

# La rédaction législative plurilingue dans le canton de Fribourg

*Denis Loertscher / Le bilinguisme de l'activité législative fribourgeoise ne satisfait pas encore au principe de l'égalité des langues prôné par la Constitution. Mais la situation est en voie d'amélioration, grâce au renforcement progressif de l'effectif des traducteurs et des traductrices et à l'adoption d'une nouvelle législation sur la publication des actes législatifs.*

## 1 Introduction

Comment présenter, lors de la Journée scientifique de la Société suisse de législation du 11 mai 2001, la pratique fribourgeoise en matière de rédaction législative plurilingue?

Afin de connaître de manière plus précise cette pratique, j'avais choisi de procéder à une enquête auprès des services et personnes concernés de l'administration cantonale et d'exposer les résultats de cette enquête, les assortissant parfois de remarques personnelles. A noter que les «transparents» accompagnant la présentation orale étaient bilingues, le texte allemand de ceux-ci résultant d'une traduction active et non d'une corédaction.

Pour l'essentiel, le texte qui suit, rédigé après coup, se limite à redonner le contenu de l'exposé oral, sans prétendre revêtir un caractère scientifique.

## 2 L'enquête

L'enquête sur la pratique fribourgeoise a été effectuée par l'envoi d'un questionnaire adressé aux secrétaires généraux des sept Directions du Conseil d'Etat, qui y ont répondu par écrit.

Un secrétaire général a joint à sa détermination les réponses de certains services de sa Direction et de sa traductrice. Un autre s'est référé pour l'essentiel à la détermination de sa traductrice. J'ignore si les cinq autres secrétaires généraux ont consulté les services de leur Direction et leurs traductrices. J'ai complété mon enquête par des entretiens, d'une part avec le chef traducteur de la Chancellerie d'Etat et son adjoint, d'autre part avec le Chancelier d'Etat.

Les traducteurs de la Chancellerie d'Etat ne sont pas chargés de traduire les projets législatifs des Directions, mais ont pour tâche de revoir et de contrôler la traduction allemande des textes destinés à la publication dans la Feuille officielle.

La responsabilité des traductions incombe en effet en première ligne aux Directions. Sauf dans un cas, celles-ci disposent d'une ou deux personnes qui travaillent généralement à temps partiel. Actuellement, l'égalité entre femmes et hommes est largement respectée puisque toutes ces personnes sont de sexe féminin! Pour avoir une image plus complète de la réalité, il faut cependant relever que des traductions sont aussi effectuées par des traducteurs et traductrices extérieurs à l'administration et par des cadres de l'administration.

Il n'y a ainsi pas de service centralisé des traductions à l'Etat de Fribourg. Toutefois, des réunions et des contacts informels ont lieu régulièrement entre les traducteurs de la Chancellerie d'Etat et les traductrices des Directions.

L'entretien avec le Chancelier m'a permis d'obtenir quelques renseignements sur la pratique suivie tant devant le Conseil d'Etat qu'au niveau parlementaire (commissions parlementaires et plenum) puisque le Chancelier assume également la fonction de 1<sup>er</sup> Secrétaire du Grand Conseil.

### 3 La traduction

Le questionnaire comprenait cinq questions relatives à la traduction.

#### 3.1 Dans quel sens?

La traduction se fait essentiellement du français en allemand, ce qui n'a rien de surprenant dans la mesure où la langue de travail au sein de l'administration fribourgeoise est normalement le français. Ce principe souffre une exception lorsque le projet législatif est élaboré par une personne de langue allemande. Intéressante (et révélatrice...) est la réponse donnée par une Direction, qu'il vaut la peine de retranscrire de manière littérale: «Si la personne est germanophone, la première version est rédigée en allemand et, après discussion avec le service concerné par l'objet, il en résulte une deuxième version en allemand. Lorsque l'avant-projet est accepté par la Direction, le projet est rédigé en français, traduit par notre traductrice et contrôlé par l'auteur du projet.»

#### 3.2 A quel moment?

A quel moment intervient la traduction (allemande) dans le processus d'élaboration des projets législatifs? La réponse à cette question devait me permettre de vérifier l'importance accordée en réalité à la version allemande et de déterminer si celle-ci peut effectivement jouer un rôle quant au texte de base.

Les réponses données par les Directions ne sont certes pas identiques, mais elles traduisent quand même la tendance générale suivante: la traduction intervient plutôt à la fin de l'élaboration du projet. Une Direction reconnaît qu'il serait en soi souhaitable d'y procéder avant, mais invoque des ressources limitées. Une autre Direction signale que la réponse dépend des auteurs de projets.

### 3.3 «Interdépendance active?»

La question précise que j'avais posée était la suivante: y a-t-il une «interdépendance active» entre l'élaboration du projet et sa traduction? (par ex., l'auteur du projet revoit-il la traduction? Celle-ci a-t-elle une influence, un «effet réflexe» sur le projet original en raison d'éventuelles imprécisions ou contradictions internes révélées par la traduction ou signalées par l'auteur de celle-ci? etc.).

Dans l'ensemble, les Directions apportent une réponse positive à cette question, en ce sens qu'elles signalent que la traduction permet de corriger des imprécisions, des ambiguïtés, des contradictions, des incohérences.

En revanche, elles n'ont pas répondu, expressément du moins, à la question de savoir si l'auteur du texte en revoit la traduction, peut-être parce qu'elles n'avaient pas envie d'y répondre négativement. Deux traductrices remarquent en effet, en le déplorant, que cette relecture par l'auteur intervient (trop) rarement.

Dans sa réponse, une traductrice note que ses remarques relatives à d'éventuelles erreurs et contradictions du texte sont en général bien accueillies par l'auteur, mais qu'il n'en va pas de même s'agissant de ses remarques relatives au style et à la cohérence.

Une telle attitude est certes compréhensible, mais néanmoins regrettable comme l'a remarqué à fort juste titre une Direction en ces termes: «Les rédacteurs de projets législatifs devraient davantage prendre en compte dès le départ le fait que leurs textes devront être traduits. Ils rédigeraient peut-être avec plus de clarté, de simplicité et moins de périphrases inutiles. Je pense en particulier aux rapports explicatifs et autres messages.»

Pour avoir élaboré ou dirigé divers projets de l'Office de législation, je ne peux que souligner l'influence très positive que joue la traduction sur la rédaction du texte de base et l'utilité que l'auteur de ce texte en revoie la traduction.

### 3.4 Projets mis en consultation avec traduction?

Les Directions ont répondu en distinguant selon qu'il s'agit de consultations externes à l'administration ou purement internes à celle-ci.

Les projets soumis à une consultation externe sont généralement accompagnés d'une traduction. Ce constat me semble juste si l'on prend soin de préciser que la traduction allemande suit parfois avec un peu de retard.

En revanche, les projets soumis en consultation interne ne sont, le plus souvent, pas accompagnés d'une traduction. Quatre Directions répondent par la négative, deux autres précisent «pas toujours» et enfin une Direction répond par l'affirmative, mais je ne suis pas certain qu'elle ait vraiment visé les consultations internes.

### 3.5 Projets soumis au Conseil d'Etat avec traduction?

Selon un arrêté du Conseil d'Etat de 1967, les projets législatifs doivent être transmis au Conseil d'Etat par les Directions responsables, simultanément dans les deux langues officielles du canton (y compris pour les messages). Guère respectée en pratique, cette règle a été rappelée en octobre 1999 par des Instructions de la Chancellerie d'Etat et de l'Office de législation. En demandant dans mon questionnaire si les projets législatifs sont transmis au Conseil d'Etat avec leur traduction, j'étais curieux de savoir si ces instructions avaient été suivies d'effets... Ma curiosité n'a été que partiellement satisfaite.

Certes, deux Directions ont répondu par la négative et les cinq autres par l'affirmative, mais souvent avec de tels bémols qu'il est bien difficile de cerner la réalité («oui, mais pas toujours le cas»; «la Direction essaie de se conformer aux instructions d'octobre 1999»).

## 4 Corédaction?

«Avez-vous connaissance dans votre Direction de cas de véritable corédaction d'un projet législatif et si oui, sous quelle forme?» La synthèse des réponses à cette question ne m'a guère pris de temps. Une Direction a signalé qu'elle avait tenté une fois une telle expérience concernant un projet de règlement mais qu'elle ne l'avait pas menée jusqu'à son terme, car l'exercice s'était révélé «excessivement lourd, notamment en termes de ressources humaines et d'avancement des travaux.» Les six autres Directions ont répondu par la négative.

## 5 Atout ou fardeau?

Ce n'est pas sans malice que j'ai demandé directement aux Directions leur appréciation sur le thème de la Journée scientifique 2001 de la Société suisse de législation. En résumé, la traduction de projets législatifs est ressentie par les Directions à la fois comme un atout et comme un fardeau. Plus précisément: une Direction la ressent plutôt comme un fardeau, deux plutôt comme un atout, et les quatre autres à la fois comme un fardeau et comme un atout. Aux avantages que représentent notamment le contrôle de la cohérence interne du texte et l'élimination d'erreurs s'oppose l'inconvénient représenté par le ralentissement du processus d'élaboration des projets.

Personnellement, j'aurais tendance à croire que la traduction est surtout ressentie comme un mal nécessaire. Que certaines traductrices se plaignent de leur relative solitude et des réactions généralement assez négatives suscitées par leur travail me conforte dans cette idée.

Tout compte fait, la position qui me paraît le mieux épouser la réalité est fournie par la réponse d'une Direction. Selon elle, la traduction des projets est une charge pour l'administration, qui n'est pas compensée par les quelques améliorations qu'elle permet d'apporter au texte original. Mais cette charge est le prix à payer pour le bilinguisme du canton qui, lui, constitue indiscutablement un atout.

## 6 Au Conseil d'Etat et au Grand Conseil

Ce qui précède a trait à la pratique au sein de l'administration. Mais il vaut la peine de fournir quelques indications sur la pratique suivie au Conseil d'Etat et au Grand Conseil. Celle-ci est révélatrice de l'importance accordée, au plus haut niveau, à la version allemande des projets législatifs.

Lorsqu'un projet est soumis au Conseil d'Etat, qu'il s'agisse d'un projet de loi ou de règlement, la version allemande n'est pas remise aux membres du Conseil d'Etat; elle est, mais pas toujours, transmise au Chancelier. Il en résulte que cette version n'est pas discutée par le Conseil d'Etat. Autrement dit, celui-ci adopte les projets en réalité dans leur seule version française, même s'il est censé formellement en avoir adopté aussi la version allemande. Par ailleurs, même si elle existe parfois avant l'adoption du projet, la version allemande est généralement contrôlée par les traducteurs de la Chancellerie d'Etat postérieurement à cette adoption.

En revanche, le Conseil d'Etat transmet toujours au Grand Conseil ses projets législatifs dans les deux versions linguistiques (il en est de même pour les propositions d'amendement des commissions parlementaires) et ce, selon les modalités suivantes: les député(e)s de langue allemande reçoivent

d'office les deux versions linguistiques; les député(e)s de langue française, seulement la version française, sauf s'ils font la demande de recevoir également la version allemande (au cours de la présente législature, seuls deux députés ont fait une telle demande...).

Que ce soit en commission parlementaire ou en plenum du Grand Conseil, la version allemande est peu discutée. Les propositions et les amendements de député(e)s ne sont traduits que sur demande (art. 95 al. 1 de la loi portant règlement du Grand Conseil, LRGC) et cette possibilité n'est guère utilisée en pratique. Il en est de même de la possibilité de soumettre avant le vote final les projets de lois à une commission de rédaction *ad hoc* (art. 102 al. 1 LRGC). L'idée d'instaurer une commission de rédaction permanente bilingue a par ailleurs été écartée récemment par le Grand Conseil.

En revanche, les actes législatifs sont, de manière systématique, publiés simultanément dans les deux langues. Le mérite en revient à la Chancellerie d'Etat qui refuse, à juste titre, de publier un acte tant que la version allemande n'est pas prête, même si cela peut entraîner du retard dans la publication. C'est d'ailleurs un excellent moyen pour accélérer la disponibilité de la version allemande....

## 7 Conclusion

Selon l'article 21 al. 1 de la Constitution fribourgeoise, dans sa teneur adoptée en 1990, le français et l'allemand sont les langues officielles. La pratique actuelle en matière d'élaboration et d'adoption des actes législatifs n'est évidemment guère conforme à ce principe d'égalité des langues. En fait, tout se passe comme si l'on continuait à vivre sous l'influence de l'ancien article 21, qui prescrivait certes la publication des actes législatifs dans les deux langues, mais qui précisait que «le texte français est déclaré être le texte original.»

A ma connaissance, personne ne conteste cette non-conformité, mais beaucoup s'en accommodent en invoquant, de manière justifiée, un manque de moyens. J'ajouterais qu'il y a aussi une mentalité et des habitudes à changer, ce qui, comme chacun le sait, n'est guère aisé et, surtout, exige du temps.

Terminons cependant sur une note positive. La situation s'améliore progressivement. Quelques indices: le nombre de traducteurs et traductrices engagés dans l'administration a plus que doublé ces dix dernières années; la qualité générale des traductions est en hausse (le temps où un mémoire en justice était traduit par *Gedächtnis* et non par *Klageschrift* semble bien révolu!); la perception du bilinguisme et de ses exigences va croissant.

Cette évolution favorable devrait encore être accentuée par l'adoption toute récente d'une loi sur la publication des actes législatifs. Cette loi prévoit que la publication des actes législatifs a lieu simultanément dans les deux langues officielles du canton (art. 18 al. 1) – ce qui se fait déjà en pratique (cf. supra ch. 6) – et que les deux versions linguistiques font foi de manière égale (art. 20 al. 1). Mais elle prescrit encore diverses mesures propres à renforcer la mise en œuvre de cette égalité: ainsi, les avant-projets législatifs mis en consultation externe devront être systématiquement disponibles simultanément dans les deux langues officielles (art. 18 al. 2); ainsi encore, les propositions sur lesquelles le Grand Conseil est appelé à voter devront être traduites d'office dans l'autre langue, et non plus sur demande (art. 30, qui modifie l'art. 95 al. 1 LRGC dont il est question plus haut sous ch. 6). Et l'on peut imaginer que l'instauration prochaine d'un système informatique de suivi des processus législatifs (*workflow* législatif) et le futur règlement sur l'élaboration des actes législatifs vont encore favoriser la réalisation d'une véritable égalité linguistique.