de suivre les programmes scolaires dans ces trois langues nationales minoritaires. En effet, la reconnaissance de ce droit aux petites minorités latines présentes en Suisse allemande

ne semble pas pouvoir menacer d'une quelconque manière l'aire territoriale germanophone.

Plutôt qu'une liberté individuelle de la langue, j'ai proposé, ailleurs<sup>30</sup>, la reconnaissance d'un droit constitutionnel à la protection des minorités linguistiques nationales. Une telle formulation avait notamment l'avantage d'exprimer de manière plus réaliste la sphère de protection effective d'un droit subjectif de la langue en Suisse. Elle mettait aussi en exergue la valeur collective et non pas individuelle effectivement garantie par ce droit dans les rapports avec l'Etat. Mais, la réforme proposée de l'article 116 Cst. reste axée sur la liberté de la langue.

Dès lors, dans cette perspective, il est à craindre que la mise en oeuvre de la liberté de la langue ne devienne d'une très grande complexité pour le juge constitutionnel qui devra tenir compte de bon nombre de paramètres socio-linguistiques dont on peut se demander s'il est véritablement bien en mesure de les connaître et de les apprécier. Imaginons par exemple, le Tribunal fédéral confronté à un recours d'un habitant alémanique d'une commune grisonne dont la langue officielle est le romanche alors que le 55 % des habitants parlent l'allemand. Au nom de la liberté de la langue, le recourant demande que l'allemand soit reconnu comme langue officielle. Appliquant la conception recommandée par les experts du Groupe de travail sur le quadrilinguisme en Suisse, les juges fédéraux ne pourront pas s'en tenir à une conception purement quantitative du principe de la territorialité; ce qui leur aurait permis de donner d'emblée raison au recourant. Le Tribunal fédéral devra, en effet, examiner dans quelle mesure la protection de la minorité romanche n'exige pas le maintien de cette langue comme seule langue officielle. Il devra donc se demander si cette minorité romanche est importante et, comme l'indique le rapport des experts, examiner des aspects qualitatifs tels que:

---

<sup>30</sup> ROSSINELLI, *précité*, (note 16), 186 ss.

*"avant tout le poids des intérêts défendus par la minorité, la vitalité culturelle, la volonté de sauvegarder la langue, la "loyauté linguistique", etc."*<sup>31</sup>

Véritablement, la mise en oeuvre de tels critères par un tribunal constitutionnel ne peut que lui poser d'importantes difficultés. Les juges n'auront guère d'autre alternative que de s'en tenir aux indications des autorités locales ou cantonales justifiant leur politique linguistique, ou au contraire de privilégier la liberté de la langue au risque de porter atteinte à l'aire territoriale d'une langue minoritaire menacée. Le choix serait donc entre un effacement qui porterait atteinte au crédit de la juridiction constitutionnelle et un "activisme" fondé sur une connaissance fragmentaire de la réalité linguistique. C'est pourquoi, il n'est pas incongru de se demander si, en définitive, l'intervention des juges pour garantir une liberté toute générale de la langue est bien souhaitable.

Quoiqu'il en soit, il ne fait guère de doute que la liberté de la langue sera inscrite expressément dans la Constitution fédérale. Les partisans de cette approche linguistique individualiste formant la très grande majorité de la doctrine helvétique.

## **5. Le quadrilinguisme au plan fédéral**

### **5.1 Les langues officielles et la procédure législative**

En vertu du principe de l'égalité des langues officielles, il est admis que les versions allemande, française et italienne des textes législatifs fédéraux ont la même valeur. C'est pourquoi, en cas de divergences entre ces versions, il convient de rechercher au moyen des méthodes habituelles d'interprétation, laquelle des versions corre-

---

<sup>31</sup> *Le quadrilinguisme en Suisse - présent et futur, précité, 252.*

spond le mieux à la volonté du législateur, sans donner la priorité à une langue déterminée<sup>32</sup>.

Cependant, dans la phase de préparation des lois, l'importance numérique des Suisses alémaniques dans l'administration fédérale conduit à ce que la plupart des textes soient d'abord préparés en allemand et ensuite seulement traduit en français et en italien. Il semble en résulter que les modèles de pensée allemands et les solutions tirées du droit allemand prédominent alors que l'esprit latin n'exerce qu'une influence restreinte<sup>33</sup>.

En ce qui concerne les messages du Conseil fédéral et les rapports des commissions parlementaires sur des projets de loi, ils sont publiés simultanément dans la Feuille fédérale qui paraît dans les trois langues officielles.

Dans les débats parlementaires et les séances de commission, les trois langues nationales sont admises. Mais la traduction simultanée au Parlement n'est faite qu'en français et en allemand, et non en italien. Cette dernière langue n'étant comprise que par une minorité de parlementaires, les italophones sont contraints, pour être entendus, de s'exprimer en français ou en allemand<sup>34</sup>. Lorsqu'un projet de loi est prêt à être voté, après élimination des divergences entre les deux Chambres, une commission de rédaction composée en nombre égal de parlementaires germanophones, francophones et italophones est chargée de mettre au point le texte définitif dans les trois langues officielles. Le vote final des deux Chambres porte sur ces trois versions. La publication du texte législatif dans les trois langues officielles est une condition nécessaire pour qu'il déploie ses effets à l'égard des citoyens. La loi sur les publications officielles prévoit actuellement que les textes législatifs importants peuvent être publiés en romanche dans la Feuille fédérale<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Giorgio MALINVERNI, L'article 116 de la Constitution fédérale, in *Commentaire de la Constitution fédérale*, Bâle/Zurich/Berne, 1987, no 14 ss.

<sup>33</sup> *Ibid.* no 9. Cf. aussi DESSEMONTET, *précité*, 86.

<sup>34</sup> DESSEMONTET, *précité*, 87 s.

<sup>35</sup> *Le quadrilinguisme en Suisse - présent et futur, précité*, 179 s.

D'une manière générale, il faut bien constater que l'italien ne bénéficie pas d'un statut identique aux deux autres langues officielles. Divers documents officiels sont traduits tardivement en italien et les rapports d'experts fédéraux ne sont que rarement publiés dans cette langue.

## **5.2 La représentation des minorités linguistiques à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral**

Au Conseil national, l'élection au système proportionnel, qui a lieu dans chaque canton formant une circonscription électorale, garantit en principe la représentation des groupes linguistiques minoritaires. Au sein du Conseil des Etats, composé de deux représentants pour chaque canton (un par demi-canton), la voix des Etats fédérés à langue minoritaire peut se faire entendre.

Quant aux élections au Conseil fédéral, il existe des règles tacites qui permettent de représenter les minorités linguistiques nationales. On admet ainsi qu'en principe les latins doivent être représentés par deux conseillers fédéraux sur sept. A certaines périodes, les latins ont même été représentés par trois conseillers fédéraux. C'est d'ailleurs le cas actuellement (un Vaudois, un Neuchâtelois et un Tessinois).

## **5.3 La représentation des minorités linguistiques dans l'administration fédérale**

Chacun admet que les minorités latines sont sous-représentées dans l'administration fédérale et ce problème a fait depuis longtemps l'objet d'interventions parlementaires.

Le Conseil fédéral a d'ailleurs édicté, en 1983, des directives à cet égard, intitulées: *Instructions du Conseil fédéral concernant la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération*. Celles-ci prévoient notamment que les nominations dans l'administration fédérale doivent tendre à

y représenter les quatre langues nationales (et non seulement les langues officielles) de manière proportionnelle à la situation statistique de la population suisse résidante. Il est également stipulé que:

*"Pour les nominations et les promotions à des fonctions supérieures, la préférence sera donnée, à qualités égales, à des représentants des minorités linguistiques, s'ils sont sous-représentés."*

Il semble que ces efforts de l'administration fédérale aient porté quelques fruits et que la représentation latine dans les classes de salaires supérieures aient légèrement augmenté<sup>36</sup>.

Il n'en demeure pas moins que les fonctionnaires fédéraux italophones sont désavantagés par comparaison avec ceux qui s'expriment dans une autre langue officielle. En effet, alors qu'ils ont le droit d'utiliser leur langue maternelle dans les rapports internes, ils ne peuvent guère le faire en pratique s'ils veulent se faire entendre, car l'italien n'est compris que par une faible minorité des Suisses allemands et des Suisses romands.

## 6. Conclusion

Le droit des langues en Suisse devrait connaître des développements importants ces prochaines années. La révision de l'article 116 Cst. exprime une prise de conscience quant à la nécessité de protéger les minorités linguistiques nationales menacées. A l'évidence, une telle protection s'avère vitale pour l'avenir de notre Etat plurilingue. Mais, comme le montre le rapport de la Commission d'experts, il convient d'aller au-delà et de favoriser, par une politique linguistique dynamique, une meilleure compréhension entre les communautés linguistiques. Les propositions des experts à cet égard sont nombreuses, variées et ambitieuses.

Il faut se féliciter du fait que les autorités politiques de notre pays aient pris la mesure de l'importance de la question linguistique et

---

<sup>36</sup> *Ibid.* 189.

qu'un vaste consensus se soit formé quant à la nécessité de renouveler nos approches traditionnelles afin de garantir plus efficacement le quadrilinguisme, la paix des langues et la compréhension entre les communautés. Il faut également saluer la compréhension manifestée, notamment lors de la procédure de consultation, par la majorité alémanique à l'égard des difficultés des minorités linguistiques romanche et tessinoise.

Il reste à souhaiter que les citoyens comprennent les enjeux de la révision de l'article 116 Cst. et qu'ils se rallient à l'idée d'attribuer une véritable compétence à la Confédération dans le domaine linguistique. Car le statu quo dans ce domaine pourrait conduire à une crise majeure.

En effet, un des phénomènes significatifs de cette fin du 20ème siècle réside dans la fragilité des Etats fédéraux réunissant des peuples de langues et de cultures différentes. Aujourd'hui, en Union soviétique, en Yougoslavie ou au Canada, pour ne citer que ces exemples, des peuples affirment leur identité nationale et leur volonté de se séparer de fédérations qui n'ont pas su reconnaître ou admettre leur spécificité notamment linguistique - et leur volonté d'autonomie. Dans ces Etats, la question - mal posée ou mal résolue - du plurilinguisme paraît être une des causes des crispations nationalistes qui se manifestent présentement. A cet égard, il est intéressant de constater que dans un monde qui paraît de plus en plus uniformisé et dominé par les mêmes valeurs, des peuples éprouvent le vif besoin d'affirmer leur spécificité, leur identité propre. Et parmi les traits constitutifs majeurs de l'identité nationale, la langue apparaît au premier plan. La langue devient ainsi un critère important de la différenciation du "nous" et des "autres".

La différence linguistique peut être source de conflits pour des populations qui s'enferment frileusement dans ce que la psychanalyse appellerait sans doute une régression narcissique. Mais elle peut tout autant être une source d'échanges et d'enrichissement entre des communautés confiantes en leur destin et en la valeur de leurs ressources propres. La révision de l'article 116 Cst. me paraît se situer dans cette dernière perspective dynamique. Car l'aboutissement de cette révision et la mise en oeuvre d'une nouvelle politique linguisti-

que symboliseraient assurément la volonté des Confédérés helvétiques de maintenir leur alliance en persistant à fonder leur unité sur la conjugaison harmonieuse de leurs différences.