

La rédaction législative bilingue dans le canton de Berne

Gérard Caussignac / *Dans le canton de Berne, la quasi totalité des actes législatifs sont élaborés en allemand, puis traduits en français. La rédaction parallèle a été expérimentée avec succès à plusieurs reprises, sans devenir pour autant une pratique régulière. Si légiférer dans deux langues représente une charge supplémentaire, la confrontation des deux versions linguistiques permet en revanche fréquemment d'améliorer la qualité rédactionnelle des projets législatifs.*

1 Introduction

Le caractère bilingue du canton de Berne est ancré dans la Constitution cantonale du 6 juin 1993 (ConstC; RSB¹ 101.1), à l'article 6, alinéa 1 (Kälin/Bolz, 1995, 249):

Le français et l'allemand sont les langues nationales et officielles du canton de Berne.

Dans le domaine de la législation, le bilinguisme implique que les actes législatifs soient édictés dans les deux langues officielles et que les deux versions linguistiques fassent également foi (Kälin/Bolz, 1995, 23). Ces principes sont fixés par la loi du 18 janvier 1993 sur les publications officielles (LPO; RSB 103.1):

Article 1, alinéa 2

Il [le Recueil officiel des lois bernoises] est publié périodiquement dans les deux langues officielles.

Article 11, alinéa 1

La version française et la version allemande des actes législatifs cantonaux publiés dans le Recueil officiel des lois bernoises font également foi.

2 Modes d'élaboration des actes législatifs en deux langues

2.1 Rédaction traditionnelle

2.1.1 Procédure

La préparation des projets législatifs, qu'il s'agisse de modifications ou d'actes législatifs nouveaux, est du ressort du Conseil-exécutif² (art. 88, al. 1 ConstC), à l'exception des projets découlant d'une initiative parlementaire; dans ce cas, l'opération est menée par une commission parlementaire (Kälin/Bolz, 1995, 487). Concrètement, ce sont les services spécialisés des Directions³ de l'administration cantonale qui élaborent les projets législa-

tifs. S'il s'agit d'une initiative parlementaire, la commission du Grand Conseil⁴ peut compter sur le soutien du Secrétariat du parlement, qui est un service subordonné au Grand Conseil mais rattaché administrativement à la Chancellerie d'Etat (art. 44 et 45 de la loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil [LGC; RSB 151.21], art. 56, al. 1 du règlement du Grand Conseil du 9 mai 1989 [RGC; RSB 151.211.1], art. 3, al. 2 et 17, al. 2 de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Chancellerie d'Etat [ordonnance d'organisation CHA, OO CHA; RSB 152.211]).

Suivant l'importance et l'ampleur du projet, le travail de rédaction est confié à une seule personne spécialisée, souvent juriste, ou à un groupe de travail. Selon le chiffre 1.3 des directives du Conseil-exécutif du 20 novembre 1985 sur la méthode, la procédure et la technique législatives⁵, les deux langues officielles devraient être représentées au sein d'un tel groupe, mais cette exigence n'est souvent pas respectée. Les services de l'administration recourent fréquemment aux conseils d'une commission d'experts lorsqu'ils préparent un projet de loi important. Dans la plupart des cas, ils veillent à ce que la commission compte au moins un représentant ou une représentante de la partie francophone du canton.

Quel que soit le mode de travail choisi, le projet est écrit dans une seule langue, celle de l'auteur ou de la majorité des membres du groupe de travail ou de la commission d'expert. Vu la présence très minoritaire des francophones au sein de l'administration bernoise,⁶ en particulier des collaborateurs ou des collaboratrices spécialistes à même d'élaborer des projets législatifs,⁷ près de 99 % des actes législatifs du canton de Berne sont rédigés en langue allemande, puis traduits en français.⁸

2.1.2 Traduction des actes législatifs

La traduction des actes législatifs est assurée par des traducteurs et des traductrices professionnels. Les Directions de l'administration cantonale bernoise et la Chancellerie d'Etat disposent chacune d'un service de traduction comprenant deux à cinq personnes.⁹ La répartition des capacités de traduction entre les différentes Directions permet à ces professionnels d'acquérir une certaine spécialisation dans les domaines d'activité et la terminologie utilisée par les services administratifs qui les entourent.

2.1.3 Révision des traductions

La Chancellerie d'Etat compte deux juristes francophones au sein de son Service juridique, qui ont notamment pour mission de réviser toutes les traductions des actes législatifs publiés dans le Recueil officiel des lois ber-

noises (ROB). Ces deux employés examinent en premier lieu la concordance juridique et sémantique de la version traduite avec l'original en langue allemande ainsi que le respect des directives du 22 mars 2000 sur la technique législative (DTL; cf. note 5). Ils vérifient également, dans les limites de leurs connaissances, la conformité linguistique de ces textes. Ils se tiennent enfin à la disposition des traducteurs et des traductrices pour les renseigner sur toute question de nature juridique ou législative.

2.1.4 *Soutien terminologique*

La Chancellerie d'Etat dispose d'un Service central de terminologie qui a notamment pour tâche de répertorier la terminologie contenue dans la législation cantonale bernoise et d'assister les services de traduction des Directions et de la Chancellerie d'Etat dans leurs recherches terminologiques. Le Service central de terminologie alimente et gère une banque de terminologie, accessible sur l'Intranet du canton de Berne et appelée Lingua-PC, qui contient actuellement un peu plus 12'300 fiches. Outre ses activités régulières, il s'occupe de réunir la terminologie dans les domaines qui font l'objet de nouvelles législations, comme la Nouvelle gestion publique.¹⁰ Il procède également à des recherches terminologiques à la demande principalement des traducteurs et des traductrices de l'administration ou parfois des rédacteurs ou des rédactrices d'actes législatifs, ce qui a pour effet de décharger ces personnes au profit de leur activité première de traduction ou de rédaction législative.

2.2 Rédaction parallèle

Durant la première moitié des années 90, le Service juridique de la Chancellerie d'Etat a rédigé, à plusieurs reprises, des projets législatifs selon la méthode de la rédaction parallèle, ce qui signifie que ces projets ont été élaborés en français et en allemand simultanément par deux rédacteurs (Caussignac/Kettiger, 1991, 77ss; Caussignac, 1995, 77ss). La loi portant introduction de la loi fédérale sur l'égalité en 1997¹¹ et la loi sur le Contrôle des finances en 1998¹² en constituent les cas d'application les plus récents. A ma connaissance, plus aucun projet législatif n'a été préparé en rédaction parallèle depuis lors. Il y a deux raisons à cette situation: d'une part, l'absence de mandat législatif approprié pour le Service juridique de la Chancellerie d'Etat ces trois dernières années et, d'autre part, les changements de personnel intervenus depuis 1999 au sein de ce service. Dans la situation actuelle, une nouvelle expérience pourrait sans doute être tentée, pour autant qu'un projet adéquat se présente.

2.3 Rédaction bilingue

La rédaction bilingue est la troisième forme d'élaboration d'un acte législatif mise en œuvre dans le canton de Berne. Elle ne l'a été qu'une fois, lors de la préparation de la Constitution cantonale au début des années 90 (Gerber, 1992, 75ss). Dans sa méthode, la rédaction bilingue se situe entre la rédaction parallèle et la rédaction traditionnelle. Chaque disposition est formulée d'abord dans l'une des deux langues officielles, qu'un second rédacteur transpose dans l'autre langue. Les deux versions de chaque disposition sont ensuite discutées et arrêtées de concert par les deux rédacteurs. Il n'y a donc ni rédaction simultanée dans les deux langues, ni véritable traduction au sens de la méthode traditionnelle puisque les rédacteurs décident ensemble de la formulation finale de chaque disposition.

3 Commission de rédaction

3.1 Composition

Selon le règlement du Grand Conseil, la Commission de rédaction est composée de neuf personnes provenant des tribunaux cantonaux, de l'Université, de l'administration cantonale et du Parlement. Les deux langues doivent être représentées de manière «équilibrée» (en allemand, «gleichwertige» Vertretung der beiden Amtssprachen, art. 58, al. 2 RGC). Actuellement, les membres francophones sont au nombre de trois, dont deux viennent des tribunaux cantonaux et le troisième du Service juridique de la Chancellerie d'Etat.

3.2 Mission

La Commission de rédaction a pour mission d'examiner les projets de révision constitutionnelle, de loi et de modification de lois avant qu'ils ne soient soumis au Grand Conseil.¹³ Elle vérifie leur qualité quant à la langue et à la systématique, ainsi que la concordance des textes allemand et français (art. 51, al. 1 LGC et art. 59, al. 1 RGC). Comme son nom l'indique, elle s'occupe donc en premier lieu d'aspects rédactionnels, mais elle est habilitée à formuler des propositions de nature matérielle à l'intention du Grand Conseil (art. 51, al. 2 LGC). En règle générale, elle traite chaque projet deux fois. Elle procède à ce qui est appelé l'examen préalable juste avant que le projet ne soit soumis au Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil.¹⁴ Un nouvel examen a lieu avant la seconde lecture du projet, à moins que le Grand Conseil ne renonce à cette dernière, ce qu'il peut décider pour les projets de loi uniquement. A ce stade-là de la procédure législative, c'est le texte résultant de la première lecture et les propositions (communes) du gouver-

nement et de la commission parlementaire qui sont contrôlés par la Commission de rédaction.

Dans la pratique, il arrive fréquemment que des questions de fond, pour la plupart juridiques, soient débattues au cours de l'examen préalable et que la commission propose aux auteurs du projet d'apporter des modifications ou des compléments à leur ouvrage. Lors du second examen, la commission se limite à des remarques d'ordre rédactionnel et formel. Les corrections mineures, telles que la suppression de fautes d'orthographe ou de grammaire, sont intégrées directement au texte du projet, alors que les modifications plus conséquentes de formulation du texte légal sont marquées comme propositions de la Commission de rédaction sur lesquelles les députés sont appelés à se prononcer en séance plénière.

3.3 Rôle des membres francophones

Ce sont les trois membres francophones de la commission qui assurent la concordance juridique et linguistique de la version française des projets avec la version allemande. Il arrive qu'un ou une collègue germanophone fasse remarquer, sur un projet, une divergence entre le texte français et le texte allemand, mais c'est très rare. La principale occupation des membres francophones consiste donc à réviser les traductions des projets de loi, ce qui ne les empêche nullement de prendre une part active aux débats de la commission lorsque des questions matérielles sont abordées. On peut se demander s'il ne conviendrait pas d'accroître la participation francophone pour satisfaire au critère de représentation équilibrée requis par l'article 58, alinéa 2 RGC, puisque ce sont les francophones qui accomplissent une des tâches principales de la commission, à savoir le contrôle de la concordance des textes dans les deux langues. Par rapport à la composition actuelle, il serait envisageable de remplacer l'un des deux députés germanophones par un parlementaire francophone ou d'augmenter à dix le nombre des membres, ce siège supplémentaire serait alors réservé à une personne de langue française, par exemple à un enseignant de l'Université.

4 Appréciation des différents modes d'élaboration de la législation bernoise

4.1 Critères d'appréciation

Je vais apprécier maintenant les différents modes d'élaboration de la législation bernoise selon deux critères: la concordance juridique et sémantique des versions allemande et française, d'une part, l'équivalence de l'influence de chaque communauté linguistique dans le processus législatif, d'autre part.

4.2 Critère de la concordance

Comme il a été dit plus haut, la version française et la version allemande des actes législatifs du canton de Berne sont, de par la loi, équivalentes. Cela signifie qu'elles doivent avoir le même sens. Le citoyen qui lit une disposition de loi ou d'ordonnance doit comprendre le même message juridique, qu'il ait en main le texte allemand ou le texte français. La concordance juridique et sémantique doit donc être assurée.

4.3 Critère de l'équivalence

L'égalité des textes légaux implique aussi, en principe, une certaine équivalence quant à l'influence que chaque communauté linguistique peut exercer, de par sa culture et sa mentalité, sur le contenu des projets d'actes législatifs. Il convient d'éviter qu'une des deux versions linguistiques ne soit considérée comme celle de référence.

5 Rédaction traditionnelle

5.1 Concordance des deux versions linguistiques

5.1.1 *Services spécialisés*

Pour assurer la qualité des traductions législatives, l'administration cantonale bernoise s'est dotée des services nécessaires: le Service juridique de la Chancellerie d'Etat qui compte deux juristes francophones et le Service central de terminologie (cf. ch. 2.1.3 et 2.1.4).

5.1.2 *Révision des traductions*

Ces juristes francophones révisent toutes les traductions des projets législatifs afin d'en garantir la concordance juridique et linguistique avec la version-source. Ce contrôle intervient à un stade relativement précoce de la procédure législative pour les projets qui devront, plus tard, être soumis au Grand Conseil (modifications de la Constitution, lois, décrets, arrêtés du Grand Conseil); dans de bonnes conditions, c'est-à-dire lorsque les juristes réviseurs ne sont pas surchargés, une première révision est possible au moment où le projet est envoyé en procédure de consultation. Une seconde révision a lieu avant le passage du projet au gouvernement.

S'agissant des autres actes législatifs, qui sont édictés par le Conseil-exécutif (ordonnances), par une Direction (ordonnances de Direction) ou plus rarement par une autre autorité (règlements), le temps disponible pour effectuer le contrôle de la traduction est souvent très court, soit que les délais de procédure n'ont pas été respectés, soit que la masse de travail est trop élevée.¹⁵ Dans ces conditions, il arrive malheureusement assez fréquemment

que la révision ne puisse être faite avant la décision de l'autorité compétente. De plus, pour ce type de textes, il faut se satisfaire d'une seule révision de la traduction, alors que les projets législatifs de rang normatif supérieur peuvent être contrôlés deux fois, voire plus. Dans ces conditions, il apparaît évident que les traductions des actes législatifs de rang normatif inférieur, notamment les ordonnances, ne peuvent pas atteindre le même degré de qualité que les lois quant à leur concordance avec la version allemande. La qualité reste malgré tout très élevée grâce au professionnalisme dont font preuve les juristes réviseurs et grâce à leur longue expérience de cette tâche.

5.1.3 *Appui terminologique*

Le Service central de terminologie s'efforce de mettre à la disposition des traducteurs et des traductrices une terminologie correcte en allemand et en français dans tous les domaines touchés par la législation cantonale. Sa principale activité consiste à établir de manière fiable l'équivalence dans les deux langues des concepts employés dans la législation. Grâce à sa banque de terminologie Lingua-PC, le Service central de terminologie contribue d'une manière essentielle et indispensable à la concordance linguistique des actes législatifs cantonaux dans les deux langues officielles. Lingua-PC constitue par ailleurs un instrument qui permet d'uniformiser la désignation des concepts au sein de chaque langue, ce qui renforce la sécurité du droit.

5.1.4 *Difficultés découlant des différences de structure terminologique entre l'allemand et le français*

Pour certains projets, l'établissement d'une terminologie équivalente dans les deux langues est un véritable casse-tête. Les difficultés proviennent du fait que chaque langue appréhende la réalité à sa manière; par conséquent, la structure terminologique d'un domaine déterminé peut différer d'une langue à l'autre.

Différences dans la conceptualisation de la réalité

Le contenu matériel d'un acte législatif est constitué d'un certain nombre de concepts exprimés par des termes formant un ensemble structuré. La structure terminologique reflète la conceptualisation de la réalité dans la langue d'expression choisie. Lorsque le découpage conceptuel d'un domaine à régler diffère entre l'allemand et le français, il devient ardu, voire impossible, de définir pour certains termes des équivalents directs; étant donné que la structure d'un projet législatif correspond à celle des termes employés, la

traduction ne parvient pas, dans de tels cas, à s'aligner sur la structure choisie pour la version allemande du projet.

Si l'on prend, à titre d'exemple, la paire de termes allemand «Wärmeschutz» et «Kälteschutz» pour laquelle le français ne connaît que la notion d'«isolation thermique», un projet de réglementation qui se fonderait en allemand sur la distinction entre «Wärmeschutz» et «Kälteschutz» ne pourrait pas être transposé en français selon la même structure, car une personne de langue française conçoit mal cette distinction. Si l'on optait malgré cela pour une traduction littérale de la version allemande, on risquerait d'édicter une réglementation quasi incompréhensible pour tout destinataire francophone, ou de devoir créer des termes superflus.

Solution

La solution à ce type de problèmes consiste à rechercher une structure de réglementation différente qui soit transposable dans l'autre langue sans pour autant altérer le contenu matériel de la réglementation. Il est évident qu'une telle démarche doit être entreprise très tôt dans la procédure législative, donc au moment de la conception de l'acte législatif. Autrement dit, la structure conceptuelle et par conséquent terminologique du domaine à réglementer devrait être étudiée avant même la rédaction du projet. Malheureusement, dans la pratique, le travail terminologique est effectué tardivement, pour autant qu'il le soit, alors que la version allemande a atteint un degré de maturité tel qu'elle ne peut plus guère être modifiée dans sa structure.

Pour améliorer cette situation, il faudrait être en mesure d'assurer un suivi systématique des projets législatifs du point de vue terminologique. Cette tâche pourrait être assumée par le Service central de terminologie ou par le Service de coordination des affaires législatives, mais encore faudrait-il les doter d'un personnel plus nombreux.

Exemple de la Nouvelle gestion publique

Le projet de loi destiné à introduire la Nouvelle gestion publique dans l'administration cantonale¹⁶ représente un excellent exemple de législation posant de gros problèmes de transposition en français. Toute la terminologie du projet a été établie en allemand sans aucun souci du français et sans aucune participation de spécialistes francophones, et ce, dans un domaine totalement nouveau, en plein développement. Après des mois de conception, de discussions et de rédaction, le projet de loi a été transmis à une seule traductrice pour qu'elle en fasse une version française en trois semaines.

Malgré l'assistance considérable fournie par le Service central de terminologie, la traductrice s'est trouvée confrontée à des problèmes de terminologie ardu, qui ont obligé les responsables du projet à faire appel aux conseils d'un expert francophone enseignant à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP). Si une ou deux personnes compétentes de langue française avaient été associées dès le début à la préparation du projet, une partie au moins de ces problèmes auraient pu être résolus plus aisément et sans la pression insupportable des délais.

5.2 Influence de la culture et de la mentalité des deux communautés linguistiques sur le contenu de la législation

5.2.1 *Faible influence de la minorité romande*

Comme il a été dit plus haut, la législation bernoise est élaborée, c'est-à-dire pensée, conçue et rédigée, à 99 % par des personnes alémaniques. La possibilité pour la minorité romande du canton d'exercer une influence sensible sur le fond des normes du droit cantonal au stade de leur conception est par conséquent excessivement faible. Les droits de participation politique concédés au Jura bernois et à la population francophone du district bilingue de Bienne¹⁷ constituent un certain correctif à cette situation, mais ces droits n'interviennent que plus tard dans la procédure législative, lorsque le projet est soumis en consultation ou en corapport.¹⁸ Dans ces conditions, le texte allemand apparaît régulièrement comme la version de référence ou comme l'original, même si la Constitution cantonale établit la fiction que les deux teneurs linguistiques sont égales.

5.2.2 *Implication accrue des francophones dans la conception législative*

Si l'on veut obtenir qu'une réglementation légale reflète mieux les spécificités de culture et de mentalité des Romands, il faut les impliquer davantage dans la phase de conception de l'acte législatif concerné, sans pour autant vouloir chercher à atteindre la parité de représentation au sein du groupe de travail ou de l'équipe de rédaction chargée du projet; la répartition des forces entre majorité et minorité linguistiques dans notre canton ne permet pas d'y prétendre. Mais il serait opportun de chercher à améliorer la situation actuelle, car le déséquilibre entre les deux communautés linguistiques est trop marqué. La solution consisterait probablement à engager plus de personnel francophone pour la rédaction législative ou à intégrer les traducteurs et les traductrices aux équipes de rédaction des actes législatifs; indirectement, cette seconde mesure conduirait également à une augmen-

tation de personnel puisqu'une partie des capacités de traduction seraient «détournées» au profit de l'activité législative.

Si les employés cantonaux de langue française rédigeant des actes législatifs étaient plus nombreux, la rédaction parallèle ou la rédaction bilingue pourraient être pratiquées plus souvent, notamment pour des projets importants, ce qui permettrait d'accroître l'influence romande sur la législation cantonale. Il faut cependant rester réaliste et constater que les possibilités d'engager plus de personnel francophone sont limitées, nonobstant la situation financière tendue du canton de Berne. L'administration cantonale ne peut pas occuper un effectif beaucoup plus élevé d'employés travaillant uniquement en français tant que les capacités en traduction du français vers l'allemand, qui s'élèvent à environ un demi-poste, ne sont pas augmentées. Dans la situation actuelle, il conviendrait donc de trouver des personnes de langue française capables de travailler régulièrement en allemand et acceptant de le faire ; l'expérience montre que les candidats remplissant ces conditions ne sont pas nombreux.

5.3 En résumé

Les possibilités d'améliorer la prise en considération des spécificités de culture et de mentalité des Romands dans la législation cantonale sont restreintes. La traduction en français d'un texte original de langue allemande reste le moyen ordinaire pour rendre la législation compréhensible aux citoyens et aux citoyennes de langue française du canton de Berne. Dans certains domaines, il est très difficile d'établir une terminologie équivalente dans les deux langues en raison des différences de structure conceptuelle entre l'allemand et le français.

6 Rédaction parallèle

6.1 Concordance des deux versions linguistiques

En rédaction parallèle, les auteurs du projet conçoivent la réglementation ensemble et l'expriment ensuite idée par idée, phrase par phrase. Ils confrontent leurs points de vue et doivent se mettre d'accord sur chaque disposition avant de la rédiger. Cela les contraint à exposer clairement leurs idées et leurs intentions de manière à se comprendre parfaitement. Le travail en commun et la nécessité de se comprendre poussent les auteurs à se concentrer sur l'essentiel du contenu matériel qu'ils entendent introduire dans le projet. Ils auront donc tendance à se montrer concis et simples dans leur façon de s'exprimer. La comparaison approfondie des formulations à laquelle ils procèdent permet de faire apparaître d'éventuelles contradictions,

inexactitudes ou incohérences, de même que des sous-entendus ou des non-dits susceptibles de poser des problèmes d'interprétation dans l'application de la réglementation. La rédaction parallèle permet par conséquent de garantir un très haut degré de concordance des textes français et allemands.

La nécessité d'établir la terminologie du domaine à régler dans les deux langues doit retenir toute l'attention des rédacteurs avant qu'ils ne s'attellent à la rédaction du projet. Sans une connaissance approfondie des termes utilisés dans le domaine considéré, ils ne peuvent pas garantir que les versions française et allemande du texte législatif qu'ils produisent concorderont linguistiquement et sémantiquement. Les considérations sur l'importance de l'équivalence terminologique figurant au chapitre précédent (cf. ch. 5.1.4) s'appliquent donc pleinement à la rédaction parallèle.

6.2 Influence de la culture et de la mentalité des deux communautés linguistiques sur le contenu de la législation

Pour assurer une influence équitable de la minorité francophone sur la conception et la rédaction d'un acte législatif, il faut veiller à une représentation paritaire des deux langues officielles au sein de l'équipe de rédaction. Pour élaborer la loi sur le Contrôle des finances, je me suis trouvé face à trois collègues germanophones. Par rapport aux expériences de collaboration à deux que j'avais vécues jusqu'alors, je constate pour ce projet législatif qu'il n'y a pas véritablement eu de rédaction parallèle; ma position minoritaire au sein de l'équipe m'a plutôt réduit au rôle de traducteur. A cette situation s'est ajouté le fait que je ne maîtrisais pas le domaine à régler. Pour que la collaboration entre les rédacteurs soit efficace, il faut qu'ils possèdent un niveau de qualification à peu près équivalent dans le domaine traité. Une connaissance approfondie de l'autre langue constitue évidemment une condition sine qua non pour ce genre d'opération. La rédaction parallèle peut donc tout à fait contribuer à accroître l'influence de la minorité francophone sur la conception de la législation cantonale, pour autant qu'une attention particulière soit portée à la composition de l'équipe de rédaction.

La plus grande difficulté dans l'administration cantonale bernoise est justement de trouver le personnel qualifié requis de langue française pour mettre sur pied des équipes de rédaction bilingues. Si le travail législatif est confié à des juristes, comme c'est souvent le cas, le nombre de représentants francophones de cette profession travaillant dans l'administration centrale est bien trop faible pour que la rédaction parallèle soit exercée autrement qu'à titre expérimental.

6.3 Aspect financier

Pour ce qui est des frais, la rédaction parallèle peut apparaître comme une méthode de travail coûteuse, car elle mobilise au moins deux personnes hautement qualifiées pour effectuer une opération qui pourrait être accomplie par une seule. Cependant, si on la compare à la rédaction traditionnelle qui requiert une traduction et une révision de celle-ci, également effectuées par des employés aux compétences avérées, la rédaction parallèle n'est apparemment pas plus onéreuse, alors qu'elle présente une qualité et une fiabilité nettement supérieures.

6.4 En résumé

Au regard des critères d'appréciation mentionnés plus haut, il est évident que la rédaction parallèle constitue la méthode optimale. Le faible effectif de personnel de langue française à même de rédiger des projets législatifs ne permet malheureusement pas de l'appliquer de manière régulière, en remplacement de la forme traditionnelle de la rédaction législative.

7 Rédaction bilingue

La rédaction bilingue n'a été appliquée que dans un cas, tout à fait particulier, celui de la révision totale de la Constitution cantonale. Comparée à la rédaction parallèle, cette méthode de rédaction requiert les mêmes exigences en ressources humaines, tout en allant moins loin sous l'aspect de la conception bilingue de l'acte législatif. Elle implique en fait un partage de l'activité rédactionnelle par domaine entre deux personnes de langues différentes et une traduction réciproque de chaque texte par le collègue. L'avantage de cette pratique par rapport à la méthode traditionnelle réside dans le fait que les rédacteurs collaborent très étroitement et se concertent régulièrement, alors que les traducteurs ou les traductrices classiques n'entretiennent ordinairement pas des contacts aussi privilégiés avec les auteurs des projets, ce qui ne leur permet pas de connaître toujours exactement les intentions des rédacteurs.

Par rapport à la méthode traditionnelle, la rédaction bilingue permet d'assurer une concordance plus fiable des deux versions linguistiques du projet et un degré élevé d'influence de la communauté romande sur la conception de l'acte législatif; l'expérience de la révision totale de la Constitution cantonale l'a prouvé. Il faut cependant reconnaître que des moyens exceptionnels avaient pu être mis en œuvre parce qu'il s'agissait d'un projet tout à fait particulier. La constitution d'une équipe de rédaction équilibrée tant du point de vue linguistique que des connaissances techniques et le

recours aux services de spécialistes ont contribué de manière déterminante à ce résultat. Dans l'activité législative courante, la rédaction bilingue se révèle trop exigeante en ressources humaines pour les avantages rédactionnels qu'elle peut apporter. Par conséquent, elle est à mon sens condamnée à rester longtemps encore un cas unique dans l'activité législative bernoise.

8 La rédaction législative bilingue: atout ou fardeau?

La réponse à la question qui avait été posée en guise de sous-titre à la Journée scientifique du 11 mai 2001 est parfaitement claire: la rédaction bilingue des actes législatif est en même temps un fardeau et un atout.

8.1 D'une part, un fardeau

8.1.1 *Charge supplémentaire pour le canton*

Il apparaît évident que la nécessité d'édicter sa législation dans deux langues représente pour le canton de Berne une charge supplémentaire qu'il n'aurait pas à assumer s'il était monolingue. Il doit entretenir tout un appareil administratif pour garantir le bilinguisme de ses prestations.

8.1.2 *Surcroît de travail administratif*

Le surcroît de travail administratif se ressent à tous les niveaux hiérarchiques, jusqu'à l'employé qui élabore un projet législatif. Pour cette personne, la mission ne prend pas fin avec la rédaction du document, car il faut encore en organiser la traduction. Cela implique de fournir au traducteur ou à la traductrice le maximum d'informations pouvant faciliter son travail, notamment les documents d'appui et les sources utilisés pour élaborer la version originale, et de se tenir à sa disposition pour répondre à d'éventuelles questions.

8.1.3 *Pression des délais*

Dans la planification du mandat législatif, il convient de tenir compte du temps nécessaire à la traduction du document. Il ne faut pas oublier d'insérer dans le calendrier des travaux une plage d'une durée suffisante à cet effet. Souvent, le projet législatif prend un retard que le service responsable tente ensuite de rattraper en comprimant le délai imparti pour la traduction. D'une manière générale, les délais sont calculés de façon serrée, si bien que les traducteurs et les traductrices sont mis sous pression quasiment en permanence.

8.2 D'autre part, un atout

8.2.1 Amélioration de la qualité rédactionnelle des actes législatifs

L'atout de la législation bilingue se manifeste à mes yeux par une amélioration de la qualité rédactionnelle des actes législatifs si on la compare à celle des actes qui sont édictés dans une langue seulement. La traduction consiste à écrire dans une langue un message qui a été rédigé d'abord dans une autre et le traducteur se rend compte immédiatement de tout manque de clarté dans la version d'origine; le rédacteur du texte allemand peut alors être amené à remanier son projet pour le rendre clair, donc compréhensible. Souvent, la traduction permet de déceler des sous-entendus ou des non-dits qui auraient pu générer des difficultés d'interprétation dans l'application des normes.

8.2.2 Expériences de la Commission de rédaction

La Commission de rédaction a constaté à maintes reprises au cours de ses débats qu'elle pouvait tirer profit de la formulation française d'une disposition pour améliorer celle de la version allemande, soit que le texte français exprimait plus précisément l'idée de l'auteur, soit qu'il était plus simple, plus concis ou plus élégant. En voici deux exemples récents:

Exemple 1

Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)¹⁹

Der harmonisierte ordentliche Steuerertrag wird ermittelt, indem der Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern durch die beschlossene Steueranlage der Gemeinde geteilt und mit dem Harmonisierungsfaktor von 2,4 multipliziert wird.

Article 8, alinéa 2 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)

Le rendement fiscal ordinaire harmonisé est obtenu en divisant le rendement global des impôts communaux ordinaires par la quotité d'impôt de la commune, puis en multipliant le résultat par le facteur d'harmonisation de 2,4.

La version allemande contient l'épithète «beschlossene» pour préciser que la quotité d'impôt servant de diviseur doit être celle adoptée par l'autorité communale compétente. Au cours de la discussion, la Commission de rédaction s'est interrogée sur le sens de ce mot qui est absent de la version française. Y avait-il une raison particulière pour préciser la nature de la quotité

d'impôt? Les responsables du projet et spécialistes du domaine de la péréquation financière ont alors reconnu que la quotité d'impôt applicable en l'occurrence *ne pouvait être que celle adoptée définitivement par l'autorité compétente* de la commune. En d'autres termes, on ne peut pas parler de quotité d'impôt aussi longtemps qu'une décision définitive de l'autorité compétente n'est pas intervenue à ce sujet. La Commission de rédaction est parvenue à la conclusion que le mot «beschlossene» n'apportait aucune qualification particulière au terme «Steueranlage», alors qu'à première vue il en aurait laissé apparaître une. Elle a par conséquent décidé que cet adjectif devait être biffé. La différence constatée entre les textes français et allemand de cet article a ainsi permis d'en clarifier le sens dans la version allemande en supprimant un élément inutile, susceptible d'induire le lecteur ou la lectrice en erreur.

Exemple 2

Artikel 34 Absatz 2 des Gesetzes vom 6. November 1996 über die Fachhochschulen (FaG) (Ursprüngliche Fassung)²⁰

Studierende, die an kantonalen Einheiten vorbildungsbedingte Ergänzungsangebote besuchen, haben Gebühren von 2'000 bis 4'000 Franken pro Semester zu entrichten.

Article 34, alinéa 2 de la loi cantonale du 6 novembre 1996 sur les hautes écoles spécialisées (LCHES) (Version d'origine)

Les étudiants et étudiantes qui suivent des cours complémentaires dans une unité cantonale en vue d'une formation préparatoire versent des taxes de 2'000 à 4'000 francs par semestre.

Bereinigte Fassung

Studierende, die an kantonalen Einheiten für die Zulassung zum gewählten Studiengang erforderliche Ergänzungsangebote besuchen, haben Gebühren von 2'000 bis 4'000 Franken pro Semester zu entrichten.

Version remaniée

Les étudiants et étudiantes qui suivent dans une unité cantonale une formation complémentaire nécessaire à l'admission dans la filière choisie versent des taxes de 2'000 à 4'000 francs par semestre.

En comparant les textes français et allemand dans leur version d'origine, la Commission de rédaction a constaté d'emblée que les deux énoncés n'avaient pas le même sens. Le problème a consisté à déterminer ce qui était entendu par l'expression «vorbildungsbedingte Ergänzungsangebote».

Après discussion avec les auteurs du projet, la Commission de rédaction a compris qu'il s'agissait de cours complémentaires que les étudiants devaient obligatoirement avoir suivis pour être admis dans une filière d'étude. Le résultat de la discussion a amené la commission à remanier le projet dans les deux langues. Si la version allemande d'origine n'avait pas dû être transposée en français, l'imprécision du terme «*vorbildungsbedingt*» aurait passé inaperçue au risque de poser plus tard des problèmes de compréhension et d'interprétation lors de l'application de la norme.

8.2.3 *Deux langues, deux points de vue, une idée*

La présence de deux versions linguistiques différentes jette un double éclairage sur la réglementation que l'on prend en considération, ce qui permet d'en obtenir une image plus complète ou plus précise. Chaque version linguistique d'un acte législatif est l'expression d'un point de vue sur la réglementation matérielle fixée par cet acte. Comme je l'ai indiqué plus haut, le français et l'allemand n'appréhendent pas la réalité toujours de la même manière; de ce fait, des divergences de point de vue sont inévitables. En confrontant les deux points de vue, il est parfois possible de révéler quel est le véritable sens à donner à une norme déterminée et de trouver ensuite une formulation qui l'exprime clairement.

9 Conclusion

En conclusion, je constate que le canton de Berne possède une législation d'un haut degré de qualité dans les deux langues officielles, grâce au personnel très compétent dont il dispose et aux instruments performants dont il est doté. La situation actuelle est donc satisfaisante, bien que des améliorations puissent être envisagées quant à la dotation en personnel; à mes yeux, elles seraient au nombre de trois:

- renforcer le Service central de terminologie;
- augmenter l'effectif des employés francophones possédant les qualifications requises pour participer à la rédaction des actes législatifs;
- modifier la répartition des neuf sièges que compte la Commission de rédaction, c'est-à-dire en attribuer un de plus à un membre francophone, ou envisager l'augmentation du nombre de sièges à dix.

«Tout vient à point qui sait attendre», dit le proverbe; patientons donc et persévérons dans cette activité passionnante qu'est la rédaction législative bilingue!

Notes

- 1 Recueil systématique des lois bernoises.
- 2 Gouvernement cantonal.
- 3 L'administration cantonale est composée de sept Directions et de la Chancellerie d'Etat. Chaque Direction est subordonnée à un conseiller ou à une conseillère d'Etat, la Chancellerie d'Etat au chancelier. Les sept conseillers et conseillères d'Etat forment le Conseil-exécutif.
- 4 Parlement cantonal.
- 5 Les chiffres 1 à 4 de ces directives resteront en vigueur aussi longtemps que celles-ci n'auront pas été remplacées par les nouvelles Directives du canton de Berne sur la procédure législative (DPL), dont seuls les modules 1 (Introduction), 3 (Directives sur la technique législative [DTL]), 4 (Langage) et 6 (Législation cantonale et législation communale) ont été publiés à ce jour.
- 6 Environ 9 %.
- 7 Moins de 2 %.
- 8 Parmi les actes législatifs rédigés d'abord en français, on compte la loi du 19 janvier 1994 sur le renforcement de la participation politique du Jura bernois et de la population francophone du district de Bienne (loi sur la participation politique; LPJB; RSB 104.1) et l'ordonnance du même nom du 25 mai 1994 (RSB 104.111), le décret du 11 mars 1998 sur les commissions culturelles (DCC; RSB 423.411) et l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif (ordonnance d'organisation CE; OO CE; RSB 152.11). A ces textes s'ajoutent quelques modifications d'actes législatifs qui ont été traitées d'abord en langue française.
- 9 L'administration centrale bernoise compte 35 traducteurs et traductrices qui représentent en tout 28,7 postes à plein temps.
- 10 Ces travaux de dépouillement terminologique, effectués par un groupe de travail formé de spécialistes des cantons plurilingues, de la Confédération et de l'Université de Saint-Gall, ont conduit à une publication intitulée «New Public Management, Terminologie – terminologie – terminologia», éditée sous la direction de Donatella Pulitano, Haupt 2000.
- 11 Loi du 16 novembre 1998 portant introduction de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (LiLEg; RSB 152.072).
- 12 Loi cantonale du 1^{er} décembre 1999 sur le Contrôle des finances (LCCF; RSB 622.1).
- 13 Le Grand Conseil ou une commission parlementaire peut demander à la Commission de rédaction d'examiner les projets de décrets (art. 51, al. 1 LGC). Durant ces 12 dernières années, cette procédure n'a été appliquée qu'une fois.
- 14 S'il s'agit d'une initiative parlementaire, le

projet n'émane pas du gouvernement. C'est par conséquent le projet préparé par la commission parlementaire qui est présenté à la Commission de rédaction avant d'être transmis au Grand Conseil.

- 15 En moyenne, les actes législatifs édictés par le Grand Conseil représentent 25 à 30 % de l'ensemble de la législation produite chaque année par le canton de Berne (moyenne calculée sur les années 1994 à 2000).
- 16 Projet de loi sur le pilotage des finances et des prestations; il peut être obtenu auprès de la Chancellerie d'Etat du canton de Berne à l'adresse suivante: print.azd@sta.be.ch.
- 17 Droits de consultation et de proposition fixés par la loi du 19 janvier 1994 sur le renforcement de la participation politique du Jura bernois et de la population francophone du district de Bienne (loi sur la participation politique; LPJB; RSB 104.1).
- 18 La procédure de corapport se déroule auprès des Directions du Conseil-exécutif et de la Chancellerie d'Etat et sert à la formation de l'opinion et à l'élimination des divergences à l'échelon du Conseil-exécutif (cf. art. 22 de l'ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport [OPC]; RSB 152.025).
- 19 ROB 01-48; RSB 631.1.
- 20 ROB 01-43; RSB 435.411.

Bibliographie

- Kälin, Walter et Bolz, Urs (éditeurs), 1995, Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne.
- Gerber, Philippe, 1992, Rédaction bilingue d'une Constitution cantonale. L'exemple du projet de Constitution bernoise, Législation d'aujourd'hui (LeGes) 1992/3.
- Caussignac, Gérard/Kettiger, Daniel, 1991, Rédaction parallèle au Canton de Berne/Koredaktion im Kanton Bern, Législation d'aujourd'hui (LeGes) 1991/3.
- Caussignac, Gérard, 1995, Corédaction, rédaction parallèle et rédaction bilingue des actes législatifs. Dans: Français juridique et science du droit, Bruylant Bruxelles, p. 71ss.
- Chancellerie d'Etat du canton de Berne, 1986, Directives du Conseil-exécutif du 20 novembre 1985 sur la méthode, la procédure et la technique législatives, Berne.
- Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et Chancellerie d'Etat du canton de Berne, 2000, Directives du canton de Berne sur la procédure législative (DPL), Berne.
- Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et Chancellerie d'Etat du canton de Berne, 2000, Directives sur la technique législative (DTL), Berne. Ces directives constituent le module 3 des DPL.

Zusammenfassung

Im Kanton Bern gibt es drei Arten der zweisprachigen Erarbeitung von Erlassen:

- die traditionelle (einsprachige) Redaktion: der Erlassentwurf wird auf Deutsch erarbeitet und dann ins Französische übersetzt;*
- die Parallelredaktion: je ein oder zwei Redaktorinnen oder Redaktoren pro Amtssprache formulieren jede Bestimmung des Erlassentwurfs gleichzeitig in beiden Sprachen;*
- die zweisprachige Redaktion: die beiden Redaktorinnen oder Redaktoren teilen sich in die Erarbeitung der Erlassbestimmungen; die von der Kollegin oder vom Kollegen formulierten Bestimmungen werden in die andere Sprache übertragen. Diese Methode wurde bisher nur einmal, nämlich bei der Totalrevision der Kantonsverfassung, praktiziert.*

Im Vergleich zur traditionellen Methode stellen die Parallelredaktion und die zweisprachige Redaktion einen höheren Grad sprachlicher und semantischer Übereinstimmung der beiden Sprachfassungen sicher; ausserdem ermöglichen sie es der französischsprachigen Minderheit, auf das Konzipieren und Formulieren von Erlassen stärker Einfluss zu nehmen. Leider erlaubt es der Mangel an französischsprachigem Personal in der kantonalen Verwaltung nicht, dass diese beiden Methoden regelmässig angewendet werden.

Der Umstand, dass der Kanton Bern seine Gesetzgebung in zwei Sprachen erlässt, stellt zwar - unabhängig von der gewählten Methode - eine zusätzliche Belastung dar, aber der Vergleich der beiden Sprachfassungen führt auch häufig zur Verbesserung der redaktionellen Qualität der Erlassentwürfe.

