

Rédaction bilingue d'une Constitution cantonale. L'exemple du projet de Constitution bernoise

PHILIPPE GERBER*

1. Introduction

Le canton de Berne est le premier canton bilingue¹ qui soit sur le point de mener à son terme la révision totale de sa Constitution cantonale². Cette révision a été très tôt placée sous le signe du bilinguisme, car l'on chercha à réaliser une rédaction parallèle des versions allemande et française. Ce n'est certes pas la première fois que le canton de Berne opte pour une rédaction parallèle³. La procédure suivie fut toutefois atypique, car elle se déroula essentiellement dans le cadre parlementaire.

* L'auteur était secrétaire adjoint de la commission parlementaire chargée de la révision totale de la Constitution bernoise.

1 Constitution bernoise actuelle, art. 17 al. 1: "La langue allemande et la langue française sont les langues nationales."

2 Le projet de Constitution bernoise a été adopté par le Grand Conseil le 10 novembre 1992. Les cantons de Fribourg et des Grisons planifient aussi une révision totale de leur Constitution. Seul le Valais ne semble en revanche marquer aucun intérêt pour cette procédure.

3 Cf. CAUSSIGNAC/KETTIGER, Rédaction parallèle au canton de Berne, *Législation d'aujourd'hui* 1991/3.

2. La phase "monolingue"

A la fin des années 80 parurent plusieurs avant-projets, certains officiels⁴, d'autres privés⁵. Tous furent d'abord rédigés en allemand et ensuite traduits⁶. Durant cette phase, les idées furent donc émises en allemand, la version française se bornant à les reprendre le mieux possible. En raison de ce décalage temporel, le français ne joua alors aucun rôle au niveau conceptionnel et n'exerça pas d'influence sur la formulation du texte allemand. Tout au plus a-t-on parfois recouru ultérieurement à la version française pour interpréter une disposition de ces avant-projets restée peu claire en allemand.

Cette situation n'a rien d'exceptionnel. C'est même la règle dans un canton où l'une des deux communautés linguistiques est très nettement minoritaire⁷. L'administration centrale bernoise ne faisant que refléter cet état de fait, elle ne comporte qu'un petit nombre de fonctionnaires romands. Les cas où un francophone participe dès le départ à la rédaction d'un texte législatif restent donc relativement rares.

3. La phase bilingue

Dès le début de ses travaux, la commission parlementaire de la révision constitutionnelle est sortie des sentiers battus: non seulement elle a élaboré son propre projet de Constitution sans se fonder directement sur le projet du gouvernement, mais, comme le lui prescrivait l'arrêté constitutif du Grand Conseil⁸, elle a cherché à réaliser une Constitution bernoise qui soit véritablement bilingue. Ce choix initial en faveur d'une rédaction parallèle impliquait que les deux ver-

⁴ Projet du prof. ZAUGG, 25 septembre 1987; projet du Conseil-exécutif, 21 juin 1989.

⁵ Projet de la Liste libre, septembre 1987; projet de M. SCHWARZ, 29 février 1988.

⁶ Il n'existe toutefois aucune traduction du projet de M. SCHWARZ.

⁷ Environ 8 % de la population bernoise.

⁸ Arrêté du 10 mai 1988.

sions devaient naître en même temps, évoluer parallèlement et s'influencer réciproquement. Pour ce faire, la commission a constitué un secrétariat comprenant deux juristes, l'un alémanique, l'autre francophone. Deux traductrices sont rapidement venues s'y ajouter.

Le caractère bilingue de l'élaboration d'un projet législatif par une commission parlementaire peut être envisagé sous deux angles: d'un côté, il y a la langue dans laquelle ont été préparés les documents servant de base de discussion (b); de l'autre, il y a la langue dans laquelle le texte législatif a été discuté par les organes compétents pour l'adopter (c). L'examen pratique de ces deux aspects nécessite cependant au préalable un bref aperçu de la structure de la commission (a).

a. Aperçu de la structure de la commission

La commission de la révision constitutionnelle était composée de 35 membres dont deux à trois francophones. Elle a travaillé en deux phases séparées par le renouvellement général ordinaire du Grand Conseil. Pendant la première phase, qui s'étendit d'août 1989 à avril 1990, elle examina les problèmes constitutionnels fondamentaux au sein de quatre sections d'environ huit membres chacune. Les propositions de ces sections étaient ensuite soumises à l'approbation de la commission plénière. Dans la seconde phase, qui alla de juin 1990 à janvier 1992 et porta davantage sur le détail de la formulation du projet de constitution, les séances de la commission n'étaient en principe plus préparées par les sections, mais par la présidence, organe collégial de trois membres (alémaniques) représentant les principaux partis. Durant ces deux phases intervenait encore en amont le secrétariat propre de la commission qui fournissait aux sections ou à la présidence les bases de discussion nécessaires. A maintes reprises, la commission reçut des propositions et des rapports de la part du Conseil-exécutif ou de l'une des Directions de l'administration centrale. Elle eut en outre recours à des expertises fournies par des spécialistes externes. Par trois fois, le texte constitutionnel passa devant la commission de rédaction, un organe qui est composé de six alémaniques et trois francophones provenant de l'administration, de la justice, de l'Université et du Grand Conseil et qui est

chargé de vérifier la cohérence linguistique tant de chaque version pour elle-même que des deux versions entre elles⁹. S'agissant du texte français, la commission de rédaction a également bénéficié des conseils d'un expert éminent, le professeur Jean-François Aubert.

b. Les bases de discussion

En ce qui concerne le texte constitutionnel, les membres de la commission reçurent toujours dans leur propre langue les diverses formulations servant de bases de discussion. Cela impliquait la mise au point de formulations satisfaisantes dans les deux langues déjà au sein du secrétariat, obligeant les deux juristes de celui-ci à collaborer étroitement. D'ailleurs, l'élaboration parallèle dans les deux langues¹⁰ s'appliqua aussi aux cas dans lesquels les bases de discussion étaient destinées à un organe composé uniquement d'alémaniques; cette façon de faire entraînait certes un surcroît de travail¹¹, mais elle avait pour avantage que, lorsque l'organe en question s'en tenait à l'une des bases de discussion qui lui étaient soumises, la formulation proposée à la commission plénière ne posait plus de problème linguistique.

Au tout début des travaux de la commission, les commentaires ou documents de travail accompagnant ces bases de discussion furent élaborés selon le principe du bilinguisme rationalisé: chaque personne parle sa propre langue et comprend celle de l'autre. Chacun des deux juristes du secrétariat rédigeait donc ces documents de travail dans sa propre langue et les envoyaient tels quels aux sections concernées. Cela posa rapidement de graves problèmes, car bon nombre de députés et députées n'étaient pas habitués à devoir réfléchir sur des textes écrits dans une langue étrangère. L'engagement

⁹ Loi sur le Grand Conseil, art. 51.

¹⁰ Le concept de rédaction parallèle n'implique pas que les deux rédacteurs travaillent simultanément sur le même texte. L'échange d'idées, de propositions et de contrepropositions peut aussi s'échelonner dans le temps.

¹¹ Ce surcroît de travail rendit plus difficile le respect des délais. Il put néanmoins être compensé par une modification du fonctionnement interne du secrétariat afin de parvenir à une efficacité optimale.

de deux traductrices permit de passer au principe du bilinguisme (presque) intégral: les documents étaient en principe préparés dans les deux langues dès que l'organe auquel ils étaient adressés comportait des membres de langues maternelles différentes.

c. Les discussions

Si les bases de discussion furent souvent élaborées au travers d'une rédaction parallèle, il n'en alla pas de même pour le texte adopté par la commission elle-même. Les discussions se déroulèrent principalement en allemand, car la commission ne comportait que deux à trois romands et, à l'exception d'une section qui fut toujours présidée par un francophone, toutes les sections ainsi que la présidence de la commission étaient exclusivement alémaniques. Certes, contrairement au Grand Conseil bernois où seules les modifications rédactionnelles françaises font l'objet d'un vote spécifique, la commission approuva de manière globale la version française du projet avant chaque publication¹². Toutefois, pendant le travail ordinaire de la commission, les modifications matérielles du texte du projet ne furent adoptées formellement que dans leur formulation allemande; la version française était adaptée ultérieurement et acquérait implicitement "force de chose approuvée" dès sa communication aux membres de la commission.

En dépit du petit nombre de romands dans la commission, la version française joua quand même un certain rôle durant les débats. Cela tient notamment au fait qu'à partir de juin 1990, le représentant du gouvernement devant la commission fut un francophone, à savoir M. le conseiller d'Etat Mario Annoni. En outre, les alémaniques se référèrent parfois à la version française lorsqu'il y avait incertitude sur le sens à donner à une disposition faisant déjà partie du projet. Enfin, il arriva que des problèmes mis en évidence par la formulation française entraînent une modification du texte allemand lors de la relecture du projet.

¹² Le projet a été publié une première fois en avril 1991 pour être soumis à une procédure de consultation. Le projet final a été publié en janvier 1992 à l'intention du Grand Conseil.

4. Appréciation

La rédaction parallèle des propositions permet souvent d'affiner la terminologie, de clarifier l'idée de base, de corriger des erreurs et d'éviter que soit choisi un texte qui sonne trop mal dans l'autre langue. Comme la structure et la terminologie d'une langue ne peuvent pas toujours être reprises telles quelles dans une autre langue, la formulation est inévitablement transformée. C'est même l'avantage fondamental de la rédaction parallèle, car le passage d'une langue à l'autre met régulièrement en exergue des sous-entendus, des non-dits, qui ne sont pas toujours voulus et pourraient s'avérer problématiques. La rédaction parallèle donne la chance non seulement d'indiquer plus clairement dans la "traduction" le sens effectivement voulu, mais encore d'améliorer la formulation d'origine. Cette seconde possibilité disparaît quasiment dès que la formulation d'origine acquiert une validité qualifiée, que ce soit parce qu'elle est adoptée formellement par un organe de la commission ou parce qu'elle provient d'une source extérieure dotée de sa légitimité propre¹³. Dans de tels cas, une amélioration de la formulation d'origine n'est envisageable que dans une phase ultérieure, notamment lors d'une relecture du projet.

Dans le cadre de la procédure législative, une véritable rédaction parallèle n'est praticable qu'au sein des organes administratifs chargés de préparer les bases de discussion. Au niveau du parlement ou de ses commissions, le succédané optimal est la rédaction bilingue différée. Celle-ci se distingue de la traduction ordinaire des projets législatifs essentiellement d'un point de vue temporel: elle n'a pas lieu après l'achèvement du projet dans une langue, mais suit très étroitement l'élaboration des différents éléments de ce projet.

Le problème majeur posé par la rédaction bilingue différée du projet de constitution fut celui de la légitimité de la version française. L'adoption plus ou moins tacite de cette dernière n'aurait jamais été mise en question si le texte français avait été le miroir parfait de l'allemand: pas un mot de plus, pas un mot de moins, parallélisme absolu de la terminologie (chaque mot allemand aurait sans excep-

¹³ Formulation proposée p.ex. par le gouvernement ou un expert externe.

tion le même équivalent français). Une telle similitude n'est bien évidemment qu'une chimère. Souvent, le français dit des choses qui ne sont qu'implicites en allemand¹⁴ ou opte pour une formulation différente¹⁵. Or, cette "autonomie" de la version française fut parfois contestée, dans la mesure où était réclamé un parallélisme strict entre le français et l'allemand. Derrière cette critique, il y avait indubitablement la crainte que la version française n'introduise dans le texte constitutionnel des éléments qui n'apparaissent pas explicitement dans la formulation allemande et auxquels un membre de la commission ne pourrait s'opposer qu'en contrôlant étroitement la version française. Une telle crainte, pour compréhensible qu'elle soit, est problématique, car elle est susceptible de réduire à néant le concept même du bilinguisme bernois. Celui-ci ne repose pas uniquement sur le principe de la publication des actes normatifs dans les deux langues officielles, mais aussi sur le principe de l'identité de valeur des deux versions: le sens du texte normatif doit être déterminé sur la base des deux versions sans que l'une d'entre elles ait d'office la prééminence. Or, à moins que tous les membres de la commission soient parfaitement bilingues, il n'existe que deux possibilités pour réduire la crainte de l'autonomie de la version française. Soit on renonce purement et simplement au bilinguisme en déclarant que seule la version allemande fait foi. Soit on charge un organe de vérifier le parallélisme des versions allemande et française. Le législateur bernois a opté pour la seconde solution en créant la commission de rédaction. Cet organe ne peut néanmoins assumer son rôle qu'aussi longtemps qu'il bénéficie de la pleine confiance du parlement.

¹⁴ P.ex. art. 31 al. 1 phr. 1 du projet du 31 janvier 1992: «L'environnement naturel sera préservé et assaini...»; «Die natürliche Umwelt ist ... gesund zu erhalten.»

¹⁵ P.ex. art. 17 al. 2 phr. 1 du projet du 31 janvier 1992: «Il est absolument interdit aux autorités d'essayer d'influencer une opinion en contrôlant préventivement son expression.»; «Vorgängige staatliche Kontrollen von Meinungsäusserungen zwecks Einflussnahme auf den Inhalt sind in keinem Fall zulässig.»

5. Conclusion

La rédaction parallèle d'un texte normatif - au sens de rédaction simultanée dans plusieurs langues n'est envisageable qu'à une double condition. D'une part, l'organe chargé d'élaborer le texte normatif doit être composé paritairement du point de vue linguistique. D'autre part, il faut que chaque membre de cet organe comprenne "parfaitement" la langue des autres. Comme chacun des quatre cantons plurilingues comporte une communauté linguistique assez nettement majoritaire, une véritable rédaction parallèle d'un bout à l'autre du processus législatif restera difficilement réalisable au niveau cantonal. La rédaction bilingue différée est en revanche toujours possible. Si elle n'a pas tous les avantages de la rédaction parallèle, elle permet quand même d'exercer une certaine influence (un "feedback") sur la formulation d'origine, en tout cas si la procédure législative implique plusieurs lectures du projet par le même organe.