

# La législation multilingue: une question politique - plutôt que linguistique

---

NICOLAS SCHMITT

*Nullus Legem Ignorare Censetur*

*A première vue, faire de la législation multilingue revient tout simplement à traduire des textes de lois, et les problèmes se limitent à rendre avec exactitude des termes législatifs dans une autre langue. Ce n'est à l'évidence pas une tâche facile, mais nous allons pourtant voir que la législation multilingue va bien au-delà d'un travail de traduction. En effet, elle consiste avant tout à répondre à de nombreuses questions qui revêtent une dimension politique essentielle et qu'il nous a paru judicieux d'évoquer maintenant, à l'heure où tant de tensions existent entre minorités ethniques à travers le monde: pourquoi faut-il une législation multilingue, comment faut-il procéder pour le faire au mieux et quels sont les principaux obstacles qu'il faut surmonter. La réponse à ces questions montre que c'est avant tout une volonté politique qui doit donner à la législation multilingue les moyens - techniques et juridiques - de respecter la diversité linguistique.*

## **1. Introduction - à propos de rédaction multilingue...**

Le droit repose parfois sur des principes un peu étranges, tel celui disant que "Nul n'est censé ignorer la loi", alors que dans la réalité, personne - ou presque - ne connaît vraiment la loi. Il faut dire que les textes législatifs sont tellement nombreux qu'il est pratiquement impossible de les avoir tous lus. A plus forte raison s'ils sont écrits dans une langue inaccessible à une partie des citoyens. De ce point de vue, la législation multilingue repose sur un fondement essentiel du droit, car elle est indispensable pour porter à la connaissance des justiciables les droits dont ils jouissent et les obligations auxquelles ils sont soumis.

En Suisse<sup>1</sup>, les textes de lois doivent surtout tenir compte des versions française et allemande. Cela peut paraître relativement simple, puisque la majorité des juristes est capable de comprendre les textes écrits dans l'autre langue, le français et l'allemand n'étant pas si éloignés l'un de l'autre. La situation est déjà plus délicate pour les administrés, puisque tous les Suisses ne sont pas bilingues. L'existence de législations écrites dans deux autres langues nationales complique encore la situation, quoique l'italien ou le romanche fussent relativement accessibles à quiconque comprend les deux premières langues. Mais il ne faut pas oublier que, dans de nombreux pays ou des régions nouvellement ouvertes à la démocratie, deux ou plusieurs langues cohabitent qui sont très éloignées l'une de l'autre, voire même qui sont écrites dans des alphabets différents, de sorte qu'une partie de la population est incapable de comprendre les textes de lois s'ils ne sont écrits que dans une langue<sup>2</sup>.

Ce qu'il importe de garder à l'esprit, c'est que la rédaction multilingue va bien au-delà d'une traduction; en fait, elle reflète le degré de considération accordé par une majorité à ses langues minoritaires. Si on se contente de traduire des textes de loi, il y aura une seule version qui - officiellement<sup>3</sup> ou officieusement - sera toujours considérée comme la version de référence. Les traductions, quant à elles, seront parfois médiocres ou entachées de nombreuses fautes; elles ne pourront pas rendre la volonté du législateur, de sorte que la consultation du texte "original" sera indispensable pour se faire une idée précise de cette volonté. Si cette consultation est réservée à un petit nombre de juristes polyglottes, il y a violation du principe démocratique.

---

<sup>1</sup> L'auteur tient à remercier les fonctionnaires compétents qui ont aimablement répondu à ses questions: MM. DINKELMANN et FRAOUA pour la Confédération, M. CAUSIGNAC pour le canton de Berne et M. ESTERMANN pour celui de Fribourg.

<sup>2</sup> Au Sri Lanka par exemple, c'est l'amendement constitutionnel de 1958, instaurant le seul Cinghalais comme langue nationale, qui a entraîné les premiers mouvements de mécontentement au sein de la minorité tamoule.

<sup>3</sup> Ce qui était le cas pour les lois fribourgeoises jusqu'en 1990.

## 2. Le pourquoi, ou le principe de l'égalité des langues législatives

La législation multilingue n'est ainsi pas une coquetterie de traducteurs, mais repose sur un postulat essentiel, à savoir que nul n'est censé ignorer la loi, et donc que cette loi ne saurait être rédigée dans une langue incompréhensible. Ce principe a été incorporé dans plusieurs constitutions, fédérale ou cantonales, ce qui est une illustration particulièrement frappante du fait que la rédaction multilingue exprime une véritable volonté politique.

### 2.1 Au niveau fédéral

L'article 116 de la Constitution fédérale déclare solennellement que la Suisse est un Etat formé de quatre groupes linguistiques et culturels qu'unit la volonté de vivre ensemble<sup>4</sup>. Il a d'ailleurs été adopté en 1938, et cela traduit la volonté expresse du Constituant suisse de rappeler la diversité helvétique vis-à-vis des idéologies unitaires fasciste et nazie.

Cette première signification politique de l'article 116 est doublée d'une deuxième signification juridique. En effet, il garantit la pluralité linguistique du pays et l'égalité des quatre communautés linguistiques. Nous ne nous attarderons pas sur toutes les délicates questions relatives aux relations entre administrés et administrations, ni à celles qui concernent la sauvegarde des langues minoritaires ou menacées<sup>5</sup>, pour nous concentrer sur le domaine qui nous intéresse plus particulièrement. En ce qui concerne donc la rédaction de textes législatifs (la jurisprudence, selon le néologisme de Wintgens), on déduit de cet article le principe de l'égalité

---

<sup>4</sup> Giorgio MALINVERNI, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, ad Art. 116, No. 1, p. 2.

<sup>5</sup> Ce sujet a fait l'objet d'une abondante littérature. Notons parmi les contributions les plus récentes celles de Charles-Albert MORAND, *Liberté de la langue et principe de territorialité: variations sur un thème encore méconnu*, *RDS*, Vol. 112 (1993), p. 11, et de Alexandre BONNARD, *La territorialité des langues et la souveraineté des cantons, Ici on parle français*, Lausanne 1992, p. 9. Relevons également la Charte Européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe et son rapport explicatif publié en 1992. Signalons enfin l'Arrêté fédéral concernant l'article constitutionnel sur les langues, *Feuille fédérale*, 1991 II, p. 301.

juridique des trois versions officielles des lois fédérales (allemande, française et italienne), ce qui signifie que les textes législatifs fédéraux doivent être publiés dans les trois langues officielles de la Confédération et que les trois versions sont placées sur un pied d'égalité.

Chacune d'elle est présumée représenter l'expression pertinente de la volonté du législateur, point de vue unanimement accepté par la doctrine dominante, la pratique et le Tribunal fédéral (depuis 1875), au point que certains auteurs le présentent même comme du droit coutumier<sup>6</sup>.

Ce bel exemple de tolérance voulu par les autorités politiques est malgré tout entaché par le fait que, dans la pratique, on déduit une certaine suprématie du texte rédigé en allemand, parce que c'est la langue dans laquelle le projet a été rédigé et celle dans laquelle la majorité des délibérations a eu lieu au Parlement. Du début de la procédure législative aux dernières retouches, c'est le texte qui a bénéficié du plus d'attention, alors que certaines inexactitudes ont pu se glisser dans les versions française ou italienne<sup>7</sup>. Révélateur de ce manque de précision, les trois arrêtés du Conseil fédéral du 7 avril 1911 qui procèdent à des retouches linguistiques du nouveau Code civil<sup>8</sup>. Alors que la version allemande ne nécessite que deux corrections mineures, il y en a 18 pour la version française et 42 pour la version italienne.

## 2.2 Au niveau cantonal

Sur les 26 cantons et demi-cantons formant la Suisse, trois se considèrent officiellement comme bilingues (Valais, Berne et Fribourg) et un comme trilingue (les Grisons). Comme la Confédération, tous quatre consacrent

---

<sup>6</sup> On trouvera chez Arthur MEIER-HAYOZ, *Berner Kommentar - Kommentar zum Schweizerischen Zivilrecht*, Art. 1, Verlag Stämpfli & Cie, Berne 1962, p. 112 (113) un panorama complet de la doctrine et de la jurisprudence.

<sup>7</sup> Peter TUOR / Bernhard SCHNYDER, *Das Schweizerische Zivilgesetzbuch*, 10. Auflage, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zurich 1986, p. 34.

<sup>8</sup> AS 1911 207; RO 1911 200; RU 1911 263.

le principe de l'égalité juridique des versions dans leurs constitutions cantonales réciproques<sup>9</sup>.

Concrétisation de cette volonté politique, tous ces cantons publient plusieurs recueils systématiques de leurs lois cantonales. A Fribourg, à Berne et en Valais, il y a un recueil de lois en français et un recueil de lois en allemand. A Berne, il y a même deux feuilles officielles, une en allemand et une en français, la Feuille Officielle du Jura bernois. A Fribourg et en Valais, il n'y a qu'une feuille officielle, mais les textes y sont publiés dans les deux langues. Dans le canton des Grisons, il y a trois recueils de lois, et la feuille officielle publie les communiqués en quatre langues, à savoir l'allemand, l'italien et deux variétés de romanche.

Néanmoins, il faut signaler qu'au niveau cantonal ce principe n'a pas toujours été évident, et qu'il est bien le fruit d'une volonté politique. Dans le canton de Fribourg par exemple, c'est seulement le 17 octobre 1989 que le Conseil d'Etat a publié un message concernant la révision de l'article 21 de la Constitution cantonale, qui avait alors la teneur suivante: "Les lois, décrets et arrêtés devront être publiés dans les langues française et allemande. *Le texte français est déclaré être le texte original*" (italiques de l'auteur).

L'histoire du nouveau texte mérite d'être rapidement évoquée. C'est en 1982 qu'un député avait déposé une motion demandant la suppression de la deuxième phrase de l'article 21. Mais en développant sa motion, ce député est allé plus loin et a demandé la reconnaissance des langues française et allemande comme langues officielles, la garantie de l'égalité entre les langues et la garantie de la liberté de la langue. De cette façon, on voit bien le lien qui existe entre une simple question de rédaction législative et les discussions politiques les plus délicates que la Suisse doit affronter actuellement et qui concernent la liberté de la langue ou le principe de territorialité.

Finalement, après des discussions longues et passionnées, le nouvel article constitutionnel a été adopté en votation populaire le 23 septembre

---

<sup>9</sup> Pour la constitution bernoise, il s'agit de l'art. 17; pour la constitution fribourgeoise, de l'art. 21; pour la constitution valaisanne, de l'art. 12 et pour la constitution grisonne de l'art. 46, dont la teneur est la suivante: "Art. 46. Die drei Sprachen des Kantons sind als Landessprachen gewährleistet".

1990<sup>10</sup>. Il ne prévoit pas seulement l'égalité entre les langues - et donc entre les deux versions des textes de lois - mais également l'officialisation du principe de territorialité<sup>11</sup>, ce qui révèle une fois encore les liens existant entre la rédaction législative et les principes fondamentaux de l'ordre juridique<sup>12</sup>.

### 3. Le comment, ou la procédure

Comment tenir compte de ce principe de l'égalité entre les versions? Il y a deux méthodes pour le faire. La première, qui est de loin la plus fréquente parce qu'elle est aussi la plus facile, est la simple *traduction*. Mais il en est une seconde, beaucoup moins employée parce que plus contraignante, et cependant nettement plus intéressante parce qu'elle intervient déjà au niveau de la préparation des textes: il s'agit de la *co-rédaction*. Nous allons examiner ces deux méthodes, avec leurs avantages, mais aussi les choix qu'elles impliquent.

#### 3.1 La méthode traditionnelle: la traduction

La procédure ordinaire pour tenir compte du multilinguisme est bien évidemment la traduction. Encore faut-il savoir quels sont les textes législatifs qui méritent d'être traduits, à quel moment il convient de le faire et quel est le soin que l'on apporte à cette traduction. Mais dès le départ, la simple traduction des textes de loi comporte un élément négatif qui est toujours perceptible: le fait que le texte original soit écrit dans une langue bien précise confère tacitement une priorité à la version rédigée dans

---

<sup>10</sup> Art. 21. <sup>1</sup> Le français et l'allemand sont les langues officielles. Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de la territorialité.

<sup>2</sup> L'Etat favorise la compréhension entre les deux communautés linguistiques.

<sup>11</sup> On trouvera un commentaire très intéressant de ce principe de territorialité, écrit par Giorgio MALINVERNI, dans le *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, à la suite de l'art. 116.

<sup>12</sup> A relever que le canton de Fribourg, le 18 mai 1992, a institué une Commission des langues, pour étudier les implications du nouvel article constitutionnel. Cette dernière a déposé son rapport en novembre 1993 entre les mains du Conseil d'Etat.

la langue originale. Même si ce n'est pas officiel mais seulement officieux, il y a un texte qui est considéré comme "plus vrai" que les autres, ce qui est contraire au principe de l'égalité entre les versions.

Néanmoins, en dépit de ses inconvénients, la traduction reste souvent le seul moyen de faire partager la connaissance d'un texte de loi à des administrés qui parlent une autre langue. Cependant, les autorités politiques peuvent choisir d'assurer cette traduction d'une façon plus ou moins pragmatique ou plus ou moins institutionnalisée.

### **3.1.1 L'exemple d'une traduction pragmatique: Fribourg**

A Fribourg, nous l'avons vu, le principe de l'égalité des versions est relativement récent. Il en résulte que le canton se trouve encore dans une phase transitoire marquée par ce que nous pourrions appeler "un grand pragmatisme", autrement dit une volonté politique de ne pas bouleverser complètement les anciennes traditions.

Pour traduire en termes pratiques les nouvelles obligations contenues dans l'article 21 de la constitution, le Gouvernement fribourgeois a dû engager des traducteurs diplômés, alors que dans le passé les traductions étaient simplement faites par des secrétaires bilingues. Il est cependant resté quelques traces de l'époque où la seule version officielle était la version française. Un exemple. L'article 10 de l'arrêté concernant la rédaction et l'expédition des décisions du Conseil d'Etat (de 1967) prévoit que "1. Les projets de décisions de portée générale, nécessitant une publication dans la Feuille officielle, doivent être déposés en Conseil, par les directions respectives, *simultanément dans les deux langues officielles du canton*. 2. Il en est de même des messages et projets destinés au Grand Conseil" (italiques de l'auteur).

Or, il semble bien que l'administration fribourgeoise ne suive pas cette prescription au pied de la lettre et qu'elle adresse encore souvent des textes destinés au Conseil d'Etat en français seulement. Il faut dire que les Offices responsables conçoivent, projettent, rédigent, pensent, étudient, etc. leurs projets de lois uniquement en français. Ces textes ne seront parfois traduits qu'après leur passage devant le Gouvernement. Cela signifie qu'il n'y a pas de travail bilingue au niveau de la préparation du

texte, ce qui permettrait pourtant d'améliorer la version française en tenant compte des expériences faites pendant sa traduction en allemand. Une fois le texte français adopté par le Gouvernement, il n'est plus possible de modifier le projet, et pourtant il n'y a pas encore de version allemande. Même si les traducteurs s'aperçoivent qu'il y a des erreurs dans le texte français, il n'est plus possible de les modifier.

Voilà qui est évidemment regrettable pour la qualité de la législation, dans les deux langues, bien qu'une telle procédure soit parfaitement licite, puisque le principe de l'équivalence des versions n'exige pas de bilinguisme au niveau de la préparation des lois.

Ce qui est plus surprenant à Fribourg, c'est qu'il n'y a pas de commission de rédaction. En fait, il y en a une, puisque l'article 102 alinéa 1 du Règlement du Grand Conseil prévoit que "les projets de lois et de décrets peuvent être soumis à une commission de rédaction avant le vote final", mais cette dernière n'a jamais été convoquée. Le seul texte sur lequel le Parlement cantonal se prononcera, c'est le texte français. Après le vote final du Parlement cantonal, le texte définitif français ne peut plus changer - puisque c'est celui sur lequel les parlementaires se sont exprimés - alors que le texte allemand va encore transiter par la Chancellerie pour être corrigé sous l'angle de sa traduction.

Le système fribourgeois montre ici que les limites de la législation multilingue sont vites atteintes, d'autant plus qu'un tel mode de procéder porte atteinte au principe de l'égalité des versions, puisqu'il est de notoriété publique que la version française est "celle qui compte".

### **3.1.2 L'exemple d'une traduction institutionnalisée: Berne**

Le canton de Berne dispose d'une minorité linguistique francophone plus restreinte encore que ne l'est la minorité germanophone à Fribourg, puisque 8% seulement de la population du canton parle français. Il n'est donc pas étonnant que, dans un premier temps, le principe de la langue majoritaire ait pris le dessus, bien que les "Directives du Conseil-exécutif sur la méthode, la procédure et la technique législatives" du canton de Berne soient très précises en ce qui concerne ces questions de traduction.

Depuis lors, le canton de Berne a mieux pris en compte les impératifs de la traduction française des textes de lois, ce qui s'exprime entre autre par le fait que les traducteurs sont des professionnels francophones souvent diplômés de l'Ecole de traduction et d'interprètes de Genève et qui, de plus, disposent d'une formation spéciale en terminologie. Il n'en demeure pas moins que les textes sont préparés uniquement en allemand<sup>13</sup>, comme à Fribourg ils le sont uniquement en français. La différence entre les deux cantons se manifeste surtout par le fait qu'à Berne, la Commission de rédaction est institutionnalisée, ainsi que le prévoit l'article 51 alinéa 1 de la loi sur le Grand Conseil: [la Commission de rédaction] "examine les projets de révision constitutionnelle et de loi quant à la langue et à la systématique [...] apporte des modifications rédactionnelles, assure la concordance des textes allemands et français".

Contrairement à Fribourg, cette commission participe véritablement au travail de préparation législative. Elle est composée de 9 membres qui ne représentent pas uniquement le Grand Conseil<sup>14</sup>, mais également la Chancellerie d'Etat, la Direction de la justice, les autorités judiciaires supérieures et l'Université. Elle est présidée par le Chancelier d'Etat et doit veiller à la représentation équilibrée des deux langues officielles. En fait, elle comprend trois membres francophones<sup>15</sup> ce qui, en dépit d'une évidente sur-représentation, reste minime. A Berne également, les limites de la législation multilingue sont vite atteintes, puisque ce sont uniquement ces trois commissaires francophones qui se chargent d'assurer la parité des langues et la concordance des textes, avec l'aide précieuse des deux juristes francophones de la Chancellerie qui, à la fin du processus législatif, procèdent à un contrôle sémantique et juridique de la formulation et de la présentation avant de donner le bon à tirer.

---

<sup>13</sup> Sauf la loi sur la participation politique du Jura bernois, la loi et l'ordonnance sur les publications officielles et la nouvelle Constitution (dont nous parlerons plus loin).

<sup>14</sup> En fait, seul un député en fait partie.

<sup>15</sup> Philippe GERBER, Rédaction bilingue d'une Constitution cantonale. L'exemple du projet de Constitution bernoise, *Législation d'aujourd'hui*, 1992/3, p. 75 (77).

### 3.1.3 Les inconvénients de la méthode traditionnelle

Qu'elle soit pragmatique ou institutionnalisée, cette méthode politiquement assez peu contraignante - bien qu'elle nécessite la mise sur pied d'une infrastructure *ad hoc* et suppose l'existence d'une indéniable tolérance envers l'autre langue - comporte au moins trois inconvénients.

Premièrement, le résultat "sent" la traduction. Dans un domaine aussi technique que la législation, il est difficile de ne pas remarquer que le texte n'est pas une traduction. Une certaine façon de s'exprimer, l'emploi répétitif de certains mots, l'utilisation de certains adjectifs superflus, une lourdeur dans l'expression, font comprendre très rapidement que l'on n'est pas en présence d'un texte écrit dans sa langue originale. Bien entendu, ce défaut peut s'aggraver jusqu'à donner une expression ridicule, une contresens, voire une erreur de traduction.

Ensuite, l'absence d'une réflexion multilingue sur la genèse du texte empêche ce dernier de bénéficier des talents conjugués de plusieurs langues. En effet, lorsque plusieurs rédacteurs parlant plusieurs langues rédigent un projet en commun, c'est un texte d'une qualité supérieure qui naît de la confrontation de leurs expériences et de leurs talents, suivant le principe selon lequel "du choc des idées jaillit la lumière".

Finalement, on ne saurait oublier que le texte ainsi traduit sera immédiatement considéré comme un texte de qualité secondaire, susceptible de contenir des erreurs. De la sorte, on accordera plus d'attention au texte original, qui passera pour un texte plus "authentique" que les autres, ce qui constitue précisément une violation de la présomption d'équivalence des textes.

## 3.2 La solution progressiste: la rédaction parallèle ou co-rédaction

Aussi excellent que soit le travail des responsables, tous les inconvénients mentionnés ci-dessus font que la simple traduction "*ne constitue qu'une demi-mesure*"<sup>16</sup>. Cette technique ne permet pas de tenir compte

---

<sup>16</sup> Gérard CAUSSIGNAC, Daniel KETTIGER, Rédaction parallèle au canton de Berne / Ko-redaktion im Kanton Bern, *Législation d'aujourd'hui*, 1991/3, p. 77 (79).

du génie propre de la langue ni de compenser l'écrasante prépondérance de la langue majoritaire dans un canton ou son administration. Pour ce faire, il faut utiliser une technique plus élaborée de législation multilingue: la co-rédaction. En d'autres termes, il faut rédiger les projets en même temps et indépendamment dans les deux langues. Malheureusement, la co-rédaction est un système politiquement contraignant, de sorte qu'elle n'est utilisée qu'avec parcimonie dans la législation helvétique, surtout au niveau cantonal.

### **3.2.1 Dans le canton de Berne**

Cette expérience a été tentée par le canton de Berne à deux occasions: pour la rédaction de la nouvelle Constitution et pour la loi sur les publications officielles.

Nous n'allons pas nous attarder sur la mise en oeuvre de cette procédure, qui a déjà fait l'objet de plusieurs articles publiés dans cette même revue<sup>17</sup>. Mais la rareté de la procédure est précisément symbolisée par le fait que les deux seuls cas dans lesquels elle a été employée ont suscité des commentaires, quand bien même - dans le cas de la loi sur les publications officielles - la rédaction parallèle a été employée tout à fait par hasard<sup>18</sup>.

En outre, une fois encore, les limites politiques de la tolérance envers la langue minoritaire sont vite atteintes, puisque le projet co-rédigé de loi sur les publications officielles a été soumis au plénum, mais que les modifications proposées par ce dernier n'ont pas pu être introduites dans la loi selon la méthode de rédaction parallèle, parce que les séances du plénum ont eu lieu en allemand seulement.

Il en est allé de même lors du processus d'élaboration de la nouvelle constitution bernoise, puisque les discussions se sont déroulées principalement en allemand, bien que les alémaniques se soient parfois référés à la version française lorsqu'il y avait incertitude sur le sens exact à donner à une disposition.

---

<sup>17</sup> Les deux articles mentionnés aux notes 13 et 14.

<sup>18</sup> Cf. CAUSSIGNAC & KETTIGER, *op. cit.*, p. 79.

### 3.2.2 A la Confédération

Conformément à l'importance politique de la législation multilingue, c'est seulement au niveau de la Confédération que la procédure de co-rédaction a été engagée à une large échelle. En fait, toutes les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale sont aujourd'hui co-rédigés.

Une commission interne de rédaction existe dans l'administration fédérale depuis 1975. Son but est "d'examiner tous les textes de la Confédération du point de vue des principes de méthode législative sous l'angle de la langue et de veiller à ce qu'ils soient compréhensibles pour le citoyen"<sup>19</sup>. Les textes n'étaient cependant contrôlés sur un plan linguistique que dans leur langue originaire (donc l'allemand dans la grande majorité des cas, ce qui est une conséquence logique de la suprématie numérique des fonctionnaires germanophones au sein de l'administration fédérale)<sup>20</sup>. Pour tenter de contrecarrer cette tendance et de mieux tenir compte du principe d'équilibre entre les langues officielles, la Confédération a créé une Commission interne de rédaction, dont le règlement n'avait pas encore été officiellement adopté en septembre 1993, mais qui travaille néanmoins déjà depuis plus de deux ans sur cette base.

La co-rédaction au niveau fédéral est une illustration de sa dimension politique. En effet, si l'idée de départ était ambitieuse, les impératifs quantitatifs l'ont quelque peu limitée lorsqu'il s'est agi de la concrétiser. Par exemple seules les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale sont co-rédigés, et encore seulement dans les versions allemande et française. Les autres actes, les messages et les textes en langue italienne sont pour l'instant mis de côté, ce qui ne va pas sans quelques grincements de dents du côté des Tessinois. En outre, la commission ne peut faire que des propositions. Il appartient ensuite aux fonctionnaires de l'office responsable<sup>21</sup> de tenir compte ou non des propositions de la

---

<sup>19</sup> Circulaire du Conseil fédéral aux secrétariats généraux des départements, du 03.05.1978, citée par CHRISTIAN SCHNEIDER, *Koredaktion von Gesetzestexten des Bundes, Législation d'aujourd'hui*, 1992/3, p. 83.

<sup>20</sup> SCHNEIDER, op. cit., p. 83.

<sup>21</sup> Qu'on appelle en allemand le "Federführende Amt", autrement dit l'office qui s'occupe de rédiger le projet de loi parce qu'il appartient aux matières qui relèvent de sa compétence.

Commission de co-rédaction, qui est placée au niveau des organes dont l'avis est requis au cours de la procédure interne de consultation.

Qui fait partie de la commission de co-rédaction? Les collaborateurs des services linguistiques français et allemand de la Chancellerie fédérale et des deux offices de législation du Département fédéral de Justice et Police. Parmi tous ces collaborateurs, un "team de rédaction" *ad hoc* est choisi pour chaque texte de loi, qui comprend en règle générale 4 personnes, soit deux linguistes et deux juristes (chaque fois 1 francophone et 1 germanophone).

Comme les capacités de travail ne permettent pas de co-rédiger tous les textes<sup>22</sup>, le projet de règlement prévoit à son article 3 alinéa 1 que la commission s'occupe des projets d'articles constitutionnels ainsi que des projets de lois et d'ordonnances *importantes*. Evidemment, une telle formulation laisse une grande marge d'appréciation. En pratique, ont été considérées comme importantes les ordonnances qui avaient une grande portée par exemple parce qu'elles s'adressaient à un grand nombre de justiciables ou qu'elles contenaient des dispositions avec une grande signification pratique (p. ex. l'ordonnance sur la reconnaissance des maturités, celle sur les études d'impact sur l'environnement). En outre, il va de soi qu'une révision totale ou une révision à grande échelle seront jugées plus importantes qu'une modeste révision partielle

### **3.2.3 Avantages et inconvénients de la rédaction parallèle**

La rédaction parallèle impose des conditions de travail bien particulières, l'essentiel étant que les collaborateurs qui en ont la charge doivent très bien connaître la matière pour éviter de recourir à des experts, et qu'au surplus ils doivent être capables de travailler dans un esprit de collaboration parfait<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Ce qui a été particulièrement mis en évidence en 1992 avec le grand nombre des textes dus au "Paquet EURO-lex" et qui sont venus s'ajouter au travail normal.

<sup>23</sup> De ce fait, une véritable rédaction parallèle n'est praticable qu'au sein des organes administratifs chargés de préparer les projets de lois, mais plus au niveau du parlement, où l'abondance des textes d'accompagnement rend la tâche impossible.

On le voit, cette procédure requiert une infrastructure très lourde, surtout en personnel; cependant, les avantages de ce mode de rédaction sont nombreux, et prennent en quelque sorte le contre-pied des inconvénients de la simple traduction.

Le premier d'entre eux est que la qualité des textes légaux s'améliore dans les *deux* langues. Chaque rédacteur s'exprimant dans sa langue avec clarté et concision, cela permet de bénéficier de deux versions de qualité, chacune d'entre elle profitant de la bonne rédaction de l'autre. Ce qu'un juriste a pu exprimer dans une langue avec la précision et les nuances indispensables permettra au juriste de l'autre langue de mieux comprendre ce qu'il est important d'exprimer, et vice-versa.

De la sorte, non seulement la rédaction parallèle permet à un texte de ne pas "sentir" la traduction - avec tous les risques que cela comporte d'imprécisions, de ridicule ou même d'erreurs - mais elle permet en plus de conjuguer le génie propre de deux langues, de deux modes de penser, de deux façon de travailler, pour rehausser la qualité des textes législatifs sur la forme et sur le fond. Le bilan tiré de l'expérience au niveau fédéral - où elle a été menée sur une relativement vaste échelle - est positif, car la qualité des textes légaux s'est sensiblement accrue.

Il ne faut cependant pas se leurrer: la rédaction parallèle exige une telle charge en personnel qu'elle n'est que difficilement concevable au niveau d'un canton. Seule une grande administration, comme l'administration fédérale, peut prendre le risque politique de *s'offrir* une co-rédaction. Mais l'amélioration sensible de la qualité des textes législatifs qui, en définitive, s'appliquent à toute la population d'un pays, est-elle vraiment un *luxé* ? Il s'agit plutôt d'un travail nécessaire et payant à long terme, puisqu'il permet d'harmoniser la terminologie, l'utilisation des termes à contenu indéterminé et la présentation des textes.

#### 4. Problèmes

Lorsque nous avons demandé à nos interlocuteurs où se nichaient les problèmes les plus délicats que leur imposait la rédaction multilingue, leurs réponses ont concerné des aspects pratiques ou juridiques, et non

des problèmes linguistiques. Voilà qui souligne une fois encore la dimension politique de la question. Il faut dire que le travail des traducteurs est... de traduire, et qu'il n'est guère surprenant que ces derniers, qui sortent souvent d'écoles renommées comme celle de Genève, ne trouvent pas qu'il est particulièrement problématique d'exercer la profession pour laquelle ils ont été formés. Par ailleurs, ils peuvent compter sur l'aide de l'informatique. Dans le canton de Berne, par exemple, une banque de données terminologiques contient 6000 fiches sur la législation bernoise, qui sont régulièrement enrichies par de nouvelles contributions des traducteurs. La Confédération, de son côté, a mis sur pied une carthèque des défauts juridiques ("*Mängelkartei*"), sans oublier la banque de données informatique des services linguistiques centraux.

Le principal problème, tant de la traduction que de la co-rédaction, est une question de temps. La législation multilingue implique des navettes entre plusieurs collaborateurs chargés de traduire et/ou de vérifier des textes, autant d'opérations supplémentaires qui doivent être faites sans trop ralentir la procédure législative. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que ce surcroît de travail impose un certain stress à tous ceux qui sont chargés de rédiger les lois.

Ainsi, au Parlement fédéral, quand une trentaine de projets doivent être prêts pour la votation finale, on comprend que les vérificateurs soient surchargés. Bien sûr, le problème ne se pose pas à Fribourg où seule la version française est votée. A Berne en revanche, les ordonnances doivent être vérifiées entre leur passage devant le gouvernement et leur expédition à l'imprimerie, ce qui laisse très peu de temps au personnel de la Chancellerie. En outre, à la Confédération, certains projets ont traîné tellement longtemps avant d'être sortis des tiroirs que les auteurs des projets originaux ont déjà pris leur retraite. De la sorte, les nouveaux fonctionnaires en charge du dossier doivent se familiariser très rapidement avec un projet dont ils n'étaient pas les auteurs.

## 5. Concrètement

La principale difficulté de la législation multilingue est politique. Ceci dit, une fois que les politiciens ont accepté le principe d'une égalité de traitement entre les langues, il serait injuste de ne pas mentionner quelques-uns des problèmes concrets auxquels sont confrontés les traducteurs, même s'ils ont surtout un caractère anecdotique.

### 5.1 Les erreurs de traduction

Elles sont extrêmement rares<sup>24</sup> et ne constituent pas l'enjeu primordial de la législation multilingue. Tout au plus peut-on relever qu'une co-rédaction aurait peut-être permis d'éviter que la nouvelle loi sur les écoles polytechniques fédérales n'oublie tout le chapitre consacré aux dispositions portant modification et abrogation d'autres lois<sup>25</sup>. De même, l'article 15a alinéa 6 du projet de modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (qui intègre les dispositions d'application de l'initiative constitutionnelle dite "de Rothenthurm") est rédigé de telle sorte que l'on peut croire qu'il appartient aux autorités compétentes de rétablir l'état initial, alors qu'en réalité il leur appartient de décider qui doit procéder à cette remise en état<sup>26</sup>.

Des erreurs de traduction peuvent naître de la cohabitation entre juristes et linguistes. Il faut dire que ces derniers ne se rendent pas toujours compte que les termes juridiques sont employés dans un sens bien précis. Lors de la réforme du Code pénal, par exemple, un linguiste a proposé de remplacer la formule "intentionnellement ou par négligence" par la for-

---

<sup>24</sup> MEIER-HAYOZ, op. cit., p. 112.

<sup>25</sup> Ce n'est pas à proprement parler une question linguistique, mais il a néanmoins fallu, au terme de l'art. 33 al. 2 LRC, refaire un message, une procédure de consultation et un débat parlementaire.

<sup>26</sup> *Feuille fédérale*, 1991 III, p. 1173: "Le rétablissement de l'état initial incombe à l'autorité cantonale ou fédérale compétente pour prendre les décisions concernant les autorisations et l'exécution des projets". Le version allemande, de son côté, dit que "Die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes wird von jener kantonalen oder eidgenössischen Behörde verfügt, die für den Entscheid über die Bewilligung oder die Ausführung entsprechender Vorhaben zuständig wäre" (*Bundesblatt*, 1991 III; S. 1157).

mule "intentionnellement ou de façon irresponsable", ce qui n'a pas, pour le juriste, la même signification. La différence entre "soumis au référendum" et "sujet au référendum" peut, elle aussi, échapper à un linguiste.

Un dernier exemple: le terme allemand "Freizügigkeit" peut être traduit par "liberté d'établissement". Mais le même terme, en droit des assurances, a un sens complètement différent, celui de "prestation de libre-passage".

## 5.2 Difficultés linguistiques

En Suisse, la principale difficulté pour les traducteurs est de s'éloigner de la construction allemande, qui est souvent à la fois plus lourde et plus précise que la version française. La langue allemande est agglutinante, ce qui signifie que certains concepts exprimés en allemand en un seul mot nécessitent une périphrase pour être rendus en français. En revanche, l'allemand ne recule pas devant les répétitions et redondances, alors que le français y est totalement allergique. Un terme comme "*Versicherungsanstalt*" peut être répété trois fois dans une même phrase en allemand, alors qu'il sera impossible en français d'aligner trois "*institution d'assurance*". Le résultat est que les textes allemands sont toujours plus longs que les textes français. Les volumes germanophones de la *Bundesblatt* ont plus de pages que les volumes francophones de la *Feuille fédérale*, bien que leur contenu soit absolument identique.

A ces difficultés stylistiques s'ajoute un problème politique. Il arrive en effet qu'au terme de plusieurs navettes entre les deux Conseils, avec des propositions et des amendements en cascades, le résultat final soit un compromis de compromis, ce qui se traduit par une phrase tellement alambiquée qu'elle en devient pratiquement incompréhensible. La traduction doit cependant tenir compte de cet élément et proposer une version elle aussi emberlificotée d'un texte.

La loi sur les denrées alimentaires<sup>27</sup>, à son article 3 alinéa 3, nous offre un exemple de la souplesse que permet la co-rédaction. En effet, on trouve que le terme allemand "Genussmittel" (*un nom*) recouvre le terme

---

<sup>27</sup> Bundesblatt (Feuille fédérale), 1992 IV, p. 132 (128) et 118 (115).

français "boissons alcooliques et tabac" (*deux* noms). La traduction littérale de l'allemand en français aurait été ridicule, mais la co-rédaction a permis d'éviter l'écueil.

Il faut noter enfin que le français est influencé par les cantons, et que certains termes utilisés dans un canton n'ont pas exactement le même sens dans un autre. Dans certains cantons, par exemple, on dit *passer* un examen, dans d'autres cantons *subir* un examen.

Au cours des travaux préparatoires de la Constitution bernoise, les rédacteurs se sont aperçus que certains termes étaient très difficilement traduisibles. Ainsi à l'article 13, la liberté de choisir une autre "forme de vie en commun" est une périphrase pour rendre l'allemand "Gemeinschaftliches Zusammenleben". A l'article 29 alinéa 1, le terme allemand "Obdach", qui désigne le fait d'avoir un toit sur la tête, a entraîné une grande discussion pour savoir s'il fallait le traduire en français par gîte (ce qui faisait trop animal), logement (trop général) ou par un autre terme; finalement, c'est "logis" qui a été choisi. A l'article 31, l'allemand utilise un seul verbe ("Die natürliche Umwelt ist [...] gesund zu *erhalten*"), alors qu'il en a fallu deux en français ("L'environnement naturel sera *préservé* et *assaini*") pour rendre la même idée.

## 6. Conclusion

La législation multilingue comporte un double aspect. Il est question non seulement de traduction, mais aussi de respect des minorités. Aussi s'appuie-t-elle sur les principes constitutionnels de l'égalité des langues et de l'équivalence des versions.

Cependant, si les autorités se bornent à traduire des textes rédigés dans leur langue originale, la population ne s'identifiera pas à la langue utilisée. Le but de la rédaction multilingue est de supprimer le réflexe qui consiste à consulter le texte écrit dans la version originale. Selon l'article 9 alinéa 1 de la loi fédérale sur les publications officielles, "les trois versions des actes législatifs internes [...] font également foi". Mais tout le monde sait que ce n'est pas vrai, et que certaines versions font plus foi que d'autres. Or, le respect des minorités, pour ce qui concerne la formu-

lation du droit dans ce qu'on appelle précisément un Etat de droit démocratique, implique l'équivalence des langues. Partir de l'idée qu'une seule version pourrait faire foi, c'est la négation de l'égalité des langues dans un Etat multi-ethnique.

Pour respecter le principe "Nul n'est censé ignorer la loi", il faut une loi rédigée à la fois dans une langue et dans des termes compréhensibles. Parler clair est une forme de démocratie. En allemand, on dit qu'un texte est bon non seulement lorsqu'il répond à des problèmes par des mesures efficaces, mais également que son "Akzeptanz" est réalisée, en d'autres termes lorsqu'il est bien accepté par le peuple souverain. Une certaine crise d'identification - comme celle qu'on rencontre en Suisse à l'heure actuelle - peut aussi être due au fait que les textes législatifs sont mal perçus. Voilà qui nous rappelle que la législation multilingue trouve ses fondements dans les sources les plus profondes de la démocratie.

Voilà aussi qui nous rappelle que pour permettre à la population de s'identifier à ses lois, il faut donner aux législateurs les instruments nécessaires à cette identification. En fin de compte, cette problématique de la rédaction multilingue est une question politique, car le plus difficile n'est pas de trouver des traducteurs qui font de bonnes traductions, mais d'accepter de consacrer des moyens parfois considérables en temps, en argent, en personnel et en matériel pour améliorer la qualité des différentes versions des textes législatifs. Le but ultime de cette quête du Graal est de faire en sorte que chaque version d'une même loi puisse être considérée du point de vue de la qualité de sa rédaction comme une version de référence, ce qui au fond n'est rien d'autre que la véritable concrétisation du principe de l'égalité des langues.

## **Littérature**

### **Sources législatives**

#### **Au niveau fédéral**

Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils) du 23.03.1962; SR 171.11; Art. 31 - 33

Loi fédérale sur les recueils de lois et la feuille fédérale (Loi sur les publications officielles) du 21.03.1986; RS 170.512; Art. 8 & 9

Règlement de la Commission interne de rédaction (Projet)

#### **A Berne**

Directives du Conseil-exécutif sur la méthode, la procédure et la technique législatives, du 20 novembre 1985.

Loi sur le Grand Conseil du 08.11.1988; RSB 151.21; Art. 51

Règlement du Grand Conseil du canton de Berne (RGC) du 09.05.1989; RSB 151.211.1; Art. 58 et 59

#### **A Fribourg**

Constitution du canton de Fribourg du 07.05.1857; RSF/SGF 10.1; Art. 21

Message accompagnant le projet de décret concernant la révision de l'article 21 de la Constitution cantonale (langues officielles) du 17.12.1989; No. 176.

Arrêté concernant la rédaction et l'expédition des décisions du Conseil d'Etat du 24.01.1967; RSF/SGF 122.0.17

## **Bibliographie**

CAUSSIGNAC Gérard, KETTINGER Daniel, Rédaction parallèle au canton de Berne / Koredaktion im Kanton Bern, *Législation d'aujourd'hui*, 1991/3, p. 77.

DESSEMONTET François, Langage et système des lois suisses, *Les Cahiers de Droit* (1980), p. 579.

GERBER Philippe, Rédaction bilingue d'une Constitution cantonale. L'exemple du projet de Constitution bernoise, *Législation d'aujourd'hui*, 1992/3, p. 75.

MEIER-HAYOZ Arthur, Berner Kommentar - Kommentar zum Schweizerischen Zivilrecht, Art. 1, Verlag Stämpfli & Cie, Berne 1962, p. 112.

SCHNEIDER Christian, Koredaktion von Gesetzestexten des Bundes, *Législation d'aujourd'hui*, 1992/3, p. 83

TUOR Peter, SCHNYDER Bernhard, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 10. Auflage, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zurich 1986, p. 34s.

VON OVERBECK Alfred, L'interprétation des textes plurilingues en Suisse, *Les cahiers du Droit*, décembre 1984 (No. 25), p. 973.

WINTGENS Luc J., Création d'une banque de données en "légisprudence", *Législation d'aujourd'hui*, 1992/3, p. 91.