

04.429

Initiative parlementaire
Loi fédérale sur les langues nationales
et la compréhension entre les communautés linguistiques

(Loi sur les langues, LLC)

Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture
du Conseil national

du 15 septembre 2006

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques. Le Conseil fédéral est également invité à prendre position.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2000 | P | 99.3510 | Apprentissage d'une des langues officielles de la Suisse comme première langue étrangère (N 13.6.00, Zwygart) |
| 2001 | M | 00.3034 | Soutien aux cantons plurilingues (N 13.6.00, Jutzet; E 20.3.01) |
| 2000 | M | 00.3193 | Renforcement de la compréhension entre les communautés linguistiques. (N 22.6.00, Commission spéciale 00.016 N; E 3.10.00) |

La commission vous propose par 15 voix contre 6 d'approuver le présent projet. Une minorité (Füglister, Pfister Theophil) propose de ne pas entrer en matière.

15 septembre 2006

Au nom de la commission:
La présidente, Kathy Riklin

Condensé

Le 12 novembre 2004, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a décidé à l'unanimité de donner suite à l'initiative parlementaire 04.429 « Loi fédérale sur les langues nationales » (Levrat). Celle-ci demandait que le projet de loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques, tel que mis en consultation le 23 octobre 2001 par le Conseil fédéral, soit présenté aux Chambres fédérales. La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) s'est ralliée à cette proposition le 3 février 2005. Cette démarche faisait suite au rejet par le Conseil fédéral, le 28 avril 2004, du projet de loi fédérale sur les langues et du message afférent. La commission a fondé ses travaux non pas sur le projet d'octobre 2001, comme le demandait l'initiative précitée, mais sur sa version d'avril 2004 revue par l'administration, ce qui a permis de tenir compte de l'ensemble des travaux préparatoires et notamment des résultats de la consultation.

Pour la CSEC-N, la loi sur les langues est à la fois une nécessité et un mandat constitutionnel clair découlant de l'art. 70 Cst. Elle exprime également dans ce projet sa conviction que la Confédération et les cantons ont pour tâche conjointe de veiller à sauvegarder et à promouvoir la richesse linguistique de notre pays et à en exploiter au mieux les potentialités. Il lui faut également faire face à de nouveaux enjeux de politique linguistique tels que la question des langues minoritaires, l'importance de la politique des langues et de la compréhension pour une Suisse plurilingue, l'utilisation croissante de l'anglais dans le monde du travail et dans les loisirs ou encore la forte présence des langues des migrants. La commission estime que ce projet doit reposer sur une philosophie fondamentale: lorsque la Confédération a une responsabilité culturelle supérieure qui lui permet d'encourager les langues, elle a le devoir de le faire.

La spécificité de la Suisse en tant que pays plurilingue repose sur le fait que plusieurs langues y sont officiellement reconnues. Le plurilinguisme est à la fois indissociable de la conscience que le peuple suisse a de lui-même et une caractéristique essentielle de notre Etat. La Constitution exprime cette réalité clairement en imposant à la Confédération et aux cantons un mandat étendu en matière de politique des langues. Le mandat constitutionnel inscrit à l'art. 70 Cst. a pour objectif de sauvegarder et de renforcer le quadrilinguisme dans le pays et de promouvoir la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques.

Une série d'interventions parlementaires se fondent sur ce mandat constitutionnel pour demander que soient prises des mesures spécifiques dans les domaines de la politique des langues et de la compréhension.

Dans ce projet, l'ensemble du mandat constitutionnel est pris en compte de façon appropriée. Le projet définit l'utilisation des langues officielles au sein des autorités fédérales et entre celles-ci et les citoyens (art. 70, al. 1, Cst.). L'égalité des langues officielles entre elles y est explicitement inscrite, de même que la définition du statut et de l'utilisation du romanche en tant que langue officielle partielle. Le mandat assigné par la Constitution en matière de politique de la compréhension (art. 70,

al. 3, Cst.) est concrétisé dans le cadre de la politique des langues par le biais d'une série de mesures concrètes de promotion du plurilinguisme individuel et social. La loi régleme en outre les mesures de soutien aux cantons plurilingues dans l'accomplissement des tâches particulières qui leur incombent (art. 70, al. 4, Cst.). La loi du 6 octobre 1995 sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne est reprise telle quelle dans la section 5 de la loi sur les langues (art. 70, al. 5, Cst.).

La stratégie sur le développement de l'enseignement des langues à l'école obligatoire adoptée le 25 mars 2004 par la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a déclenché un vif débat à travers le pays sur la question de la première langue étrangère (une langue nationale ou l'anglais) ainsi que sur la position de la deuxième langue nationale dans l'enseignement obligatoire. La majorité de la commission souhaite apporter à cette question une réponse qui soit globalement favorable aux langues nationales. Elle a eu l'occasion d'exprimer cette position à travers l'engagement que le Parlement a pris en 2001 en décidant de donner suite à l'initiative parlementaire Berberat (00.425). Les articles constitutionnels sur l'éducation acceptés à 85,6 % par le peuple le 21 mai 2006 permettent à la Confédération de prendre des dispositions en cas d'échec des efforts de coordination des cantons (art. 62, al. 4, Cst.). La commission est consciente que la compétence de régler cette question appartient au premier chef aux cantons. Elle a entendu à de multiples reprises la CDIP, dont la position est exposée dans le présent rapport. La majorité de la CSEC-N maintient toutefois qu'il est indispensable, pour des raisons de politique générale et de politique de compréhension, de poser des jalons clairs en faveur des langues nationales.

La commission a approuvé le présent projet en vote d'ensemble par 15 voix contre 6. Pour des raisons de politique financière et de politique de l'éducation, une minorité de la CSEC-N ne souhaite pas entrer en matière sur le projet.

Table des matières

Condensé	8506
1 Partie générale	8510
1.1 Genèse de la loi sur les langues	8510
1.1.1 Travail préparatoire accompli par l'administration en concertation avec les instances cantonales	8510
1.1.2 La consultation et ses résultats	8511
1.1.3 Arrêté du Conseil fédéral du 28 avril 2004	8512
1.1.4 Travaux de la commission	8512
1.2 L'actuel droit des langues de la Confédération	8513
1.2.1 Les mandats découlant de la Constitution fédérale	8513
1.2.1.1 Les compétences de la Confédération en matière de politique des langues	8514
1.2.1.2 Lois fédérales, ordonnances et directives administratives internes	8515
1.3 Les interventions parlementaires à classer	8516
1.3.1 Interventions concernant la compréhension	8517
1.3.2 Interventions concernant les échanges, la formation et la recherche	8517
1.3.3 Intervention concernant le soutien des cantons plurilingues	8518
1.3.4 Initiatives parlementaires	8518
1.4 Initiative cantonale	8519
1.5 Les langues nationales et l'anglais	8519
1.5.1 La commission souhaite que les langues nationales aient la priorité sur l'anglais	8519
1.5.2 L'anglais en Suisse	8520
1.5.3 La réforme de l'enseignement des langues dans les cantons	8521
2 Partie spéciale	8523
2.1 Commentaire de quelques aspects importants	8523
2.1.1 Des échanges à tous les niveaux du système éducatif	8523
2.1.1.1 Les échanges aujourd'hui	8523
2.1.1.2 Développement des activités d'échange: le point de vue de la Fondation <i>ch</i>	8524
2.1.2 Autres mesures d'encouragement des langues dans l'enseignement	8525
2.1.2.1 Conditions de base de l'enseignement des deuxième et troisième langues nationales	8525
2.1.2.2 Connaissances de la langue nationale parlée dans la région	8525
2.1.2.3 Promotion des connaissances de la langue maternelle chez les allophones	8526
2.1.3 L'Institution scientifique d'encouragement du plurilinguisme (IEP) et ses tâches	8527
2.2 Audition de la CDIP	8528
2.3 Avis de droit Borghi	8529

2.4 Enjeux politiques et économiques	8529
2.5 Commentaire du projet de loi	8530
2.5.1 Dispositions générales (section 1, art. 1 à 3)	8530
2.5.2 Langues officielles de la Confédération (section 2, art. 4 à 13)	8531
2.5.3 Promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques (section 3, art. 14 à 21)	8536
2.5.4 Soutien des cantons plurilingues (section 4, art. 22)	8542
2.5.5 Sauvegarde et promotion des langues et des cultures romanches et italiennes (section 5, art. 23)	8543
2.5.6 Mise en œuvre et évaluation (section 6, art. 24 à 26)	8544
2.5.7 Dispositions finales (section 7, art. 27 à 28)	8545
3 Conséquences financières et sur l'état du personnel	8546
3.1 Pour la Confédération	8546
3.1.1 Dépenses actuelles	8546
3.1.2 Besoin financier supplémentaire consécutif à l'entrée en vigueur de la LLC	8546
3.2 Pour les cantons et les communes	8546
4 Constitutionnalité	8547
5 Relation avec le droit européen et le droit international	8547
Glossaire du droit des langues et de la politique linguistique	8549
Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Projet)	8563

Rapport

1 Partie générale

1.1 Genèse de la loi sur les langues

1.1.1 Travail préparatoire accompli par l'administration en concertation avec les instances cantonales

Le projet de loi sur les langues fait suite à un débat de politique linguistique qui a duré plusieurs années. Il avait été ouvert par la motion Bundi du 21 juin 1985 «Sauvegarde du romanche», qui avait conduit dans un premier temps à une révision de l'art. 116 de la Constitution fédérale¹. Le rejet de l'adhésion à l'EEE en 1992 a fait souffler un vent nettement plus frais sur la politique des langues, entraînant la mise sur pied d'une Commission de la compréhension dans chaque Conseil². La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) est intervenue de manière répétée pour prôner des mesures dans le domaine de la politique des langues. La procédure a trouvé son épilogue dans la révision totale de la Constitution fédérale³, qui a étendu et restructuré les dispositions constitutionnelles relatives aux langues. La préparation d'une loi sur les langues est mentionnée dans le programme de législation du Conseil fédéral depuis 1995.

Depuis 1996, l'administration, emmenée par l'Office fédéral de la culture, a travaillé à l'élaboration du projet de loi en plusieurs étapes. Suite aux travaux accomplis par plusieurs groupes de travail, les services cantonaux, c'est-à-dire la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et la Fondation pour la collaboration confédérale (Fondation *ch*), ont demandé au Département fédéral de l'intérieur (DFI) de pouvoir prendre une part active à l'élaboration du projet de loi. C'est à cet effet qu'a été institué en février 2000 le «Groupe de travail paritaire de la Confédération et des cantons pour la préparation de la loi sur les langues» (PAS), qui avait pour mandat d'analyser la question des compétences constitutionnelles et de préparer un avant-projet de loi fondé sur le consensus. Les mesures proposées ont fait l'objet d'un avis de droit de l'Office fédéral de la justice (OFJ)⁴, qui en a examiné la constitutionnalité. Les services cantonaux ont quant à eux demandé deux autres avis de droit⁵. Le rapport d'experts commandé par la CDIP concernant la coordination de l'enseignement des langues pendant la scolarité obligatoire («Concept général pour l'enseignement des langues»)⁶, qui a marqué la discussion, a débouché sur la stratégie sur le développement de l'enseignement des langues à l'école obligatoire

¹ Votation populaire du 10 mars 1996.

² 92.083 «Amélioration de la compréhension entre les différentes régions linguistiques». Rapport du 22 octobre 1993 (FF 1994 I 19) intitulé «Nous soucier de nos incompréhensions», accompagné de recommandations et d'une motion (93.3227).

³ Votation populaire du 18 avril 1999.

⁴ Constitutionnalité des mesures fédérales en matière de compétence linguistique, 16.6.1999.

⁵ Prof. Augustin Macheret: Avis de droit concernant la portée de l'art. 116 Cst. et du nouvel art. 70 Cst. dans le domaine scolaire, 25.4.2000. Prof. Regula Kägi-Diener und Prof. Rainer J. Schweizer: Kompetenzen im Sprachen- und Kulturrecht, 17.8.2000.

⁶ Quelles sont les langues que doivent apprendre les élèves de Suisse pendant leur scolarité obligatoire? – Concept général pour l'enseignement des langues du groupe d'experts à l'intention de la CDIP du 15.7.1998 (<http://www.romsem.unibas.ch/sprachenkonzept/Konzept.html>).

adoptée le 25 mars 2004 par la CDIP. Le 29 mars 2001, le PAS a achevé ses travaux et présenté un avant-projet de loi accompagné d'un commentaire⁷.

1.1.2 La consultation et ses résultats

Le 17 octobre 2001, le Conseil fédéral a autorisé le DFI à ouvrir une procédure de consultation au sujet de l'avant-projet de loi sur les langues présenté par le PAS. Nonante-sept prises de position ont été envoyées par les cantons, les partis politiques, les communes et des commissions fédérales, des organisations civiques, culturelles, linguistiques, scientifiques ou actives dans la formation ainsi que par d'autres groupes d'intérêts spécifiques. Les résultats de la consultation ont été publiés par décision du Conseil fédéral du 16 octobre 2002⁸.

L'avant-projet a reçu un accueil globalement positif. La nécessité de créer une base légale n'a généralement pas été contestée. Les sections 1 (Dispositions générales), 2 (Langues officielles de la Confédération), 4 (Soutien aux cantons plurilingues) et 5 (Sauvegarde et promotion des langues et cultures romanches et italiennes) ont reçu un accueil largement favorable. Les prises de position critiques se sont concentrées sur la section 3 (Promotion de la compréhension et des échanges entre communautés linguistiques): les avis différaient quant à l'interprétation et à la mise en œuvre du mandat de la Confédération en matière de compréhension mutuelle, mandat qu'elle partage avec les cantons conformément à l'art. 70, al. 3, Cst. Des divergences de vues sont apparues sur la question de savoir si la Confédération devrait ou non, outre l'accomplissement de ses propres tâches, soutenir les cantons dans leurs activités d'encouragement, et dans l'affirmative, comment et dans quelle mesure elle devrait le faire. Invoquant des arguments financiers, plusieurs cantons préconisaient que des priorités soient fixées dans quelques domaines seulement (les échanges, l'Institution d'encouragement du plurilinguisme, les cantons plurilingues, le romanche et l'italien).

Une partie des cantons et des partis politiques ont refusé dans son entier la section consacrée à la promotion de la compréhension et des échanges. D'autres ont demandé que la Confédération se concentre uniquement sur deux tâches (la promotion des échanges scolaires et la création d'une Institution d'encouragement du plurilinguisme). Un troisième groupe, légèrement majoritaire, a demandé également que la Confédération s'engage davantage en faveur de la promotion des langues nationales dans l'enseignement et partiellement en faveur de l'intégration linguistique des personnes parlant une autre langue.

⁷ Avant-projet destiné à la consultation et commentaires sur la genèse et la portée de l'avant-projet de la loi sur les langues, LLC), 29.3.2001 (www.ofc.admin.ch, rubrique «Langues et minorités culturelles»).

⁸ Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues LLC), Rapport sur les résultats de la procédure de consultation 16.10.2002 (www.ofc.admin.ch, rubrique «Langues et minorités culturelles»).

1.1.3

Arrêté du Conseil fédéral du 28 avril 2004

Le 25 juin 2003, le DFI a présenté au Conseil fédéral, à titre d'étape intermédiaire, un document faisant le point des travaux préparatoires en cours concernant la loi sur les langues, proposant des chiffres concrets pour son financement et une mise en vigueur échelonnée du projet. Il a alors été chargé de préparer un message sur la base de ce projet et de le soumettre au Conseil fédéral pour décision. Le 28 avril 2004, celui-ci a pris la décision surprenante de rejeter le message et le projet de loi, se déclarant convaincu que la Confédération disposait déjà des instruments nécessaires pour atteindre les objectifs fixés dans la loi sur les langues.

1.1.4

Travaux de la commission

La CSEC-N s'est régulièrement exprimée au sujet de la politique des langues ces dernières années et elle a étudié de manière approfondie la question de l'enseignement des langues étrangères. Dans un courrier du 28 octobre 1998, elle a fait savoir à la cheffe du DFI qu'après un débat dans lequel tous les participants s'étaient impliqués avec vigueur, la commission avait déclaré à l'unanimité que la première langue étrangère devait être une langue nationale, pour des raisons politiques et culturelles. La Commission de gestion (CdG) a également déploré, dans ses rapports de gestion 1998 et 1999, le retard pris dans la mise en œuvre des mesures découlant du rapport sur la compréhension (92.083). Dans un deuxième courrier adressé au Conseil fédéral le 30 septembre 2002 concernant la mise en œuvre des initiatives parlementaires Robert «Encouragement de l'éducation bilingue» (92.455) et Berberat «Enseignement des langues officielles de la Confédération» (00.425), la CSEC-N a exprimé l'attente que ces initiatives soient réalisées dans le cadre de la loi sur les langues (cf. ch. 1.3.4).

Suite à la décision négative du Conseil fédéral en avril 2004, la CSEC-N s'est réunie en séance extraordinaire le 3 juin 2004 et, par 13 voix contre 4 et une abstention, elle a décidé de présenter à la Chambre (le 4 juin 2004) une déclaration concernant la loi sur les langues. La commission y déplorait la décision négative du Conseil fédéral. Par conséquent, elle indiquait qu'elle n'approuvait pas cette décision et qu'elle accordait son soutien à la proposition d'élaborer une loi sur les langues présentée par la commission chargée d'examiner le programme de législation.

Se fondant sur les décisions antérieures des commissions des deux Conseils concernant l'initiative parlementaire Levrat, la CSEC-N a entamé l'examen du projet le 24 juin 2005. Contrairement à ce que demandait l'initiative, elle a travaillé non pas sur le texte envoyé en consultation par le Conseil fédéral le 23 octobre 2001, mais sur la version intégrant les résultats de la consultation. Cela permettait de tenir compte de l'ensemble des travaux préparatoires.

Lors de sa première séance, la commission a entendu une délégation de la CDIP et de la Fondation *ch* (cf. ch. 2.2). Elle a également recueilli des informations auprès de spécialistes de la linguistique issus de régions linguistiques et de domaines scientifiques différents. L'examen de détail du projet a pris quatre séances au total. Avant de prendre une décision concernant l'enseignement des langues étrangères à l'école obligatoire, la CSEC-N a rencontré de nouveau une délégation de la CDIP le 31 mars 2006. Elle a en outre demandé au professeur Marco Borghi, de Fribourg, un avis de droit sur quelques questions controversées (cf. ch. 2.3). Lors de sa cinquième

séance, le 4 juillet 2006, la CSEC-N a procédé à une deuxième lecture du projet en tenant compte de l'avis de droit du professeur Borghi ainsi que des explications supplémentaires apportées par la CDIP au sujet des dispositions controversées (art. 14 à 16 LLC).

1.2 L'actuel droit des langues de la Confédération

1.2.1 Les mandats découlant de la Constitution fédérale

Divers articles de la Constitution fédérale touchent le domaine de la politique des langues. Dès le préambule est affirmée la volonté du peuple et des cantons suisses de vivre ensemble leurs diversités dans le respect de l'autre. Les langues sont un facteur important de cette diversité. L'art. 4 Cst. désigne l'allemand, le français, l'italien et le romanche comme langues nationales. Il part d'une conception générale des langues nationales, qui comprend les formes écrites et orales, ainsi que les idiomes et dialectes des quatre langues mentionnées. Il consacre le principe de l'égalité des quatre langues nationales. D'autres articles constitutionnels prennent en compte la diversité linguistique comme étant l'expression de l'une des caractéristiques essentielles de la Suisse, par exemple en relation avec l'encouragement de la culture par la Confédération (art. 69, al. 3, Cst.), la radio et la télévision (art. 93, al. 2, Cst.), l'élection du Conseil fédéral (art. 175, al. 4) et l'élection des juges au Tribunal fédéral (art. 188, al. 4, Cst.).

L'art. 18 Cst. fait de la liberté de la langue un droit fondamental et il garantit par principe à chacun le droit de s'exprimer dans la langue de son choix, en particulier dans sa langue principale. L'assimilation du droit de la langue à un droit fondamental s'exprime également dans l'interdiction de faire de la langue un motif de discrimination (art. 8, al. 2, Cst.) et dans le droit, pour la personne concernée, d'être informée – dans une langue qu'elle comprend – des raisons pour lesquelles elle est privée de liberté et des droits qui sont les siens (art. 31, al. 2, Cst.), ainsi que des accusations portées contre elle (art. 32, al. 2, Cst.).

Il faut encore mentionner les dispositions cadre relatives à l'éducation: l'art. 61a Cst. demande que la Confédération et les cantons coopèrent dans le domaine de l'éducation tandis que l'art. 62 Cst. permet notamment à la Confédération de légiférer si les efforts de coordination des cantons n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique (al. 2).

L'art. 70 Cst. est prépondérant dans la mise en œuvre du mandat de politique des langues:

Art. 70 Cst. Langues

¹ Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche.

² Les cantons déterminent leurs langues officielles. Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.

³ *La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques.*

⁴ *La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.*

⁵ *La Confédération soutient les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien.*

L'art. 70, al. 1, désigne l'allemand, le français et l'italien comme langues officielles à part entière de la Confédération. Le romanche est également langue officielle pour les rapports de la Confédération avec les personnes de langue romanche.

L'al. 2 rappelle dans sa première phrase que c'est aux cantons de déterminer leurs langues officielles. Ce faisant, ils sont tenus de respecter la répartition linguistique traditionnelle des régions et de prendre en considération les minorités linguistiques autochtones afin de préserver la bonne entente entre les communautés linguistiques. Le principe de territorialité formulé ici relativise certes la liberté de la langue, mais est lui-même relativisé par la protection des minorités garantie par la Constitution. L'objectif suprême reste la préservation de la paix des langues.

L'al. 3 astreint la Confédération et les cantons à prendre des mesures visant à encourager la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques. L'exécution du mandat constitutionnel implique que la Confédération et les cantons coopèrent à l'élaboration et à l'application des mesures concrètes.

L'al. 4 oblige la Confédération à soutenir financièrement les cantons plurilingues dans l'exécution des tâches particulières liées au plurilinguisme.

L'al. 5 astreint la Confédération à soutenir les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin en faveur de la sauvegarde et de la promotion du romanche et de l'italien. Ce soutien ne date pas de l'introduction d'une base constitutionnelle explicite en 1996. Il existait déjà autrefois au niveau fédéral des mesures de soutien s'appuyant sur l'article sur les langues de 1938. Le principe de l'égalité des langues nationales et de l'égalité des groupes linguistiques avait amené la Confédération à agir en faveur de la sauvegarde et de la promotion des langues nationales menacées.

1.2.1.1 Les compétences de la Confédération en matière de politique des langues

En vertu de la Constitution fédérale, les cantons sont souverains «en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et [ils] exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération» (art. 3 Cst.). La Confédération accomplit «les tâches que lui attribue la Constitution» (art. 42, al. 1), et «assume les tâches qui doivent être réglées de manière uniforme» (art. 42, al. 2).

Les nouvelles dispositions cadre sur l'éducation (art. 61a et 62 Cst.) attribuent à la Confédération des compétences nouvelles pour régler les questions linguistiques dans le domaine de l'éducation, sans pour autant restreindre les compétences en vigueur⁹. Elles permettent cependant à la Confédération de légiférer si les efforts de

⁹ Avis de droit du 27 juin 2006 du professeur Borghi (cf. ch. 2.3).

coordination des cantons n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique.

L'art. 70 de la Constitution fédérale contient aux al. 1, 3, 4 et 5 les dispositions qui donnent à la Confédération la compétence de prendre les mesures nécessaires en matière de politique des langues. Il lui attribue expressément des compétences pour ce qui touche les langues officielles (art. 70, al. 1, Cst.), le soutien à apporter aux cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières (al. 4) et le soutien à apporter aux cantons des Grisons et du Tessin dans les mesures qu'ils prennent pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien (al. 5). Par contre, la détermination des langues officielles des cantons est de la compétence exclusive de ces derniers; ils sont astreints à tenir compte de la répartition territoriale traditionnelle des langues et des minorités linguistiques autochtones (al. 2).

L'art. 70, al. 3, Cst. impose à la Confédération de concrétiser le mandat constitutionnel qui lui est attribué. Alors que les al. 4 et 5 de cet article donnent à la Confédération une compétence de soutien, l'al. 3 lui demande d'encourager la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques. Ainsi, le mandat confié à la Confédération ne doit pas être compris seulement comme un engagement subsidiaire à celui des cantons, mais comme incluant l'adoption d'initiatives conduisant au but fixé. Cette compétence parallèle n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, qui est régie par d'autres dispositions constitutionnelles. Elle attribue en fait deux types de tâches à la Confédération: d'une part, la prise de mesures directes pour encourager le plurilinguisme dans les domaines où elle dispose de compétences spécifiques; d'autre part, la prise de mesures indirectes pour soutenir les cantons dans l'encouragement du plurilinguisme dans les domaines de leur ressort, c'est-à-dire notamment l'école obligatoire¹⁰.

1.2.1.2 Lois fédérales, ordonnances et directives administratives internes

Le législateur a édicté, en accord avec le droit des langues tel qu'il découle de la Constitution fédérale, plusieurs dispositions qui visent à sauvegarder et à promouvoir l'italien et le romanche et à réglementer l'emploi des langues officielles par la Confédération.

La loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne (RS 441.3) règle le soutien financier apporté par la Confédération aux cantons des Grisons et du Tessin dans leurs efforts pour la sauvegarde et la promotion de leurs langues et de leurs cultures. La Confédération alloue chaque année des aides financières destinées à soutenir des mesures à caractère général ainsi que des institutions et organisations assumant des tâches suprarégionales dans ce domaine. La loi autorise également le soutien de l'édition en Suisse rhéto-romane et en Suisse italophone, de même que le soutien de la presse romanche, à des fins de promotion de la langue romanche (RS 441.31).

La loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl) (RS 170.512) prévoit que la publication a lieu simultanément dans les trois langues officielles de la

¹⁰ Avis de droit du 27 juin 2006 du professeur Borghi (cf. ch. 2.3).

Confédération (art. 14), c'est-à-dire en allemand, en français et en italien. Pour ce qui est du romanche, la loi prescrit que les actes législatifs d'une certaine importance peuvent être publiés en langue romanche (art. 15). Lors de la révision de la LPubl, des voix s'étaient élevées pour dire que cette dernière disposition devrait plutôt figurer dans la loi sur les langues car le romanche a le statut de langue officielle uniquement pour des rapports clairement définis avec les personnes de langue romanche (art. 70, al. 1, 2^e phrase. Cst.), mais pas pour ce qui concerne la législation. La loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (RS 173.110) définit l'emploi des langues officielles dans la procédure écrite (art. 30, al. 1).

L'ordonnance du 19 juin 1995 sur la traduction au sein de l'administration générale de la Confédération (RS 172.081) régleme la traduction des publications officielles et d'autres textes importants dans les langues officielles de la Confédération. Des dispositions particulières sont applicables au romanche. L'ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions extra-parlementaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération (RS 172.31) prévoit que la composition linguistique des commissions doit être équitable (art. 9). L'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (RS 741.21) régleme l'emploi de la langue à utiliser sur les panneaux de localité, les indicateurs de direction, etc. (art. 49, al. 1).

Les directives du 22 janvier 2003 du Conseil fédéral sur l'encouragement du plurilinguisme dans l'administration fédérale ont pour objectif d'encourager le plurilinguisme au travail, de mettre à profit les aspects multiculturels de l'administration et de garantir une juste représentation des quatre communautés linguistiques. Le ch. 9 prescrit à l'administration fédérale de se présenter en quatre langues et de prendre en compte toutes les langues nationales dans ses formulaires et inscriptions officielles.

La loi fédérale sur la radio et la télévision révisée (RS 784.40; état au 28.3.2006, ch. 3) contient un mandat concernant les langues et la cohésion nationales. Il astreint la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) à fournir à l'ensemble de la population des programmes radiophoniques et télévisuels de qualité égale dans les trois langues officielles, et à prendre en compte les besoins spécifiques de la Suisse rhéto-romane. Pour les sujets d'intérêt national, il est de règle d'utiliser la langue standard (art. 24, al. 5).

La loi fédérale du 17 décembre 1965 concernant la fondation Pro Helvetia (RS 447.1) attribue également à cette fondation un rôle dans le maintien de la cohésion nationale. Pro Helvetia a notamment pour tâche de promouvoir les échanges culturels entre les régions linguistiques (art. 2, al. 1, let. c). Cette loi est en cours de révision.

1.3 Les interventions parlementaires à classer

Plusieurs interventions parlementaires ayant servi de fil conducteur à la préparation de la loi sont regroupées ci-dessous par thèmes bien qu'elles aient été toutes classées depuis (à une exception près, comme indiqué dans le courrier d'accompagnement de la présidente). Elles sont cependant rappelées ici car elles ont largement inspiré le contenu de la présente loi.

1.3.1 Interventions concernant la compréhension

Après le rejet par le peuple et par les cantons de l'adhésion de la Suisse à l'EEE le 6 décembre 1992, la motion Rhinow¹¹ et les deux motions, libellées en termes identiques, des Commissions de la compréhension du Conseil national et du Conseil des Etats¹² avaient chargé le Conseil fédéral de prendre diverses mesures pour développer la compréhension et favoriser la cohésion nationale¹³. Ces demandes étaient formulées en termes généraux et allaient en partie bien au-delà d'un simple mandat linguistique. Elles doivent être comprises comme un mandat durable orientant la politique du Conseil fédéral. Le mandat concret des motions des Commissions de la compréhension a montré la voie à suivre pour élaborer la loi sur les langues.

La motion de la Commission spéciale¹⁴ chargée de préparer les grandes lignes du Programme de législation 1999–2003 rappelait au Conseil fédéral le mandat que lui avaient confié les Commissions de la compréhension le 22 octobre 1993 et lui demandait «de soumettre au Parlement un éventail de mesures visant à promouvoir la compréhension mutuelle et à encourager le rapprochement des différentes sensibilités politico-culturelles italoophone, germanophone et francophone, en vue de renforcer le potentiel d'action commun».

Le postulat Brügger¹⁵ demandait au Conseil fédéral d'utiliser systématiquement les langues nationales lors des conférences internationales.

La motion Ruey¹⁶ priait le Conseil fédéral de prendre les mesures légales ou réglementaires permettant d'assurer que tout cadre supérieur de l'administration fédérale, outre sa langue maternelle, maîtrise une seconde langue nationale officielle et comprenne passivement une troisième langue nationale officielle.

1.3.2 Interventions concernant les échanges, la formation et la recherche

A la suite du rapport des Commissions de la compréhension, le postulat de la Commission pour la science, l'éducation et la culture du Conseil national (CSEC-N)¹⁷ demandait au Conseil fédéral de prendre des mesures concrètes en faveur des échanges de jeunes, notamment les apprentis et les collégiens. Le postulat Maître¹⁸ demandait qu'on inclue un séjour linguistique dans le plan d'études des apprentis et

11 92.3493 Mo. Rhinow du 7.12.1992: Compréhension entre les communautés linguistiques.

12 93.3526, 93.3527 Mo. Commissions de la compréhension du 22.10.1993: Compréhension régionale et linguistique en Suisse.

13 Voir également 92.083 «Amélioration de la compréhension entre les différentes régions linguistiques». Rapport du 22 octobre 1993 (FF 1994 I 19) intitulé «Nous soucier de nos incompréhensions», accompagné de recommandations et d'une motion (93.3227)

14 00.3193 Mo. Commission 00.016 CN du 9.5.2000: Renforcement de la compréhension entre les communautés linguistiques.

15 91.3261 Po. Brügger du 21.6.1991: Conférences internationales. Utilisation de nos langues nationales.

16 05.3750 Mo. Ruey du 6.12.2005: Maîtrise de langues nationales officielles par les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale.

17 94.3017 Po. CSEC-N du 3.2.1994: Mesures à la compréhension.

18 99.3303 Po. Maître du 17.6.1999: La formation: contribution à la cohésion nationale.

des collégiens. Le postulat Schmid Peter¹⁹ exigeait des rabais pour les titres de transport des élèves participant à des échanges entre les régions du pays.

Le postulat Zwygart²⁰ invitait le Conseil fédéral à examiner les moyens propres à garantir qu'une des langues officielles de la Suisse soit la première langue étrangère enseignée à l'école primaire. Le postulat Rennwald²¹ demandait au Conseil fédéral d'étudier, en collaboration avec la CDIP, des formules visant à permettre au plus grand nombre possible de Suisses et de Suissesses de maîtriser trois langues: leur langue maternelle, une deuxième langue officielle et une langue universelle.

La motion Bezzola²² transmise sous la forme d'un postulat chargeait le Conseil fédéral de faire tout ce qui était en son pouvoir pour que l'Institut du plurilinguisme prévu par la loi sur les langues soit installé dans les Grisons, et que les travaux préliminaires en cours n'aient pas d'effet préjudiciable sur le choix de ce site.

La motion Simoneschi²³ chargeait le Conseil fédéral d'éliminer toute discrimination de l'italien dans les offres d'emploi de l'administration fédérale.

Lors de la révision de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr), le législateur a précisé à l'art. 15, al. 4, que les ordonnances sur la formation professionnelle initiale fixeraient les modalités de l'enseignement obligatoire dispensé dans une deuxième langue.

1.3.3 Intervention concernant le soutien des cantons plurilingues

La motion Jutzet²⁴ chargeait le Conseil fédéral «conformément à l'art. 70, al. 4, Cst. de soumettre au Parlement une loi sur le soutien aux cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières».

1.3.4 Initiatives parlementaires

L'initiative parlementaire Robert²⁵ demande que l'on encourage l'éducation bilingue dans les langues nationales, et invite la Confédération à soutenir les efforts déployés par les cantons pour promouvoir une éducation bilingue adaptée à chaque région et à sa culture, en particulier dans le domaine de la recherche, du suivi des projets et de l'exploitation des résultats. Le Conseil national y a donné suite le 16 mars 1994. Le 23 novembre 1995, la CSEC-N a proposé de la mettre en œuvre dans le cadre de la législation découlant de l'article linguistique et a demandé au Conseil d'en prolonger

¹⁹ 94.3141 Po. Schmid Peter du 17.3.1994: Echanges d'écoliers. Rabais sur les titres de transport.

²⁰ 99.3510 Po. Zwygart du 7.10.1999: Apprentissage d'une des langues officielles de la Suisse comme première langue étrangère.

²¹ 00.3463 Po. Rennwald du 27.9.2000: Aider les Suissesses et les Suisses à maîtriser au moins trois langues.

²² 01.3714 Mo. Bezzola du 6.12.2001: Pour l'installation du futur Institut du plurilinguisme dans les Grisons.

²³ 05.3186 Mo. Simoneschi du 18.3.2005: Discriminations linguistiques dans les offres d'emploi

²⁴ 00.3034 Mo. Jutzet du 8.3.2000: Soutien aux cantons plurilingues.

²⁵ 92.455 IP Robert du 18.12.1992: Encouragement de l'éducation bilingue.

le délai de traitement en conséquence. Par courrier du 30 septembre 2002 adressé au Conseil fédéral, elle a évoqué à nouveau la mise en œuvre attendue de l'objet de l'initiative dans le cadre de la loi sur les langues. La présente loi prend en compte l'initiative parlementaire Robert, classée entre-temps, en soutenant la création d'une institution scientifique du plurilinguisme.

L'initiative parlementaire Berberat²⁶ demandait que la Constitution fédérale soit complétée comme suit (nouvel art. 70, al. 3^{bis}, Cst.): «Les cantons veillent à ce que la deuxième langue enseignée, après la langue officielle du canton ou de la région concernée, soit une des langues officielles de la Confédération». Le 22 mars 2001, par 72 voix contre 67, le Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative. Chargée d'élaborer un projet de modification de la constitution, la CSEC-N a proposé, dans sa lettre au Conseil fédéral du 30 septembre 2002, de prendre en compte l'objet de l'initiative dans la loi sur les langues. Dans son rapport du 14 mai 2003, elle a demandé une prolongation du délai et souhaité voir l'initiative Berberat traitée dans le contexte de la loi sur les langues, conformément à l'assentiment exprès donné par l'auteur à cette procédure. C'est ainsi que l'art. 15 LLC et la disposition cadre relative à l'éducation (art. 62 Cst.) prennent en compte les objectifs de l'initiative parlementaire Berberat.

1.4 Initiative cantonale

La CSEC-E a donné suite à l'initiative déposée le 28 avril 2005 par le canton du Tessin (05.305 Sauvegarder le plurilinguisme pour soutenir la cohésion nationale. Un véritable devoir). En tant que commission du premier Conseil, elle pourra proposer son classement après l'adoption de la loi sur les langues. La CSEC-N avait suspendu l'examen de l'initiative dans l'intention de la mettre en œuvre dans le cadre des travaux relatifs à la loi sur les langues.

1.5 Les langues nationales et l'anglais

1.5.1 La commission souhaite que les langues nationales aient la priorité sur l'anglais

La CSEC-N a souligné à plusieurs reprises l'importance du plurilinguisme, qui est l'un des fondements de la Suisse (cf. ch. 1.1.4). La commission est convaincue que l'on peut et que l'on doit préserver ce fondement en enseignant les langues nationales dans les cours de langue étrangère. La connaissance des langues nationales sera toujours le terreau de la compréhension interculturelle. En raison de son importance mondiale, l'anglais doit lui aussi avoir sa place dans l'offre de langues étrangères à l'école obligatoire. Forte de cette conviction, la CSEC-N a repris, lors de son examen de détail, une disposition qui régleme la matière clairement dans l'esprit de l'initiative Berberat en donnant la priorité aux langues nationales dans l'enseignement, sans toutefois négliger l'anglais. Dans son rapport du 26 octobre 2000 concernant l'initiative Berberat, la commission déclarait: «Apprendre une langue nationale signifie d'emblée se familiariser avec une autre culture, percevoir et ap-

²⁶ 00.425 IP Berberat du 21.6.2000: Enseignement des langues officielles de la Confédération.

préhender un autre mode de penser, se familiariser avec une autre façon de raisonner. C'est ce processus d'apprentissage qui contribue grandement à la «cohésion nationale», à ce ciment invisible qui solidifie notre Etat.» Le rapport de la Commission de la compréhension accorde également une importance cruciale à ce point.

Pour une minorité de la commission, l'ordre d'introduction des langues étrangères enseignées ne revêt pas objectivement une importance primordiale.

Il est bien plus important que des compétences dans une deuxième langue nationale au moins soient acquises à la fin de la scolarité obligatoire. La proposition de la minorité est compatible avec la stratégie adoptée par la CDIP le 25 mars 2004 et elle évite le déclenchement d'un conflit linguistique qui pourrait remettre en cause l'ensemble de la loi sur les langues et conduire à l'adoption de l'anglais comme première langue étrangère dans tous les cantons.

1.5.2 L'anglais en Suisse

Au cours des dernières années, l'anglais s'est progressivement trouvé au centre du débat sur les langues. La discussion a été déclenchée par la vogue et l'utilisation croissantes de l'anglais dans la culture des jeunes, le monde du travail, les sciences, etc. La discussion portant sur la réforme de l'enseignement des langues à l'école a été ramenée, en partie sous l'influence des médias, à une opposition entre l'anglais et les langues nationales. La question de l'importance de l'anglais en Suisse a par ailleurs fait l'objet d'une série d'interventions parlementaires.²⁷

Dans le cadre des travaux préparatoires de la loi sur les langues, la Confédération a commandé un rapport à des chercheurs.²⁸ Il ressort de ce rapport que les craintes de voir l'anglais étendre progressivement sa domination à l'école et à la communication intérieure en Suisse sont largement répandues. L'anglais comme langue véhiculaire est perçu comme un danger sérieux pour le plurilinguisme et la compréhension en Suisse. Il n'existe toutefois pas de données empiriques prouvant qu'il soit effectivement de plus en plus utilisé en Suisse comme langue de communication entre des personnes appartenant à des groupes linguistiques différents.

Une enquête représentative réalisée en septembre 2000 par l'institut de sondage Isopublic auprès d'un échantillon de 1000 électeurs, alémaniques et romands, a montré que les francophones acceptent davantage les autres langues nationales que les germanophones. Alors que 65 % des germanophones manifestent leur préférence pour l'anglais comme première langue étrangère, seuls 45 % des francophones sont

²⁷ Principales interventions consacrées à l'anglais en Suisse depuis 1997: l'interpellation Hubmann du 8.10.1997: L'anglais, langue de communication dans la Suisse plurilingue? (97.3459). Postulat Fässler du 16.6.1999: Employés du commerce de détail. Enseignement de l'anglais (99.3272). Motion Zbinden du 3.9.1999: Ecole obligatoire. Réforme à l'échelon de la Suisse (99.3454). Postulat Zwygart du 7.10.1999: Apprentissage d'une des langues officielles de la Suisse comme première langue étrangère (99.3510). Motion Hess du 21.12.1999: Protection des langues nationales contre l'influence de la langue anglaise (99.3612). Initiative parlementaire Berberat du 21.6.2000: Enseignement des langues officielles de la Confédération (00.425). Interpellation du Groupe écologiste du 19.9.2000: La paix des langues en péril (00.3428). Postulat Schwaab du 17.4.2002: Protéger les langues nationales contre les anglicismes inutiles (02.3193).

²⁸ Murray, Heather/Wegmüller, Ursula/Alī Khan, Fayaz (2001). L'anglais en Suisse. Rapport de recherche, Berne: OFES.
www.bbw.admin.ch/html/pages/services/publications/pdf/2001-1f.pdf

dans ce cas. Par rapport aux résultats des enquêtes précédentes, le souhait de faire de l'anglais la première langue étrangère a sensiblement perdu du terrain chez les francophones au bénéfice de l'allemand, mais il s'est accru en Suisse alémanique au détriment du français. Dans le sondage, ils sont à peu près aussi nombreux dans chaque groupe linguistique (plus d'un quart des personnes interrogées) à vouloir l'anglais comme première langue de communication entre les groupes linguistiques de Suisse.

1.5.3 La réforme de l'enseignement des langues dans les cantons

La réforme de l'enseignement des langues à l'école obligatoire en Suisse donne lieu à des discussions nourries depuis quelques années. Les principes fondamentaux de la réforme envisagée consistent à intensifier et améliorer l'enseignement des langues (première et seconde langues), à avancer l'enseignement des langues étrangères (première langue étrangère à partir de la 3^e année scolaire au plus tard) et à introduire une deuxième langue étrangère obligatoire pour tous (deuxième langue nationale ou anglais dès la 5^e primaire). Les réflexions sur l'enseignement des langues découlent, pour l'essentiel, du concept général pour l'enseignement des langues exposé dans un rapport d'experts commandé en 1997 par la CDIP.

Lors de leur assemblée du 25 mars 2004, les directeurs cantonaux de l'instruction publique ont accepté par 24 voix et deux abstentions (AI et LU) la stratégie sur le développement de l'enseignement des langues. La CDIP s'exprime ainsi clairement en faveur du maintien d'une deuxième langue nationale au niveau primaire (à partir de la 5^e année scolaire au plus tard) pour toutes les écolières et tous les écoliers. Dans un pays plurilingue, il est politiquement impératif qu'une deuxième langue nationale soit enseignée précocement. La CDIP soutient d'ailleurs l'objectif de donner aux écoliers la possibilité de développer leurs connaissances dans d'autres langues nationales et en anglais.

Le calendrier fixé d'un commun accord comporte les étapes suivantes.

Les conditions de départ seront harmonisées d'ici 2006/2007 au plus tard: dans tous les cantons, on enseignera à tous les élèves une deuxième langue nationale au plus tard à partir de la 5^e année scolaire et l'anglais au plus tard à partir de la 7^e année.

Les cantons commencent au plus tard en 2010 à enseigner une première langue étrangère à partir de la 3^e année et une deuxième langue étrangère à partir de la 5^e année. La mise en œuvre de ce concept a commencé en Suisse centrale (UR, SZ, OW, NW, ZG), où l'enseignement de l'anglais a été avancé à la 3^e année dès l'année scolaire 2005/2006; l'enseignement obligatoire du français à partir de la 5^e année scolaire a été maintenu après l'introduction de l'enseignement de l'anglais, sauf dans le canton de NW. A Zurich, l'enseignement de l'anglais a été avancé à la 2^e année depuis 2004/2005.

L'ordre d'introduction des langues étrangères fait l'objet d'une coordination au sein des quatre conférences régionales de la CDIP. Selon les décisions déjà prises et les déclarations d'intention présentées par les conférences régionales, la solution retenue est la suivante. Dans la majorité des cantons de Suisse alémanique, l'anglais sera la première langue étrangère (2^e ou 3^e année) et le français continuera d'être enseigné à partir de la 5^e année (conférence de Suisse centrale, conférence de Suisse

orientale et Zurich). En Suisse occidentale, l'allemand est déjà enseigné à partir de la 3^e année. Il restera la première langue étrangère et l'enseignement de l'anglais sera avancé ultérieurement à la 5^e année (déclaration de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande). Dans les zones à la frontière linguistique entre l'allemand et le français, le français sera enseigné au plus tard à partir de la 3^e et l'anglais à partir de la 5^e (déclaration des cantons situés sur la frontière linguistique [BS, BL, SO] et des cantons bilingues [BE, FR, VS]). Dans les cantons du Tessin et des Grisons, la première langue étrangère reste une deuxième langue nationale.

La solution qui se dessine concernant l'ordre d'introduction des langues paraît raisonnablement propice à la mobilité car il n'y aurait plus que deux ans d'écart entre le démarrage des deux langues étrangères. De plus, le projet de standards nationaux de la CDIP établirait clairement les niveaux de compétence à atteindre. Enfin, une clause de mobilité inciterait les cantons à permettre aux enfants nouvellement domiciliés sur leur territoire de mettre à niveau leurs connaissances linguistiques.

Cette décision de la CDIP a suscité des résistances dans plusieurs cantons de Suisse alémanique. Certains voudraient que l'on n'enseigne qu'une seule langue étrangère à l'école primaire. La première initiative populaire dans ce sens a été lancée dans le canton de Zurich, le canton qui, avec Appenzell Rhodes-Intérieures, est à l'avant-garde du combat pour l'introduction de l'anglais avant le français à l'école primaire. Depuis, un comité intercantonal «Une seule langue étrangère à l'école primaire» s'est constitué. Les cantons de Schaffhouse, Thurgovie et Zoug ont rejeté des initiatives demandant l'enseignement d'une seule langue étrangère à l'école primaire (votations de février et mai 2006). L'initiative zurichoise a été rejetée par le Grand Conseil du canton de Zurich le 10 juillet 2006, par 90 voix contre 65; elle devrait être soumise au vote populaire le 26 novembre 2006.

Caractère obligatoire des standards applicables à l'enseignement des langues

Dans la décision établissant sa stratégie, la CDIP affirme que les objectifs fixés pour les standards applicables à l'enseignement des langues ne peuvent être atteints qu'à condition de continuer à améliorer l'enseignement des langues et de promouvoir les compétences linguistiques dès le plus jeune âge. Les cantons entendent renforcer leur coopération pour avancer dans la réalisation de ces objectifs communs. Celle-ci suppose des investissements dans la formation et le perfectionnement du corps enseignant, un travail de développement didactique, des évaluations scientifiques. Il est prévu entre autres de définir et d'imposer des exigences communes pour les capacités linguistiques et didactiques des membres du corps enseignant²⁹.

Le but est d'atteindre un niveau équivalent dans les deux langues (deuxième langue nationale et anglais) au terme de la scolarité obligatoire (ce n'est donc pas l'ordre des langues étrangères apprises qui est déterminant, mais l'intensité de l'apprentissage). Cette procédure reçoit un soutien supplémentaire du projet «Harmonisation de la scolarité obligatoire» (HarmoS) mis en œuvre par la CDIP en 2003. HarmoS prévoit de fixer à l'échelle nationale des objectifs pédagogiques en langue première, en mathématiques et en sciences à la fin des 2^e, 6^e et 9^e années de scolarité, et en

²⁹ Le projet se réfère au Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR) du Conseil de l'Europe.

langues étrangères (deuxième langue nationale et anglais) à la fin des 6^e et 9^e années scolaires, objectifs qui devront être soumis à des contrôles périodiques.

En février, la CDIP a adressé aux cantons le projet d’Accord intercantonal sur l’harmonisation de la scolarité obligatoire (Concordat HarmoS) pour consultation jusqu’au 30 novembre 2006. En l’état actuel du calendrier, le Concordat devrait être entériné pour ratification par les cantons en octobre 2007.

2 Partie spéciale

2.1 Commentaire de quelques aspects importants

2.1.1 Des échanges à tous les niveaux du système éducatif

Dans sa déclaration du 3 juin 2004 concernant la loi sur les langues, la commission a relevé que les efforts pour préserver et promouvoir les valeurs fondamentales de notre pays dépassaient largement la transmission de connaissances linguistiques arides, mais se nourrissaient de contacts directs et de l’expérience vivante de valeurs culturelles plus profondes. Les échanges constituent, aux yeux des membres de la commission, le cœur du projet de loi sur les langues car c’est à travers eux que l’on peut intensifier la compréhension entre les communautés linguistiques de notre pays et approfondir la compréhension pour d’autres langues et cultures, contribuant ainsi à la cohésion nationale.

2.1.1.1 Les échanges aujourd’hui

Aujourd’hui déjà, la Confédération et les cantons promeuvent les échanges scolaires et extrascolaires dans leurs domaines de compétences respectifs. La Confédération soutient la mobilité internationale au niveau universitaire par l’allocation de bourses de mobilité (*Erasmus*). Elle s’efforce également de promouvoir les échanges dans le domaine de la formation professionnelle avec l’UE (dans le cadre du programme *Leonardo*) et en Suisse. Le Secrétariat d’Etat à l’économie (*seco*) encourage les offres d’échange pour les jeunes sans-emploi ayant achevé une formation professionnelle, dans le cadre du programme «Premier Emploi». La Confédération soutient par ailleurs les échanges extrascolaires de jeunes au plan international par le biais de l’association faîtière suisse *Intermundo*. Dans le domaine des échanges scolaires, elle travaille en collaboration avec la Fondation *ch* pour la collaboration confédérale (*ch*Echange de jeunes).

Les échanges scolaires sont généralement organisés par les responsables cantonaux, la coordination étant assurée par la Fondation *ch*. En Suisse, entre 15 000 et 16 000 élèves participent bon an mal an à des projets d’échange scolaire, qui connaissent un succès croissant. Le nombre de participants à ces échanges augmente en effet chaque année d’environ 10 %. Les échanges de classes en Suisse sont la forme d’échanges la plus courante, en particulier au niveau du degré secondaire I.

Des échanges individuels d’élèves ont généralement lieu sous la forme d’échanges annuels payants proposés au plan international par des organisations privées. Quelques cantons mettent sur pied des échanges individuels d’élèves en Suisse (p. ex. le programme «Echange individuel de vacances» en Suisse Occidentale et au Tessin ou

la «Dixième année linguistique», organisée par le canton de Fribourg en collaboration avec d'autres cantons).

De 30 à 40 enseignants effectuent chaque année des séjours (dits «hospitations») dans des établissements scolaires dans le cadre des échanges de personnel enseignant. Dans le cadre de leur formation initiale, les futurs enseignants ont en outre de plus en plus souvent la possibilité voire l'obligation d'effectuer un séjour dans une autre région linguistique. Quelques hautes écoles pédagogiques proposent de tels échanges sans que cela occasionne de frais supplémentaires (p. ex. dans le canton du Valais ou entre BEJUNE [Berne – Jura – Neuchâtel] et la HEP de Soleure).

Pour ce qui est des échanges entre apprentis, on ne dispose pas de chiffres précis. En principe gratuits, les programmes d'échanges sont mis sur pied par les cantons et les régions limitrophes ou par des organisations privées.

2.1.1.2 Développement des activités d'échange: le point de vue de la Fondation *ch*

La Fondation *ch* a pour but de développer les échanges nationaux et internationaux d'élèves et d'enseignants à tous les niveaux du système éducatif. L'objectif est de doubler à moyen terme le nombre de participants aux programmes d'échange. Les institutions existantes (*ch*Echange de jeunes) seront mises à profit pour développer autant que possible les offres et les prestations existantes, les échanges étant intégrés à part entière dans les cursus de formation initiale et continue des élèves et des enseignants en Suisse. Etant donné l'inégalité de taille des régions linguistiques, il est souhaitable à long terme que la Fondation *ch* (*ch*Echange de jeunes) déploie des efforts particuliers dans les petites régions linguistiques, notamment sur le plan structurel, et qu'elle y propose des projets d'échange supplémentaires.

Les centres d'échange nationaux et internationaux d'enseignants et d'élèves, l'agence d'échanges auront les tâches suivantes:

- Conseiller et encadrer les personnes intéressées à des échanges nationaux et internationaux;
- Développer des projets d'échanges novateurs; accompagner et évaluer les projets existants et de nouveaux projets;
- Informer sur les projets d'échanges et les documenter et sensibiliser le public à la question;
- Créer des outils didactiques d'échange et proposer des offres de formation continue enseignants et aux responsables de l'enseignement;
- Gérer le réseau des responsables cantonaux des échanges et garantir l'échange d'informations avec les organisations d'échange nationales et internationales.

La CDIP souhaiterait créer une agence nationale d'échanges pour gérer les activités d'échange, en étroite collaboration avec la Confédération³⁰. La CSEC-N ne partage pas cet avis. Elle est contre la création d'une agence et pour l'accroissement des soutiens directs accordés aux *organisations existantes*.

³⁰ Cf. http://www.edk.ch/PDF_Downloads/LLTG/Jahresbericht2005_f.pdf.

2.1.2 Autres mesures d’encouragement des langues dans l’enseignement

La commission sait pertinemment que la compétence d’organiser l’enseignement à l’école obligatoire appartient aux cantons. Toutefois, la Confédération peut agir de manière subsidiaire en soutenant les cantons dans l’accomplissement de certaines tâches. A cet effet, la CSEC-N a approuvé trois dispositions destinées à promouvoir les compétences linguistiques individuelles. Elles visent à optimiser les conditions d’enseignement des deuxième et troisième langues nationales, à promouvoir la connaissance de la langue nationale parlée dans la région ainsi que la connaissance de la langue maternelle dans les populations allophones (cf. commentaire de l’art. 16 au ch. 2.4).

2.1.2.1 Conditions de base de l’enseignement des deuxième et troisième langues nationales

L’école obligatoire doit pouvoir bénéficier des énormes progrès réalisés dans le domaine de la recherche et de l’application de méthodes novatrices et efficaces de l’enseignement des deuxième et troisième langues nationales, en particulier dans le domaine de l’apprentissage intégré du contenu et du langage (Content and Language Integrated Learning CLIL, enseignement par immersion, enseignement bilingue, etc.). Dans ce domaine, il y a un grand besoin de formation post-qualification des enseignants, pour que ceux-ci s’initient aux nouvelles méthodes et perfectionnent leurs compétences linguistiques. Il est possible également d’atteindre ce dernier objectif par une intensification des échanges. Par ailleurs, l’acquisition de bonnes connaissances dans les deuxième et troisième langues nationales passe par la mise à disposition d’outils didactiques performants.

2.1.2.2 Connaissances de la langue nationale parlée dans la région

Il est également indispensable de créer des conditions optimales pour promouvoir la connaissance de la langue nationale parlée dans la région (ci-après langue locale) au niveau de l’école obligatoire. Diverses études (étude de l’International Adult literacy Survey [IALS] de 1999, PISA 2000) révèlent de graves insuffisances en lecture chez les élèves. Sur la base de ces enquêtes, la CDIP a recommandé, dans une déclaration du 7 mars 2002, une série de mesures destinées à promouvoir les aptitudes en lecture, et elle a approuvé le 12 juin 2003 un plan d’action consécutif à l’étude PISA 2000 (voir autres recommandations de la CDIP³¹). Le principal groupe cible est constitué par les enfants et les jeunes de langue étrangère et par ceux qui sont défavorisés sur le plan de la formation. Les activités d’encouragement se limitent ici également à la création d’un contexte favorisant l’enseignement et l’apprentissage des langues.

31 «Recommandations du 15 juin 1984 concernant le rapport entre langue écrite et dialecte dans l’enseignement scolaire». Stratégie du 25 mars 2004 sur le développement de l’enseignement des langues. CDIP: Plan d’action consécutif à l’étude «Pisa 2000» du 12 juin 2003.

2.1.2.3

Promotion des connaissances de la langue maternelle chez les allophones

La promotion des connaissances de la langue maternelle chez les allophones comprend deux domaines bien distincts: il s'agit d'une part d'encourager les locuteurs romanches et les italophones vivant dans une autre région linguistique et, d'autre part, de gérer les langues étrangères parlées par les migrants.

Un grand nombre de Romanches vivent hors de leur aire linguistique, ce qui suppose des mesures d'encouragement particulier si l'on veut éviter un nouveau recul de notre quatrième langue nationale.

En forte baisse hors de son aire linguistique, l'italien a lui aussi perdu beaucoup d'importance en Suisse. Le gouvernement du canton du Tessin rappelle régulièrement la nécessité que l'italien bénéficie d'un soutien de la Confédération hors de son espace linguistique car il est important de promouvoir cette langue également dans les régions où elle est en net recul bien qu'elle y soit toujours répandue.

Ce chapitre aborde également la question de la connaissance de la langue maternelle dans la population étrangère (soit 9 % de la population résidente en Suisse selon le recensement de la population de l'année 2000). Il existe aujourd'hui en Suisse une offre de cours de langue et culture d'origine dans toutes les principales langues extranationales ainsi qu'un enseignement en italien et en français pour les ressortissants respectifs de ces deux pays. Les cours de langue et culture d'origine sont généralement mis sur pied et financés par les ambassades et les consulats des pays d'origine en collaboration avec des associations de parents. L'offre se concentre dans les communes comptant une proportion importante d'enfants issus de familles d'immigrés, c'est-à-dire surtout dans les centres urbains des cantons de Zurich, de Bâle et de Genève. Les autorités scolaires locales mettent des salles de classe à disposition, elles assurent le travail de coordination et d'information et mettent en place les conditions cadre.

Le fait de posséder de bonnes aptitudes dans la langue première facilite sensiblement l'apprentissage d'une deuxième langue, augmentant ainsi les chances d'intégration et de réussite scolaire des enfants d'origine étrangère. Les effets positifs de l'enseignement dispensé dans les langues des migrants sont scientifiquement établis.³² Dans ce domaine également, l'encouragement se limitera à améliorer les conditions de base, p. ex. la post-qualification du personnel enseignant.

Les mesures proposées à l'art. 16, let. c, LLC pour l'intégration des étrangers se limitent à l'école obligatoire. Elles sont ainsi distinctes des possibilités offertes aux allophones de se perfectionner dans leur langue maternelle prévues par la loi sur les étrangers (LETr) et de l'ordonnance du 13 septembre 2000 sur l'intégration des

³² Cummins, Jim/Swain, Merrill (1986). *Bilingualism in Education. Aspects of Theory, Research and Practice*. London and New York: Longman. – Bauer, Rupprecht S./Meder, Gregor/Previsic, Vlatko (1992) (Hrsg.), *Interkulturelle Erziehung und Zweisprachigkeit*. Hohengehren: Schneider. – Müller, Romano (1997). *Sozialpsychologische Grundlagen des schulischen Zweitspracherwerbs bei MigrantenschülerInnen. Theoretische Grundlagen und empirische Studien bei zweisprachigen und einsprachigen SchülerInnen aus der 6.–10. Klasse in der Schweiz*. Aarau et al.: Sauerländer. – Reich, Hans H./Roth, Hans-Joachim et al. (2002). *Spracherwerb zweisprachig aufwachsender Kinder und Jugendlicher. Ein Überblick über den Stand der nationalen und internationalen Forschung*. Hamburg: SIZ SchulinformationsZentrum.

étrangers (LSEE, RS 142.205). Le programme de promotion de l'intégration mis sur pied avec le soutien de l'Office fédéral des migrations (ODM) ne touchera pas le milieu scolaire.

2.1.3 L'Institution scientifique d'encouragement du plurilinguisme (IEP) et ses tâches

En 1989 déjà, la CDIP avait proposé la création d'un Centre suisse des langues et ébauché un projet dans ce sens. Ce projet a donc été repris lors de la préparation du présent projet de loi sur les langues. Il s'agit de créer un centre de compétences sur le plurilinguisme qui promeut la recherche appliquée sur le plurilinguisme et qui, en sa qualité de centre de services scientifiques, élabore, met en valeur et transmet des connaissances et des compétences, en particulier dans le domaine du plurilinguisme en milieu scolaire. A noter que ce centre de compétences satisfait l'initiative parlementaire Robert (92.455), qui demande notamment que «la Confédération [soutienne] les efforts des cantons visant à promouvoir une éducation bilingue adaptée à la région et à sa culture, en particulier dans le domaine de la recherche, du suivi des projets et de l'exploitation des résultats.»

Dans son rapport annuel 2005³³, la CDIP continue d'accorder la priorité à la création d'une telle institution. Elle part du principe que la Confédération y participera et assurera seule la quasi-totalité de son financement.

La CSEC-N estime qu'il n'appartient pas à la Confédération de créer un centre de compétences sur le plurilinguisme. La Confédération et les cantons doivent soutenir ensemble des projets qui mettent en commun des compétences existantes, par exemple au sein d'une université, afin de les développer pour combler les lacunes existantes dans les compétences scientifiques en matière de plurilinguisme. En ce qui concerne la recherche appliquée, notamment, il manque en Suisse un pôle scientifique qui conduirait au niveau national des activités interdisciplinaires de recherche appliquée portant notamment sur les aspects sociaux et pédagogiques du plurilinguisme.

Les réformes de l'enseignement des langues en cours dans les cantons doivent pouvoir bénéficier d'un soutien, d'une coordination et d'un accompagnement scientifiques. Il faut développer et proposer des savoir-faire spécifiques, par exemple concernant l'enseignement par immersion et d'autres formes nouvelles d'enseignement plurilingue. Une coordination à l'échelle nationale est également indispensable pour garantir l'évaluation en continu de l'enseignement des langues. L'Institution souhaitée par la CDIP devrait développer, accompagner et évaluer de nouvelles formes d'éducation et d'enseignement plurilingues. Elle pourra également transmettre ses connaissances de l'enseignement plurilingue, par exemple en collaborant avec les hautes écoles à la conception de cours de formation ou en donnant des impulsions à la formation du personnel enseignant des hautes écoles pédagogiques. Le domaine d'activité de l'Institution portera également sur l'information, la documentation et la sensibilisation du public au plurilinguisme.

³³ Cf. http://www.edk.ch/PDF_Downloads/LLTG/Jahresbericht2005_f.pdf.

Lorsque le Conseil fédéral a lancé le Programme national de recherche «Diversité des langues et compétences linguistiques en Suisse» (PNR 56) du Fonds national suisse en janvier 2003, il pensait que l'Institut verrait le jour. Le PNR 56 travaille actuellement sur les derniers acquis de la recherche fondamentale dans le domaine du plurilinguisme et forme des spécialistes. Le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) a approuvé 25 projets, qui doivent être achevés d'ici 2008. On peut affirmer que les travaux en cours posent les fondements théoriques et humains d'une coopération porteuse d'avenir.

2.2 Audition de la CDIP

La CSEC-N a entendu la CDIP à deux reprises dans le cadre de l'examen de la loi sur les langues. Les auditions ont eu lieu les 24 juin 2005 et 31 mars 2006, la CDIP ayant exprimé par écrit sa préoccupation au sujet de certaines décisions de la CSEC-N. Les paragraphes qui suivent résument les déclarations faites par la CDIP lors des deux auditions.

Ad art. 15, al. 3 (proposition de la majorité). La CDIP rejette fermement cette disposition. Raisons invoquées:

- Dans leur stratégie de développement, les cantons se sont entendus sur une solution flexible. L'art. 62 Cst. ne déploierait ses effets qu'en cas d'échec du compromis de la CDIP.
- Cette disposition ouvrirait une guerre sur plusieurs fronts et provoquerait un référendum contre la LLC.
- Pour gagner le combat de la deuxième langue nationale, il faut laisser la liberté de commencer par l'anglais ou par la deuxième langue nationale.
- La CDIP veut que l'école primaire enseigne plus d'une langue étrangère et elle milite pour que la deuxième langue nationale soit maintenue à l'école primaire.

Les compétences linguistiques à acquérir sont pilotées par les objectifs pédagogiques (HarmoS).

La CDIP, comme la Fondation *ch*, demandent que les priorités soient clairement établies dans la section 3 de la loi sur les langues, en tenant compte avant tout des intérêts et des besoins des cantons:

- La loi sur les langues doit permettre à la Confédération d'accomplir le mandat constitutionnel.
- Les mesures d'encouragement de la compréhension et des échanges doivent se limiter aux points suivants:
 - a. création d'un centre de compétences sur le plurilinguisme;
 - b. encouragement des échanges;
 - c. soutien des cantons plurilingues;
 - d. promotion du romanche et de l'italien.

Quant aux mesures prévues aux art. 15 et 16 ainsi que 18 à 20, que la majorité de la CSEC-N juge très importantes dans l'optique de la politique des langues, la CDIP y est défavorable, jugeant qu'elles portent sur des tâches du ressort des cantons, d'une

part, et qu'elles prévoient un saupoudrage inefficace de maigres subventions, d'autre part. La CDIP estime que la Confédération ferait mieux d'utiliser ses ressources disponibles dans son domaine de compétences, et notamment dans la formation professionnelle.

2.3 Avis de droit Borghi

La CSEC-N a décidé, le 31 mars 2006, de demander un avis de droit. Le professeur Marco Borghi, de Fribourg, a été chargé de vérifier la systématique du projet de loi et plus spécialement celle des art. 14 à 16, d'élaborer une proposition d'application du principe de subsidiarité à ces trois dispositions et de contrôler la constitutionnalité de ces dispositions au regard des nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation. Concernant ce dernier point, le professeur Borghi affirme que les nouvelles dispositions constitutionnelles (art. 61a et 62, al. 4) ne fondent pas de compétences législatives nouvelles, mais qu'elles ne limitent pas non plus les compétences législatives que l'art. 70 Cst. confère à la Confédération (cf. ch. 1.2.2). En conséquence, les art. 14 à 16 sont conformes à la Constitution.

2.4 Enjeux politiques et économiques

La nécessité de l'action de l'Etat découle du mandat en matière de politique des langues et de la compréhension assigné à la Confédération par l'art. 70 Cst., dont l'objectif est de promouvoir la compréhension et la communication entre les communautés linguistiques par un renforcement du plurilinguisme institutionnel et individuel. A ces arguments politiques s'ajoutent d'autres besoins résultant d'une série de nouveaux défis sociétaux – qui ont en partie également des fondements économiques. Dans la réalité sociale, économique et politique actuelle, le plurilinguisme individuel tend à devenir un facteur clé de l'évolution d'une carrière, tous horizons professionnels confondus. Aussi le plurilinguisme doit-il être davantage perçu comme un potentiel offrant des possibilités encore trop peu utilisées au site économique suisse et à la population tout entière. On sait en effet que les échanges linguistiques facilitent les échanges économiques et que la paix des langues contribue au maintien de la paix sociale, qui, est-il besoin de le rappeler, constitue un atout traditionnel du site économique suisse. Sur ce point, la commission a bénéficié de l'appui du professeur François Grin, de l'Université de Genève, lors des auditions effectuées le 24 juin 2005.

Toutes les langues nationales sont concernées par la loi sur les langues. Pour ce qui est de la promotion du plurilinguisme institutionnel, les mesures concernent en particulier le romanche et l'italien, en leur qualité de langues minoritaires, ainsi que les cantons plurilingues, qui recevront un soutien pour l'exécution de leurs tâches particulières. Les quatre langues nationales bénéficieront des mesures de promotion du plurilinguisme individuel sous la forme d'échanges, par le biais des prestations de l'Institut scientifique de promotion du plurilinguisme ou encore grâce à l'instauration d'un contexte plus favorable à l'enseignement d'une deuxième et d'une troisième langue nationale. Les nouvelles connaissances et les nouvelles méthodes d'apprentissage des langues profiteront surtout aux jeunes en cours de formation.

De bonnes compétences linguistiques individuelles sont non seulement des atouts dans l'optique de la réussite professionnelle et de la mobilité des personnes, elles accroissent également la compétitivité de l'économie suisse dans son ensemble. Une main d'œuvre possédant de bonnes connaissances linguistiques constitue en effet un avantage de situation dans notre société moderne de la communication. Dans toutes sortes de secteurs d'activités, les personnes possédant un portefeuille linguistique diversifié sont, par ce fait même, plus qualifiées que les autres. Par ailleurs, l'intégration linguistique des allophones facilite la communication dans le monde du travail, avec les effets positifs qui en résultent en termes de productivité. Les mesures proposées, qui visent en premier lieu la promotion des langues nationales, permettront également de trouver des solutions en ce qui concerne la place de l'anglais dans nos systèmes d'éducation.

A l'heure où le pays est engagé dans une discussion très controversée sur le plurilinguisme, le Parlement peut, en adoptant la loi sur les langues, donner un signal positif pour la paix des langues, qui est si importante pour la cohésion nationale et pour l'économie suisse et qui contribue à la paix sociale. La Suisse préserverait et entretiendrait ainsi ce qui constitue pour elle un atout de taille.

2.5 Commentaire du projet de loi

2.5.1 Dispositions générales (section 1, art. 1 à 3)

Art. 1 Objet

L'art. 1 expose le mandat que l'art. 70 Cst. attribue à la Confédération en matière de politique des langues. Ce mandat implique plusieurs mesures, que la présente loi sur les langues règle de façon détaillée. Les let. a à d de l'art. 1 récapitulent les domaines sur lesquels portent les sections 2 à 5 de la loi sur les langues: langues officielles de la Confédération, encouragement de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques, soutien accordé aux cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières et soutien aux cantons des Grisons et du Tessin en faveur du romanche et de l'italien. Le texte fournit ainsi un panorama du travail de la politique des langues de la Confédération et des mesures de soutien prises. La loi présente un programme qui met en évidence les relations existant entre les différents secteurs de la politique des langues et de la compréhension.

Art. 2 But

L'article consacré aux buts de la loi fixe les principaux objectifs de la politique des langues de la Confédération. Le quadrilinguisme étant une caractéristique essentielle de la Suisse, il est primordial que la Confédération et les cantons s'attachent à le sauvegarder et à le renforcer. Un Etat démocratique plurilingue suppose que les différentes communautés linguistiques jouissent de droits égaux et que les langues nationales reconnues par la Constitution puissent être utilisées et se développer en toute liberté. Pour atteindre cet objectif, c'est surtout aux groupes linguistiques les plus petits qu'il faut prêter attention; ceux-ci ont donc droit à un soutien particulier de la part de l'Etat. Mais la coexistence harmonieuse des communautés linguistiques suppose également tolérance et respect mutuels: en encourageant la compréhension

et les échanges par-dessus les frontières linguistiques, on favorisera de telles attitudes. La maîtrise des langues nationales par les individus concernés est une condition essentielle de la communication et de la compréhension mutuelle; ces connaissances linguistiques sont surtout transmises par les systèmes de formation cantonaux. La maîtrise des langues nationales est aussi une condition sine qua non de la collaboration des institutions entre elles à tous les niveaux de l'Etat fédéral.

Art. 3 Principes

Les quatre principes énoncés à l'al. 1 découlent des dispositions de la Constitution fédérale en matière de politique linguistique et de droit des langues. Ils constituent le fondement de la politique des langues et de la compréhension et c'est à ce titre qu'on les rappelle ici. Le principe de l'égalité de traitement des langues nationales est fixé dans l'art. 4 Cst. L'art. 8 Cst. (interdiction de discriminer) et l'art. 18 Cst. (liberté de la langue) énoncent des droits individuels qui revêtent une importance particulière pour les membres des minorités linguistiques puisqu'ils fondent constitutionnellement leur droit de conserver leur langue. Cependant la liberté de la langue, comme tous les autres droits fondamentaux, peut être soumise à certaines limites, auxquelles la let. c se réfère, l'objectif principal en la matière étant de maintenir une cohabitation harmonieuse entre les membres des différents groupes linguistiques. L'art. 70, al. 2, Cst. rappelle qu'il est de la compétence des cantons de déterminer leur langue officielle. La Confédération a pourtant aussi pour mission de tenir compte, dans l'accomplissement de ses tâches, de la répartition territoriale des langues. L'art. 70, al. 3, Cst. prévoit que la Confédération et les cantons sont compétents en matière de compréhension et d'échanges entre les communautés linguistiques. Ce principe est établi à la let. d.

L'al. 2 de l'art. 3 du projet précise que, dans son travail en faveur des langues et de la compréhension, la Confédération collabore avec les cantons.

2.5.2 Langues officielles de la Confédération (section 2, art. 4 à 13)

Art. 4 Champ d'application

Les dispositions concernant les langues officielles de la Confédération s'appliquent aux autorités fédérales (al. 1). Font partie des autorités fédérales les Chambres fédérales, le Conseil fédéral et l'administration fédérale; cette dernière est définie à l'art. 2, al. 1 à 3, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010). La loi sur les langues s'applique donc aux départements, à la Chancellerie fédérale, aux offices et aux groupes, mais aussi aux unités administratives décentralisées. La réglementation sur les langues officielles est en outre applicable aux tribunaux fédéraux ainsi qu'aux commissions instituées par le Conseil fédéral ou par un département.

Son application au sens de l'art. 2 n'est pas automatiquement élargie aux organisations et aux personnes de droit public ou de droit privé qui accomplissent des tâches fédérales sans appartenir à l'administration fédérale. Cela signifie que le Conseil fédéral est autorisé à arrêter les dispositions correspondantes, au cas par cas, dans les ordonnances concernant les mandataires.

Art. 5 Langues officielles

L'al. 1 reprend la teneur de l'art. 70, al. 1, Cst., disposant que les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche n'est langue officielle que dans les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche. A l'exception du romanche, dont le champ d'application est limité, les langues officielles de la Confédération sont d'importance équivalente.

L'al. 2 règle l'usage des langues officielles par les autorités fédérales, excluant l'emploi des dialectes dans les entretiens formels.

Art. 6 Choix de la langue

Ces dispositions règlent le choix de la langue dans les relations entre les particuliers et la Confédération. Le libre choix de la langue pour les échanges écrits ou oraux est en principe limité aux quatre langues officielles. Alors que par écrit la Confédération répond dans les quatre langues officielles, l'al. 2 envisage une restriction pour les communications orales, qui ne peuvent pas toujours être assurées dans toutes les langues officielles.

L'al. 3 prend en compte la situation particulière des personnes de langue romanche: celles-ci pourront s'exprimer dans l'un de leurs cinq idiomes aussi bien qu'en *rumantsch grischun*. Cette disposition libérale tient compte du fait qu'en général les locuteurs de langue romanche ne s'expriment pas en *rumantsch grischun*, mais le comprennent. Dans ses communications écrites avec des personnes de langue romanche, la Confédération fera usage, comme le canton des Grisons, de la langue écrite, le *rumantsch grischun*.

La clause d'exception de l'al. 4 tient compte de formes d'organisation et d'attributions spécifiques. Les services de la Confédération qui, dans le cadre d'une structure décentralisée, remplissent des tâches particulières dont la portée territoriale est limitée (p. ex. les douanes et les arsenaux), doivent pouvoir adapter leur façon d'user des langues officielles aux circonstances. Ces exceptions constituent également une application par le législateur du principe énoncé à l'art. 3, let. c, du projet.

Les autorités fédérales s'efforcent aussi de se faire comprendre des personnes qui ne parlent ou ne comprennent aucune des langues officielles (al. 5). Les garanties constitutionnelles (notamment l'art. 8 Cst. et la CEDH) déterminent les rapports des instances judiciaires fédérales et cantonales avec les personnes de langue étrangère. Lorsqu'une personne qui ne maîtrise aucune langue officielle s'adresse à une instance fédérale, celle-ci s'efforcera de lui répondre et de communiquer avec elle dans une langue qu'elle puisse comprendre. On ne peut toutefois induire de là une obligation pour les autorités fédérales de communiquer dans n'importe quelle langue allophone.

Art. 7 Compréhensibilité

Pour la commission, il est clair que la manière dont les autorités fédérales font usage des langues dans la législation, les avis à la population, les textes d'information, etc. est d'importance primordiale pour la communication à l'intérieur de l'Etat. C'est pourquoi l'al. 1 de l'art. 7 fixe certaines exigences quant à la qualité des textes rédigés par les autorités fédérales: celles-ci devront veiller à adapter leur langage aux circonstances et à s'adresser à la population de façon claire et compréhensible.

Par ailleurs, les autorités fédérales doivent également utiliser un langage qui respecte leurs destinataires. La langue officielle doit tenir compte du fait que la population est composée d'hommes et de femmes. Il convient donc de poursuivre les efforts entrepris depuis un certain temps en faveur d'une égalité de traitement des deux sexes dans l'usage de la langue. Le fait que la disposition est applicable à toutes les langues officielles laisse ouverte pour chacune d'elles la possibilité d'évoluer dans ce sens, compte tenu du génie propre à chaque langue.

L'al. 2 engage le Conseil fédéral à se soucier de la réalisation pratique des buts fixés à l'alinéa précédent. Il faut ici avoir en vue, outre les mesures de formation, des travaux dans les domaines de la terminologie et des recherches sur les langages spécialisés.

Une *minorité de la commission* (Füglistaller, Fattebert, Freysinger, Kunz) veut biffer l'al. 2 car elle le considère comme la conséquence logique du but de la loi si bien qu'il lui apparaît comme redondant.

Art. 8 Chambres fédérales

L'al. 1 pose pour principe que les langues nationales peuvent indifféremment faire office de langue de travail au sein des Chambres fédérales.

L'al. 2 précise sur un point le principe énoncé à l'alinéa précédent: les documents utiles au processus d'élaboration des lois doivent être en principe disponibles dans les trois principales langues officielles au moment des délibérations (que ce soit en commission ou en séance plénière). La souplesse de l'énoncé a pour but de renforcer l'égalité de traitement des trois langues officielles sans entraver le fonctionnement des Chambres par une réglementation trop rigide. Cet alinéa présente cependant une exigence qui va au-delà de la pratique actuelle. Mais le parlement a déjà débattu de la question, qu'il a tranchée dans le sens proposé ici lors de la révision des Règlements des Conseils³⁴. Le développement par étapes du service de traduction en langue italienne entamé en 1991 permettra d'appliquer cette disposition.

La reconnaissance du romanche comme langue officielle à titre partiel de la Confédération offre aux parlementaires la possibilité de s'exprimer en romanche lors des débats. La traduction pourra en être assurée moyennant une demande préalable.

Art. 9 Conseil fédéral et administration fédérale

Pour que la politique des langues soit adéquate et cohérente, il faut tout d'abord que le Conseil fédéral et les employés de la Confédération aient une réelle pratique du plurilinguisme. Celle-ci suppose une représentation appropriée des différentes communautés linguistiques (cf. art. 21) et le droit pour les employés de la Confédération de travailler dans leur propre langue, à savoir l'allemand, le français ou l'italien. Ces conditions sont aussi exprimées dans les instructions du Conseil fédéral du 22 janvier 2003 concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale (ch. 5).

Dans sa réponse aux recommandations de la Commission de gestion du Conseil national (92.036, Rapport des Commissions de gestion du 10 avril 1992, FF 1992 III 503), le Conseil fédéral s'est déjà exprimé clairement sur la question du choix de la

³⁴ Cf. art. 37 RCN et art. 31 RCE.

langue de travail: «Il importe que chacun et chacune puisse travailler dans sa propre langue, c'est un droit qu'il faut maintenir et défendre, tout en précisant que cela ne doit pas se traduire par une rupture de la communication directe. Bien au contraire, ce principe doit être à la base d'un fonctionnement fondamentalement souple, direct et plurilingue.»

Au nombre des instruments requis pour pouvoir travailler dans la langue de son choix (mentionnés à l'al. 2) figurent les services de traduction en allemand, qui faisaient généralement défaut jusqu'à aujourd'hui. Il existe au sein de l'administration fédérale une inégalité de traitement en matière de traduction: il apparaît tout à fait naturel de traduire des documents d'allemand en français ou en italien, mais pas de français et d'italien en allemand. Il faut donc s'efforcer d'assurer un tel service pour l'ensemble des fonctionnaires. La mise à disposition de la terminologie spécialisée dans les langues officielles est un autre outil précieux, que fournit gratuitement le Service de terminologie plurilingue de la Chancellerie fédérale, par le biais de la banque de données *TERMDAT*.

Une *minorité de la commission* (Füglistaller, Fattebert, Freysinger) considère que l'al. 2 est superflu: il est clair que la langue choisie sera la langue maternelle et qu'il n'y a donc pas besoin d'outils.

Art. 10 Publications en allemand, en français et en italien

En ce qui concerne les publications de la Confédération, l'al. 1 souligne tout d'abord le principe de l'égalité des trois langues officielles: allemand, français et italien. Cette disposition correspond à l'art. 14, al. 1, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl, RS 170.512). La fin de cet al. 1 fait allusion à de possibles exceptions. L'art. 14, al. 2, de l'actuelle LPubl prévoit que le Conseil fédéral peut – exceptionnellement ou dans des conditions clairement définies – se dispenser de l'obligation de publier dans les trois langues officielles certains textes de droit national (p. ex. annexes à des ordonnances) ou de droit international, voire renoncer à toute traduction dans une de ces langues. Cependant, de telles exceptions ne peuvent s'appliquer qu'à des textes qui ne sont pas publiés dans le Recueil officiel (RO), où ils n'apparaissent que sous la forme d'un titre et d'une référence (conformément à l'art. 5 LPubl).

L'obligation faite à l'al. 2 de publier simultanément les textes dans les trois versions linguistiques n'est pas seulement valable pour les textes soumis aux prescriptions de la LPubl ou à d'autres dispositions du droit fédéral, elle s'étend également à d'autres textes revêtant une importance particulière, p. ex. aux documents envoyés en consultation.

Outre les exceptions visées à l'art. 14 LPubl, le droit fédéral contient ponctuellement des dispositions permettant de déroger au principe d'une publication dans les trois langues officielles (cf. art. 6a LA, RS 748.0). Le présent projet n'aura pas d'incidence sur ces dispositions, qui continueront de s'appliquer.

Art. 11 Publications en romanche

Cet article régleme la publication des textes en langue romanche et fournit des critères généraux pour le choix des textes à traduire, sans se prononcer sur leur nature exacte. Il pourra s'agir d'actes d'une importance particulière, comme la Constitution fédérale, ou de textes législatifs relevant de la politique linguistique ou

culturelle, revêtant de ce fait une importance particulière pour la communauté romanche. Les textes publiés devront être tenus à jour en permanence. Les expériences faites ces dernières années montrent toutefois que le besoin d'une version en romanche se fait moins sentir pour les dispositions légales que pour les rapports et les commentaires; nous pensons p. ex., aux rapports sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et sur celle de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, qui sont publiés tous les trois ans, à la brochure *La Confédération en bref*, etc. Un choix de communiqués de presse devra également être d'un accès direct pour les médias romanches.

Pour déterminer les textes qu'il convient de traduire en langue romanche, la Chancellerie fédérale collaborera étroitement avec la Chancellerie d'Etat du canton des Grisons qui, en vertu d'un accord passé avec la Confédération, se charge notamment pour le compte de celle-ci des travaux de traduction en romanche. Le choix de ces textes se fera de surcroît en accord avec les offices intéressés.

Les actes législatifs en romanche seront publiés par l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) sous la forme de tirés à part, si possible en même temps que les trois autres versions linguistiques. La version romanche ne déploiera cependant pas les mêmes effets juridiques que les publications visées par la LPubl, dans la mesure où les publications ne lient les particuliers que pour autant qu'elles sont insérées dans le Recueil officiel (art. 8 LPubl). Pour remplir les obligations qu'entraîne ce statut, la Chancellerie fédérale doit disposer des ressources humaines et financières nécessaires. Il conviendra de rechercher des solutions dans le cadre des structures existantes.

L'inscription de cette disposition dans la LLC permettra d'abroger l'art. 15 LPubl, qui régit actuellement les publications en romanche (voir annexe). Cette solution est justifiée par le statut juridique particulier du romanche et par la pratique qui en découle en matière de publications officielles.

Art. 12 Avis à la population, inscriptions officielles, pièces d'identité

Cet article oblige la Confédération, dans ses rapports avec des groupes de population spécifiques, à choisir la langue officielle parlée par ces groupes, en application des principes énoncés à l'art. 3, let. c et d.

Les al. 2 à 4 indiquent un certain nombre de domaines où l'on utilisera simultanément les quatre langues officielles. Selon la let. a, les imprimés doivent être publiés dans les quatre langues officielles, la possibilité d'ajouter une version anglaise supplémentaire étant laissée ouverte. Les formulaires destinés au public devront également être disponibles dans les quatre langues officielles, sauf lorsqu'ils sont destinés à un cercle restreint de personnes. Partout en Suisse (y compris sur ses pages d'accueil d'Internet), l'administration centrale de la Confédération se présentera dans les quatre langues, donnant ainsi un exemple de plurilinguisme vécu. Les offices et services de la Confédération devront en particulier libeller leurs adresses dans les quatre langues officielles. La reconnaissance par la Constitution des quatre langues officielles de la Confédération requiert en effet de la part des autorités une politique de communication adéquate.

Cette disposition régit l'usage des langues officielles dans les traités et les décisions de droit international. Elle vise à ce que l'on respecte le statut des langues officielles de la Confédération également lors de l'élaboration de traités internationaux: le quadrilinguisme de la Suisse ne doit pas constituer une incitation à recourir généralement à l'anglais pour la rédaction des traités internationaux. Pour les accords bilatéraux, une version authentique doit être disponible dans au moins une des langues officielles de la Confédération; pour les accords multilatéraux, il faut s'efforcer d'obtenir qu'une version authentique soit, si possible, disponible dans une de ces langues.

L'al. 3 fait référence aux exceptions prévues par la loi sur les publications et par la législation fédérale en général. L'art. 14, al. 2, de la loi sur les publications dispose que, sous certaines conditions, le Conseil fédéral peut décider de ne pas faire traduire dans chacune des langues officielles, voire dans aucune, certains textes de droit national ou de droit international. Sont également réservées les exceptions prévues par certaines dispositions particulières du droit fédéral (p. ex. l'art. 6a de la loi fédérale sur l'aviation, RS 748.0).

2.5.3 Promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques (section 3, art. 14 à 21)

Les échanges prévus à l'al. 1 favorisent les compétences linguistiques des personnes dans les langues nationales et apportent une contribution essentielle à la bonne entente entre les communautés linguistiques. Ils encouragent la mobilité des personnes qui y prennent part et sont en fin de compte profitables aussi bien à ces personnes qu'à la société. Dans la sphère de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons apporteront donc leur soutien aux différentes formes d'échanges (échanges individuels ou par classes, séjours linguistiques, échanges d'enseignants), à tous les niveaux du système d'éducation. Il conviendra d'encourager de façon sélective les séjours dans une autre partie du pays qui s'intègrent dans le cadre des programmes de formation bilingues. Dans la perspective de la politique de la compréhension, il s'agira de soutenir avant tout les échanges scolaires à l'intérieur du pays. S'il ne s'avérait pas possible de couvrir les besoins existants par des échanges internes, les programmes d'échanges devraient, comme jusqu'à présent, pouvoir être étendus aux pays limitrophes. Il convient en outre d'envisager des échanges au-delà des frontières afin de développer un encouragement sélectif des compétences linguistiques dans le cadre de la formation de base et de la formation continue du corps enseignant.

Les échanges visent en particulier à renforcer les compétences linguistiques individuelles ainsi qu'à permettre une immersion dans des cultures voisines pour découvrir et comprendre des modes de vie semblables et pourtant différents. Le développement des échanges scolaires vise surtout à renforcer et soutenir l'offre actuelle, tout en comblant ses lacunes. Il doit aussi permettre des innovations susceptibles d'animer ces échanges par de nouvelles idées et de nouvelles offres et de les rendre ainsi plus attractifs.

L'al. 2 prévoit que la Confédération pourra accorder des aides financières tant aux cantons qui organiseront eux-mêmes des échanges qu'aux organisations que la Confédération et les cantons auront mandatées de s'occuper d'échanges scolaires. Ces organisations pourront en outre assumer des tâches de coordination, que ce soit pour le compte de la Confédération ou pour celui des cantons.

Une *minorité de la commission* (Füglister, Fattebert, Kunz, Pfister Theophil) veut biffer l'article tout entier. Elle estime que les échanges sont déjà bien organisés, sans l'intervention de la Confédération. De plus, il s'agit d'une offre éducative, qui ne relève pas d'une loi sur les langues.

Une *deuxième minorité* (Savary, Dormond Béguelin, Graf Maya, Lang, Schenker Silvia, Stump, Widmer) souhaite au contraire qu'un caractère obligatoire soit donné au soutien de la Confédération. Elle estime que les échanges constituent le cœur de la loi et du mandat constitutionnel dans le domaine de la politique des langues.

Art. 15 Enseignement

Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons font de l'encouragement des compétences linguistiques dans la langue nationale locale (sous sa forme standard) un objectif prioritaire de l'enseignement. En effet, une bonne maîtrise de la langue nationale locale revêt une importance fondamentale, notamment pour l'itinéraire scolaire et professionnel des personnes concernées.

A l'exception des deux écoles polytechniques fédérales, les écoles concernées par cette disposition ne dépendent pas de la Confédération. Par contre, la Confédération dispose d'une compétence étendue en matière de réglementation de la formation professionnelle, à laquelle elle peut recourir dans le domaine de la politique des langues, en veillant à un meilleur respect des exigences concernant l'enseignement des langues standard. Il s'agit ainsi d'exclure l'enseignement en dialecte ou, tout au moins, de le limiter fortement.

La pratique actuelle et la position de la CDIP sont exposées en détail au ch. 1.5.

Conformément aux dispositions en vigueur en matière de reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale, la Confédération et la CDIP reconnaissent les certificats de maturité bilingues des lycées cantonaux (cf. l'art. 18 de l'ordonnance du 15 février 1995 sur la reconnaissance de la Confédération [RS 413.11] et l'art. 18 du règlement de reconnaissance de la CDIP du 16 février 1995). En outre, la Confédération donne la possibilité aux intéressés d'acquérir un certificat de maturité bilingue dans des examens fédéraux de maturité qu'elle organise (ordonnance du 7 décembre 1998 sur les examens fédéraux de maturité [RS 413.12], art. 17). Les maturités bilingues effectuées dans deux langues nationales font l'objet d'un encouragement particulier.

Avec l'al. 3, la *majorité de la commission* s'expose à un conflit avec la CDIP. Pour des raisons de politique générale et de politique de compréhension, elle insiste pour que la première langue étrangère enseignée soit par principe une langue nationale. La commission se conforme ainsi aux mandats de l'initiative parlementaire Berberat (00.425; cf. ch. 1.3.4) et du postulat Zwygart (99.3510; cf. ch. 1.3.4), tous deux acceptés par le Conseil national contre la volonté du Conseil fédéral. La CESC-N désire ainsi donner un signal fort en faveur de la compréhension entre les communautés linguistiques et contrer l'importance croissante prise par l'anglais.

Une *minorité* (Sadis, Brunschwig Graf, Egerszegi-Obrist, Galladé, Häberli-Koller, Ineichen, Müller-Hemmi, Noser, Reymond, Riklin), qui est en accord avec la stratégie de la CDIP, considère que l'encouragement du plurilinguisme est tout à fait compatible avec les intérêts de la compréhension mutuelle propres à un pays plurilingue comme la Suisse et qu'il ne constitue pas un obstacle à la cohésion nationale.

Mettre les langues nationales en concurrence avec l'anglais ou d'autres langues étrangères serait une erreur de fond.

Il est donc moins important de déterminer quelle doit être la première langue étrangère que d'exiger l'acquisition de connaissances dans une deuxième langue nationale au moins à la fin de la scolarité obligatoire.

La minorité demande également que l'enseignement des langues nationales tienne compte des aspects culturels d'un pays plurilingue comme la Suisse.

Art. 16 Autres mesures de promotion des langues

L'introduction de l'al. 3 à l'art. 15 donne à cette disposition une importance supplémentaire.

La Confédération pourra soutenir les cantons dans leur effort d'enseignement des langues nationales en donnant son appui à la création d'un contexte propice à cet enseignement. Elle pourra encourager les mesures visant, d'une part, à promouvoir l'enseignement des deuxième et troisième langues nationales (let. a) et, d'autre part, à améliorer les connaissances des allophones dans la langue nationale parlée dans la région concernée (let. b) ainsi que dans leur langue maternelle (let. c). L'aide financière de la Confédération aux cantons sera principalement destinée à appuyer la formation continue des enseignants en activité dans la didactique et dans la maîtrise des langues ainsi que la création des moyens d'enseignement appropriés. Il conviendra d'apporter un soutien financier particulier à l'enseignement d'une troisième langue nationale – en général il s'agit de l'italien – pour qu'on puisse continuer d'offrir un enseignement dans cette langue, et un enseignement attractif.

Conformément à la let. c, la Confédération pourra allouer également des aides financières aux cantons afin qu'ils encouragent les populations allophones à se perfectionner dans leur première langue. Il est prouvé qu'une bonne connaissance de cette langue augmente leurs chances de réussite scolaire, toutes matières confondues, mais aussi qu'elle favorise l'acquisition de la langue nationale du lieu de domicile. Les personnes qui maîtrisent bien leur langue maternelle et qui ont une expérience positive du contact avec leur culture d'origine parviennent à apprendre plus rapidement d'autres langues. Les mesures concernent ici au premier chef le romanche et l'italien en dehors de leur aire ainsi que les langues non nationales. Pour autant que la demande existe, la Confédération pourra soutenir des cours de langues romanche et italienne. Le fait de soutenir les cours de langue et de culture d'origine des populations allophones permettra en particulier d'en garantir la qualité.

Une *minorité* (Savary, Bruderer, Fässler, Galladé, Genner, Graf Maya, Maury Pasquier, Müller-Hemmi, Stump) souhaite aller un peu plus loin et formuler la disposition de manière impérative. Elle considère qu'il est crucial de soutenir l'enseignement des langues étrangères, pour des raisons de cohésion nationale et d'intégration des locuteurs de langues étrangères.

Une *deuxième minorité* (Füglister, Kunz, Pfister Theophil, Reymond, Rutschmann, Wäfler) veut biffer l'article. Elle invoque la souveraineté cantonale en matière

d'éducation et l'obligation de la financer qui en découle. Elle conteste également que la loi sur les langues soit l'endroit adéquat pour cette disposition: les questions d'éducation n'ont pas à figurer dans une loi sur les langues.

Art. 17 Institution scientifique d'encouragement du plurilinguisme (IEP)

La création de cette institution répond à un besoin pressant des cantons, que les réformes en cours dans l'enseignement des langues ne font qu'accentuer. L'IEP doit être à la fois une institution de recherche et un centre national d'échange d'informations sur les questions du plurilinguisme dans la recherche, la formation et la sphère politique. Elle mènera des activités de recherche appliquée sur le plurilinguisme, en particulier sur le plurilinguisme dans le milieu scolaire, et elle sera chargée de proposer une offre globale de prestations dans ce domaine comme dans les domaines précités (soutien, conseils, vulgarisation, etc.). Elle aura une fonction de coordination nationale de la recherche sur le plurilinguisme et définira les recherches qu'il conviendra de développer. Ses activités d'information et de documentation permettront un accès plus aisé des intéressés aux connaissances de base actuelles sur les questions du plurilinguisme, tout en sensibilisant le public à ce sujet.

La Confédération et les cantons peuvent soutenir cette institution. Sa fonction de direction et de coordination sera confiée à un institut de recherche, universitaire ou extra-universitaire, dont le réseau de contacts devra dépasser les frontières institutionnelles et linguistiques.

Une *majorité de la Commission* souhaite saluer un tel institut, mais pas participer à sa création, ni accorder un caractère obligatoire à son financement. Elle ne veut pas distribuer des fonds inconsidérément, mais aider des projets existants à percer et les encourager à fonctionner en réseau.

Une *première minorité* (Freysinger, Fattebert, Füglistaller, Kunz, Pfister Theophil) veut biffer totalement l'art. 17. Elle l'estime inutile et juge que sa mise en œuvre coûtera excessivement cher. La coordination est l'affaire des cantons, et ils l'ont assurée jusqu'ici sans l'aide de la Confédération.

Une *deuxième minorité* (Freysinger, Fattebert, Füglistaller) veut s'assurer, en cas d'échec de la proposition de la première minorité, que la Confédération ne pourra assurer son soutien qu'à des centres de compétences pouvant assumer des tâches dans le cadre d'instituts linguistiques existants

Art. 18 Publication de travaux scientifiques

La Confédération pourra accorder des aides financières pour la traduction et la publication de travaux scientifiques sur le plurilinguisme et sur la politique des langues et de la compréhension lorsque l'on estimera que, pour des raisons politiques, ces ouvrages doivent être disponibles dans plusieurs langues. Une aide ne sera accordée que si les ouvrages concernés sont destinés à un large public. Cette disposition comble une lacune existant entre l'aide à la traduction dans le domaine littéraire et dans le domaine culturel (que soutiennent respectivement Pro Helvetia et la Fondation ch).

Une *minorité de la commission* (Brunschwig Graf, Fattebert, Freysinger, Füglistaller, Kunz, Markwalder Bär, Noser, Pfister Theophil) veut biffer cet article, estimant qu'il existe une certaine antinomie entre travaux scientifiques et large public. De plus, on est en droit d'attendre des scientifiques qu'ils aient des connaissances

linguistiques. Cette disposition revient donc à instaurer une subvention. Les tâches visées pourraient éventuellement être assumées par le FNS.

Art. 19 Aides financières accordées aux organisations

Selon la let. a, la Confédération pourra accorder des aides financières à des agences de presse d'importance nationale qui diffusent des informations sur les quatre régions linguistiques du pays dans leurs langues officielles respectives. Pour que les médias puissent diffuser des informations en provenance de toutes les régions linguistiques du pays, il faut que ces informations soient mises à leur disposition à la manière d'un service public. C'est pourquoi ces agences de presse, en particulier l'Agence télégraphique suisse SA, jouent un rôle de plus en plus important dans le milieu des médias puisqu'elles fournissent des prestations dont les radios, les télévisions et la presse écrite ne sauraient se passer si elles entendent remplir leur tâche de service public. Ces aides ne seront attribuées que sur demande. Quant au soutien d'une agence de presse romanche, il en est question à l'art. 23 du projet.

La let. b prévoit que la Confédération pourra accorder des aides financières à des organisations et à des institutions à but non lucratif actives à l'échelle de la Suisse ou d'une région linguistique si leurs activités encouragent la compréhension et si elles effectuent un travail de base en faveur du plurilinguisme. On donne ainsi une base légale au soutien financier que la Confédération accorde de longue date à des organisations qui, dans les dernières années, ont réorienté leur activité vers des interventions en rapport avec la question de la compréhension. L'octroi d'aides financières sera lié à la conclusion de conventions de prestations. Biffer cet article reviendrait à supprimer des mesures existantes. Actuellement, la Confédération soutient les organisations suivantes: Forum Helveticum, Rencontres Suisses/Treffpunkt Schweiz, Coscienza Svizzera, Service suisse d'action pour la démocratie, Service de presse suisse, Schweizer Feuilleton-Dienst (intégré de fait dans l'ATS). Par «organisation d'importance nationale», on entend des organisations dont les activités donnent des impulsions nouvelles en faveur de la compréhension, constituent un modèle et exercent une large influence dans leur propre région linguistique, mais aussi au-delà. Il n'est cependant pas requis que chacune d'elles soit active dans toutes les régions linguistiques du pays. Cette disposition concerne aussi les organisations et les institutions qui remplissent une mission touchant spécifiquement la politique des langues, en sensibilisant un large public aux besoins d'une société plurilingue et en lui fournissant des informations à ce propos, que ce soit en menant à bien des projets très variés (p. ex. le Forum du bilinguisme, à Bienne) ou par le biais de publications (p. ex. la Fondation langues et cultures avec sa revue *Babylonia*).

La let. c élargit le cercle des destinataires d'aides financières aux collectivités publiques qui encouragent des projets en faveur de la compréhension entre les communautés linguistiques.

Une *minorité* (Füglister, Fattebert, Freysinger, Kunz, Noser) veut biffer cet article, ne jugeant pas bon de soutenir des acteurs de l'économie privée. Elle estime que le soutien instauré à la let. b risque de générer des coûts imprévisibles. Enfin, elle pense que les cantons rejeteront cette disposition en consultation car elle n'a pas à figurer dans une loi sur les langues.

Une *deuxième minorité* (Brunschwig Graf, Fattebert, Freysinger, Füglister, Ineichen, Kunz, Markwalder Bär, Noser, Pfister Theophil, Sadis) s'oppose seulement à la let. c.

Art. 20 Aides financières pour frais de traduction

La Confédération pourra allouer des aides financières à des organisations et à des institutions à but non lucratif qui sont actives à l'échelle nationale pour les traductions qu'elles font faire. Beaucoup d'organisations non gouvernementales qui ne correspondent pas à la définition donnée à l'art. 19, let. b, travaillent en effet dans plusieurs régions linguistiques (p. ex. bon nombre d'associations de femmes). Souvent les informations écrites qu'elles adressent à leurs membres et au public sont publiées dans plusieurs langues nationales, ce qui leur occasionne d'importants frais de traduction. Or, même si leurs activités ne sont pas centrées sur la question des langues et de la compréhension, les efforts qu'elles font pour garantir une communication plurilingue ont une importance non négligeable et encouragent les contacts et la communication entre les régions linguistiques du pays.

Cette nouvelle disposition a été introduite dans le projet suite aux avis exprimés par les organisations ayant participé à la consultation. En décembre 2002, la Fédération suisse des femmes protestantes (FSFP) a d'ailleurs appuyé cette demande en adressant à la Confédération une pétition pourvue de près de 2700 signatures. L'indemnisation de ce genre de frais de traduction sera gérée par un service central.

Une *minorité* (Füglister, Fattbert, Freysinger, Ineichen, Kunz) veut biffer cet article. Elle considère que l'encouragement des langues nationales par la traduction n'est pas un secteur porteur. Elle pense que cette disposition cache un intérêt relevant de la politique des étrangers et que des organisations d'étrangers en arriveront à fournir des traductions à la Confédération. Si celle-ci veut externaliser ses traductions, cela doit générer des économies.

Art. 21 Plurilinguisme des services publics

Pour pouvoir pratiquer le plurilinguisme, le personnel de la Confédération, comme celui des cantons, doit savoir les langues nationales. Si ces compétences font défaut ou sont insuffisantes, il faudra qu'elles soient acquises dans le cadre de la formation continue. Ces dernières années, la collaboration entre les services administratifs s'est considérablement accrue, à tous les niveaux. Une bonne maîtrise des langues nationales est donc indispensable au bon déroulement des processus administratifs et à la communication, que celle-ci soit interne à l'administration ou qu'elle s'adresse au public. De plus, ces connaissances aident à instaurer une collaboration harmonieuse entre les services des cantons ainsi qu'entre les services cantonaux et les services fédéraux; de cette manière, elles contribuent grandement à la compréhension. Cette nécessité a été soulignée une nouvelle fois par la *motion Ruey du 6 décembre 2006 (05.3750 Maîtrise de langues nationales officielles par les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale)*.

En vertu de l'al. 1, la Confédération encouragera les compétences de son personnel dans les langues nationales. L'armée est également concernée par la question, car les mesures qu'elle est susceptible de prendre en faveur du plurilinguisme et de la compréhension représentent un grand potentiel (al. 2).

Une *minorité de la commission* (Füglister, Fattbert, Ineichen, Kunz, Pfister Theophil) veut biffer l'al. 1: il est légitime d'attendre des personnes travaillant dans l'administration qu'elles maîtrisent une langue fédérale et qu'elles en comprennent une deuxième. Cette disposition créerait une inégalité entre le secteur public et le

secteur privé, où les connaissances linguistiques peuvent, lorsqu'elles sont indispensables, conditionner l'obtention d'un poste.

Le plurilinguisme et l'équilibre des langues au sein de l'administration ne requièrent pas seulement que son personnel ait de bonnes connaissances des langues nationales; la Confédération doit aussi veiller, en vertu de l'al. 2, à ce que les communautés linguistiques soient équitablement représentées dans les autorités fédérales et les commissions extra-parlementaires. Cette disposition est conforme à la politique du personnel définie dans la loi sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1) et dans l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3), qui prévoient toutes deux que l'employeur prenne des mesures adéquates afin de promouvoir le plurilinguisme, d'assurer une représentation équitable des communautés linguistiques et d'encourager la compréhension mutuelle de leurs représentants (art. 4, al. 2, let. e, LPers et art. 7 OPers). S'appuyant sur l'art. 7 OPers, le Conseil fédéral a adopté, dans ses «Instructions du 22 janvier 2003 concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale», une série de règles visant à encourager le plurilinguisme sur le lieu de travail et à exploiter les ressources multiculturelles présentes au sein de l'administration.

L'al. 3 permettra à la Confédération d'accorder des aides financières aux cantons et aux communes pour les aider à assurer la formation de base et la formation continue de leur personnel dans la pratique des langues nationales. L'Office fédéral du personnel centralisera l'organisation et la direction des cours.

Une *minorité de la commission* (Füglister, Brunschwig Graf, Fattebert, Freysinger, Ineichen, Kunz, Markwalder Bär, Noser, Pfister Theophil, Sadis) veut biffer cette disposition. La formation continue du personnel des cantons et des communes doit être financée par ces derniers.

L'al. 4 enfin prévoit que la Confédération et les cantons s'accorderont un droit d'accès réciproque libre et gratuit à leurs banques de données terminologiques. Cette mesure favorisera l'harmonisation et l'amélioration de la terminologie administrative à tous les niveaux. Comme on l'a déjà mentionné à propos de l'art. 9, al. 2, le Service de terminologie plurilingue de la Chancellerie fédérale travaille, avec sa banque de données terminologique TERMDAT, à établir une terminologie intelligible et cohérente, qui est également à la disposition des cantons et des communes.

2.5.4 Soutien des cantons plurilingues (section 4, art. 22)

Art. 22 Aides financières aux cantons plurilingues

Les cantons plurilingues bâtissent des ponts entre les régions linguistiques, d'où leur importance pour la politique de la compréhension au niveau suisse. Ils contribuent en effet grandement au maintien de la diversité linguistique de notre pays. Or, si le plurilinguisme entraîne un surcroît de dépenses, il constitue également pour ces cantons, à bien des égards, un avantage et un enrichissement, matériel et immatériel. Les aides financières que leur verse la Confédération ne visent pas à les indemniser globalement pour les surcoûts entraînés par le plurilinguisme lui-même, comme le suggéraient les cantons plurilingues, dans leur prise de position commune présentée au groupe de travail paritaire sur le projet de loi, le 22 septembre 2000. Elles ont

plutôt pour but de soutenir le développement continu du bilinguisme, ou du trilinguisme, par le biais d'une meilleure utilisation des ressources et des potentialités existantes. Elles doivent permettre aux cantons concernés de remplir des missions particulières et de prendre de nouvelles initiatives dans les domaines de l'administration, de l'enseignement des langues, de la politique des langues et de la politique culturelle. Le choix de ce type d'aides financières met en œuvre les décisions du Parlement à propos des initiatives cantonales des cantons de Berne (91.312), du 6 novembre 1991, de Fribourg (92.305), du 2 septembre 1992 et du Valais (92.306), du 17 septembre 1992. Le Conseil national³⁵ et le Conseil des Etats³⁶ avaient à l'époque rejeté ces initiatives cantonales, estimant que le plurilinguisme ne devait pas faire l'objet d'une indemnisation forfaitaire telle qu'elle était demandée par les cantons plurilingues.

L'al. 1 prévoit que la Confédération accordera des aides financières aux cantons plurilingues pour leur permettre d'exécuter leurs tâches particulières. La marge de manœuvre de la Confédération dépendra fortement de l'enveloppe budgétaire que lui assignera le législateur. La Confédération n'accordera des aides que sur demande.

L'al. 2 énumère les quatre cantons plurilingues qui peuvent prétendre à des aides financières pour leurs tâches particulières.

L'al. 3 précise ce que l'on doit entendre par «tâches particulières» des cantons plurilingues. Ce sont notamment les tâches supplémentaires qui leur incombent dans la sphère des pouvoirs publics (contacts avec la population, relations publiques et fonctionnement pratique de l'administration plurilingue, du Parlement et des tribunaux, etc.) ainsi que dans le domaine scolaire. Dans le contexte de l'évolution actuelle de la politique des langues, les cantons plurilingues sont susceptibles d'assumer des tâches particulières en rapport avec la réforme de l'enseignement des langues. Ainsi, ils peuvent jouer un rôle de pionniers dans la promotion de l'enseignement bilingue, grâce à leur potentiel en matière de plurilinguisme et grâce à leur expérience dans ce domaine.

L'art. 22 répond ainsi à la motion Jutzet (00.3034), qui demandait l'élaboration d'une disposition légale en application de l'art. 70, al. 4, Cst.

2.5.5 Sauvegarde et promotion des langues et des cultures romanches et italiennes (section 5, art. 23)

Art. 23 Aides financières aux cantons des Grisons et au Tessin

Cette disposition reprend la teneur de l'art. 2 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne (RS 441.3), ce qui revient en fait à intégrer cette loi dans la loi sur les langues. Pour l'heure, il n'est pas nécessaire d'édicter des dispositions supplémentaires.

³⁵ BO 1995 N 227

³⁶ BO 1994 S 709

Les aides financières prévues à ce titre sont destinées aux langues nationales les plus minoritaires et menacées dans leur existence, donc au romanche dans le canton des Grisons et à l'italien aux Grisons et au Tessin, conformément à l'art. 70, al. 5, Cst. En ce qui concerne le canton des Grisons, qui recevra désormais des aides financières au titre des art. 22 et 23, il conviendra de traiter séparément les tâches particulières liées à une meilleure mise à profit et à un renforcement du trilinguisme de celles qui se rapportent à la sauvegarde et à la promotion des langues et cultures romanches et italiennes.

L'al. 1, let. a, précise que la Confédération accordera des aides financières pour soutenir des mesures de portée générale prises par les cantons. La let. b prévoit des soutiens à des organisations et des institutions qui assument des tâches suprarégionales. Aux Grisons, ce sont notamment la Lia Rumantscha et Pro Grigioni Italiano qui correspondent à cette définition, alors que pour le Tessin on pensera tout d'abord à l'Osservatorio linguistico della Svizzera italiana. La let. c concerne le soutien à l'édition dans les régions de langue romanche ou italienne. On encouragera principalement les publications en langue romanche ou italienne qui ne pourraient pas s'autofinancer, du fait de l'exiguïté du marché intérieur.

L'al. 2 autorise la Confédération à aider la presse romanche. Elle pourra apporter un soutien soit à des journaux ou revues en langue romanche à parution régulière, soit à une agence de presse romanche, telle qu'elle existe aujourd'hui sous la forme de l'Agentura da Novitads Rumantscha (ANR). Le soutien direct de titres de presse ne pourra aller de pair avec le soutien de l'ANR.

L'al. 3 lie l'octroi d'aides fédérales à l'apport par les cantons des Grisons et du Tessin d'une prestation adéquate. Cette prestation se montera au minimum au quart du coût total. On a délibérément fixé ce seuil modeste afin de tenir compte des prestations importantes que ces deux cantons fournissent en matière de politique des langues et de politique culturelle.

2.5.6 Mise en œuvre et évaluation (section 6, art. 24 à 26)

Art. 24 Octroi d'aides financières

L'art. 24 règle, en conformité avec la loi sur les subventions (RS 616.1), les modalités d'octroi des aides financières prévues par la Confédération pour la mise en œuvre de la présente loi. Les aides financières seront allouées sur la base de demandes renseignant sur les mesures envisagées et sur le plan de financement. Les demandes devront être présentées tous les ans ou à intervalles pluriannuels selon le domaine. Les demandes portant sur plusieurs années concerneront notamment les aides accordées sur la base de conventions de prestations, passées par exemple avec l'agence d'échanges ou avec les cantons plurilingues. Les aides financières seront versées par tranches annuelles.

Art. 25 Exclusion des aides financières multiples

Dans le domaine de la formation, la réglementation proposée pourrait induire des chevauchements dans les mesures de promotion des langues applicables aux cantons plurilingues. La présente disposition exclut donc le cumul des aides financières.

Les échanges scolaires par exemple ne sont pas mentionnés à l'art. 22 comme étant des tâches particulières exécutées par les cantons plurilingues et donc susceptibles de bénéficier d'aides fédérales parce que la Confédération soutient déjà ce type d'activités sur la base de l'art. 14.

Art. 26 Rapport et évaluation

Les requérants seront tenus d'informer la Confédération de l'affectation des aides financières et de l'efficacité des mesures. Les rapports seront remis chaque année ou à intervalles réguliers. La Confédération vérifiera aussi à intervalles réguliers l'adéquation des aides financières et elle évaluera l'impact des mesures.

2.5.7 Dispositions finales (section 7, art. 27 à 28)

Art. 27 Abrogation et modification du droit en vigueur

L'abrogation et la modification du droit en vigueur sont réglées en annexes. Sont concernées:

- la loi fédérale sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne (RS 441.3), qui est entièrement intégrée dans le projet (art. 23),
- la loi sur les publications officielles (RS 170.512), qui renvoie au présent projet (art. 10) en ce qui concerne les réglementations relatives à l'emploi du romanche comme langue officielle,
- la loi fédérale de procédure civile fédérale (RS 273), dont l'art. 4, al. 1, peut être formulé en termes plus simples, suite à la reconnaissance du romanche comme langue officielle de la Confédération (art. 70, al. 1, Cst., art. 5 du projet), reconnaissance qui consacre légalement l'utilisation d'une «langue officielle» par les juges et les parties,
- la loi fédérale sur la procédure pénale (RS 312.0), qui, suite à la reconnaissance du romanche comme langue officielle de la Confédération, permet de préciser laquelle des langues nationales le procureur de la Confédération est tenu d'utiliser devant la Cour pénale fédérale.

Art. 28 Référendum et entrée en vigueur

La future loi sera sujette au référendum. Le Conseil fédéral fixera la date de son entrée en vigueur.

3 Conséquences financières et sur l'état du personnel

3.1 Pour la Confédération

Les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la future loi comprendront:

- les dépenses actuelles,
- le besoin financier supplémentaire consécutif à l'entrée en vigueur de la LLC.

3.1.1 Dépenses actuelles

La Confédération alloue aux cantons des Grisons et du Tessin des aides financières annuelles sur la base la loi fédérale sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne (RS 441.3), qui est intégrée dans le projet (art. 23). Un crédit annuel de 6,84 millions de francs est prévu à cet effet dans le plan financier 2007 (comme dans le budget 2006), dont 4 559 000 francs pour le canton des Grisons et 2 280 000 francs pour le canton du Tessin.

Le plan financier 2007 (comme le budget 2006) comprend un montant de 800 000 francs au titre du soutien aux organisations actives en matière de politique de la compréhension mutuelle.

	B 2006	PF 2007
Tessin	2 280 000	2 280 000
Grisons	4 559 000	4 559 000
Organisations compréhension	800 000	800 000
Total	7 639 000	7 639 000

3.1.2 Besoin financier supplémentaire consécutif à l'entrée en vigueur de la LLC

La commission constate que la loi sur les langues ne pourra être mise en œuvre qu'avec des moyens financiers supplémentaires. Elle demande donc au Conseil fédéral d'apporter tous les éclaircissements utiles lorsqu'il rendra son avis.

Les tâches supplémentaires qui reviendront à l'OFC après l'entrée en vigueur de la loi sur les langues devraient pouvoir être assumées avec les ressources humaines existantes.

3.2 Pour les cantons et les communes

En vertu de leur souveraineté en matière d'éducation, les cantons et les communes supportent ensemble l'essentiel des coûts occasionnés par la conception et la réalisation des programmes et des mesures d'enseignement des langues; ce principe s'est appliqué jusqu'ici à de rares exceptions près. Les aides financières allouées par la

Confédération pour les mesures prévues par la loi obligeront les cantons à consacrer davantage de fonds à certains domaines (p. ex. les échanges ou l'encouragement des institutions scientifiques) car ils devront apporter eux aussi leur contribution financière aux projets soutenus. Par ailleurs, il est très probable que les aides fédérales allégeront les charges des cantons plurilingues dans le domaine linguistique³⁷.

4 Constitutionnalité

La loi sur les langues est conforme aux art. 4, 18 et 70 de la Constitution fédérale qui sont pertinents pour le droit de la langue.

5 Relation avec le droit européen et le droit international

Le projet satisfait pleinement aux accords internationaux relatifs au droit de la langue que la Suisse a ratifiés.

L'art. 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2) garantit la protection des minorités linguistiques. L'art. 26, combiné avec l'art. 2, condamne toute discrimination, notamment fondée sur la langue. De plus, l'art. 14, al. 3, let. a et f, garantit à toute personne accusée d'une infraction pénale le droit d'être informée, dans une langue qu'elle comprend, des motifs de l'accusation portée contre elle, ou d'être assistée d'un interprète.

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) prévoit des garanties analogues (cf. art. 5, al. 2 et art. 6, al. 3, RS 0.101); de plus, son art. 14 condamne toute discrimination qui serait fondée sur la langue et toucherait certains droits garantis par la dite Convention.

L'art. 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant (RS 0.107) prévoit la protection des enfants qui appartiennent à une minorité linguistique.

Les art. 13 et 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (RS 103.1) se rapportent au droit à la formation et aux droits culturels; ils préconisent eux aussi un soutien aux minorités linguistiques.

La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (RS 0.441.1) comprend plusieurs dispositions concernant la liberté de la langue: le droit d'utiliser en toute liberté une langue minoritaire oralement et par écrit, que ce soit en privé ou en public (art. 10), le droit de toute personne appartenant à une minorité nationale, d'utiliser son nom et ses prénoms dans la langue minoritaire et de voir ces noms reconnus officiellement (art. 11) et, enfin, le droit d'apprendre les langues minoritaires et d'ouvrir et de gérer des instituts de formation (art. 13 et 14).

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires entend sauvegarder et promouvoir les langues régionales et les langues minoritaires, considérées comme un élément menacé de l'héritage culturel européen. En Suisse, ce sont le romanche et l'italien qui répondent aux dispositions de la Charte en matière de contributions

³⁷ Voir l'avis de droit du professeur Borghi (cf. ch. 1.2.1.1 et 1.2.1.3 plus haut).

d'encouragement. Celle-ci traite de multiples aspects: la formation, la justice, l'administration, les médias, la culture, l'économie et le domaine social, ainsi que les échanges internationaux (art. 8 à 14).

Le présent projet ne touche pas le droit de l'Union européenne (droit de l'UE), et vice versa, dans la mesure où le droit de l'UE ne traite pas ce domaine juridique. En matière de politique des langues, les compétences sont exclusivement du ressort des Etats membres.

Glossaire du droit des langues et de la politique linguistique³⁸

aire linguistique; région linguistique; territoire linguistique; espace linguistique

Domaine géographique propre à un fait linguistique ou à un groupe de faits linguistiques.

DE Sprachgebiet; Sprachregion; Sprachraum

IT area linguistica; regione linguistica; territorio linguistico; spazio linguistico

RM territori linguistic; regiun linguistica; spazi linguistic

allophone

«Personne dont la langue maternelle est une langue étrangère, dans la communauté où elle se trouve» (cit. Petit Robert).

DE anderssprachig

IT alloglotta

RM alloglot

article sur les langues

Article de la constitution fédérale suisse qui arrête les principes du ► droit linguistique suisse et détermine les ► langues nationales et officielles de la Confédération ainsi que les grandes lignes de la ► politique linguistique.

Art. 4, 18 et 70 de la constitution.

DE Sprachenartikel

IT articolo sulle lingue

RM artitgel da linguas

assimilation linguistique

Processus par lequel des immigrants ou les membres d'une ► minorité linguistique adoptent la langue d'une autre ► communauté linguistique et dans le même temps abandonnent leur propre langue. ► intégration linguistique

DE sprachliche Assimilation

IT assimilazione linguistica

RM assimilaziun linguistica

bilinguisme

Caractéristique d'une personne qui connaît deux langues ou coexistence de deux langues au sein d'une communauté ou dans une région. ► plurilinguisme

DE Zweisprachigkeit; Bilingualismus; Bilinguismus

IT bilinguismo

RM bilinguitad; bilinguissem

³⁸ Ce glossaire reprend une partie des termes qui constituent une collection importante sur le sujet dans TERMDAT, la banque de données terminologiques de l'Administration fédérale, accessible à l'adresse suivante: <http://termdat.bk.admin.ch> (intranet). Il est possible d'obtenir une copie de la collection complète auprès de la Section de terminologie de la Chancellerie fédérale (termdat@bk.admin.ch).

Les *définitions* ont pour but de délimiter les concepts les uns par rapport aux autres et ne prennent pas en compte l'ensemble des aspects juridiques et scientifiques.

CEL ► Concept général pour l'enseignement des langues

Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 5 novembre 1992; Charte européenne des langues; Charte des langues

Déclaration de principe du Conseil de l'Europe obligeant les Etats signataires à protéger et à promouvoir les ► langues régionales et minoritaires utilisées sur leur territoire.

- DE** Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 5. November 1992; Europäische Sprachencharta; Sprachencharta
IT Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 5 novembre 1992; Carta europea delle lingue; Carta delle lingue
RM Charta europeica da las linguas regiunalas u minoritaras dals 5 da november 1992; Charta europeica da las linguas; Charta da las linguas

communauté linguistique; groupe linguistique

Groupe d'êtres humains qui utilisent la même langue ou le même dialecte.

- DE** Sprachgemeinschaft; Sprachgruppe
IT comunità linguistica; collettività linguistica; gruppo linguistico
RM cuminanza linguistica; grupp linguistica

compétence linguistique⁽¹⁾; compétence langagière

Ensemble des connaissances et aptitudes d'une personne dans une ou plusieurs langues.

⁽¹⁾ *privilégié.*

- DE** Sprachkompetenz; Sprachfähigkeit; Sprachvermögen
IT competenza linguistica
RM cumpetenza linguistica; abilitad linguistica

compréhension

Faculté de personnes ou de communautés de culture, de langue, de religion, d'origine différentes de comprendre et de respecter la façon de penser ou de vivre des autres et d'arriver ainsi à une coexistence harmonieuse. ► échange

- DE** Verständigung
IT comprensione
RM chapientscha

Concept général pour l'enseignement des langues; Concept général des langues; CEL

Concept global qui décrit les démarches pour améliorer les ► connaissances linguistiques et élargir le ► répertoire linguistique dans un cadre scolaire ou extra-scolaire.

- DE** Gesamtsprachenkonzept; GSK
IT Concetto generale per l'insegnamento delle lingue; Concetto generale delle lingue
RM Concept general per l'instrucziun da linguas; Concept general da las linguas

conflit linguistique

Conflit à l'intérieur d'une entité politique ou sociale plurilingue qui est engendré par les questions d'égalité, de privilège ou au contraire de préjudice qui touchent les différentes langues ou ► communautés linguistiques. ► paix linguistique, question linguistique

DE Sprachkonflikt; Sprachkonflikt; Sprachenstreit

IT conflitto linguistico

RM conflict linguistic

connaissances linguistiques

Capacité à s'exprimer dans une langue et/ou à la comprendre.

On distingue des connaissances linguistiques actives et passives.

DE Sprachkenntnisse

IT conoscenze linguistiche

RM enconuschientschas linguisticas; enconuschientschas da la lingua

Convention-cadre du 1^{er} février 1995 pour la protection des minorités nationales; Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales

DE Rahmenübereinkommen vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten; Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten

IT Convenzione-quadro del 1° febbraio 1995 per la protezione delle minoranze nazionali; Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali

RM Convenziun da basa dal 1. da favrer 1995 per proteger las minoritads naziunalas; Convenziun da basa dal cussegl da l'Europa per proteger las minoritads naziunalas

deuxième langue ► langue seconde

dialecte; patois⁽¹⁾

► Variété de langue qui a son système lexical, syntaxique et phonétique propre et qui est utilisée, surtout oralement, dans un environnement plus restreint que la ► langue standard.

(1) souvent utilisé avec une connotation péjorative par les francophones.

DE Dialekt; Mundart

IT dialetto

RM dialect

diglossie

Coexistence à l'intérieur d'une communauté de locuteurs de deux ► variétés linguistiques (en général une variété standard et une variété dialectale), ayant chacune ses fonctions propres.

DE Diglossie

IT diglossia

RM diglossia

discrimination linguistique

Traitement désavantageux d'une personne ou d'une communauté à cause de sa langue.

DE sprachliche Diskriminierung

IT discriminazione linguistica

RM discriminaziun linguistica

droit des langues; droit linguistique

Partie du droit qui règle l'usage des langues dans leur fonction sociale.

DE Sprachenrecht

IT diritto delle lingue; diritto linguistico

RM dretg da linguas

échange

Fait, pour des personnes ou des communautés de culture, de langue, de religion, d'origine différentes, de partager leur façon de penser ou de vivre au travers d'activités communes (par ex. visites d'élèves, d'apprentis ou d'enseignants dans des lieux de formation de l'autre communauté) et de contribuer ainsi à une meilleure ► compréhension mutuelle.

Souvent au pluriel.

DE Austausch

IT scambio

RM barat

enseignement bilingue

Méthode didactique qui consiste à utiliser deux langues pour la transmission de connaissances linguistiques ou non linguistiques.

En Suisse, généralement utilisé comme synonyme de ► enseignement par immersion.

DE zweisprachiger Unterricht; bilingualer Unterricht; Zweisprachenunterricht

IT insegnamento bilingue

RM instrucziun bilingua

enseignement par immersion

Méthode d'apprentissage des langues qui consiste à utiliser une ou plusieurs langues non seulement comme objet d'enseignement mais également pour la communication dans l'enseignement de matières non linguistiques. ► enseignement bilingue

DE Immersionsunterricht; immersiver Unterricht

IT insegnamento per immersione

RM instrucziun d'immersiun

frontière linguistique

Ligne figurant le passage d'un dialecte à un autre ou d'une langue à une autre.

DE Sprachgrenze

IT confine linguistico; frontiera linguistica

RM cunfin linguistic

groupe linguistique ► communauté linguistique

idiome

► Variété de langue spécifique d'une personne, communauté ou région.
Souvent synonyme de ► langue *ou de* ► dialecte.

DE Idiom

IT idioma

RM idiom

intégration linguistique

Inclusion de la langue d'accueil dans le ► répertoire linguistique des migrants sans qu'ils abandonnent leur ► langue d'origine. ► assimilation linguistique.

DE sprachliche Integration; sprachliche Eingliederung

IT integrazione linguistica

RM integraziun linguistica

langue

Système de signes vocaux, graphiques ou gestuels spécifiques aux membres d'une même communauté et qui leur sert d'instrument de communication.

DE Sprache; Einzelsprache

IT lingua

RM lingua

langue cantonale; langue du canton; langue nationale⁽¹⁾

Langue utilisée dans un canton où elle est considérée comme faisant partie intégrante de sa culture et y jouit d'une reconnaissance juridique en conséquence.

⁽¹⁾ *dans les cantons de Berne, Jura et Valais.* ► langue nationale

DE Kantonssprache; Landessprache

IT lingua cantonale; lingua del Cantone

RM lingua chantunala; lingua dal chantun

langue d'origine

Langue utilisée dans la région d'où provient une personne immigrée. ► langue des migrants

DE Herkunftssprache

IT lingua di origine; lingua di provenienza

RM lingua d'origin

langue de travail

Langue employée officiellement au sein d'une institution, d'une organisation ou d'une entreprise dans le travail courant. ► langue officielle

DE Arbeitssprache

IT lingua di lavoro

RM lingua da lavur

langue des migrants; langue de la migration

Langue parlée par des personnes immigrées. ► langue d'origine

DE Migrantensprache; Immigrantensprache; Migrationssprache

IT lingua dei migranti; lingua della migrazione

RM lingua dals immigrants; lingua da migraziun

langue dominante ► langue principale

langue étrangère

Langue d'une autre ► communauté linguistique, généralement apprise à l'école.

► langue seconde

DE Fremdsprache

IT lingua straniera

RM lingua estra

langue étrangère initiale; première langue étrangère

Première langue étrangère enseignée à l'école. ► langue étrangère précoce

DE Einstiegsfremdsprache

IT prima lingua straniera

RM emprima lingua estra

langue étrangère précoce

Langue étrangère enseignée dès les premières années de la scolarité. ► langue étrangère initiale

DE Frühfremdsprache

IT lingua straniera precoce

RM lingua estra tempriva

langue locale; langue du lieu; parler local

Langue parlée par la majorité de la population d'une commune.

Souvent synonyme de ► langue régionale.

DE Ortssprache; Lokalsprache

IT lingua locale; lingua del luogo; parlata locale

RM lingua locala

langue majoritaire

Langue pratiquée sur un territoire déterminé par une population numériquement supérieure aux autres ► communautés linguistiques. ► majorité linguistique

DE Mehrheitssprache

IT lingua maggioritaria; lingua di maggioranza

RM lingua maioritara; lingua da la maioritad

langue maternelle ► langue première

langue minoritaire

Langue pratiquée sur un territoire déterminé par une population numériquement inférieure aux autres ► communautés linguistiques. ► minorité linguistique

DE Minderheitssprache; Minderheitensprache

IT lingua minoritaria; lingua di minoranza

RM lingua minoritara; lingua da la minoritad

langue nationale

Langue utilisée dans un Etat où elle est considérée comme faisant partie intégrante de sa culture et y jouit d'une reconnaissance juridique en conséquence. ► langue cantonale

DE Landessprache; Nationalsprache

IT lingua nazionale

RM lingua naziunala

langue officielle

Langue utilisée dans les rapports entre les autorités publiques et dans les rapports entre ces dernières et le peuple. ► langue officielle de plein droit, langue partiellement officielle

DE Amtssprache

IT lingua ufficiale

RM lingua uffiziala

langue officielle de plein droit

Langue officielle qui peut être utilisée sans restriction dans les rapports entre les autorités publiques et la population. ► langue partiellement officielle

DE Vollamtssprache

IT lingua ufficiale a pieno titolo; lingua ufficiale a pieno effetto

RM lingua uffiziala da plain dretg

langue partiellement officielle; langue semi-officielle

Langue qui n'est considérée comme langue officielle que dans les rapports entre les autorités et les membres de la ► communauté linguistique correspondante.

Le romanche a le statut d'une langue partiellement officielle de la Confédération suisse. ► langue officielle de plein droit

DE Teilamtssprache

IT lingua parzialmente ufficiale; lingua semiufficiale

RM lingua parzialmain uffiziala; lingua semiuffiziala

langue première⁽¹⁾; première langue⁽²⁾; langue maternelle⁽³⁾; L1

Langue acquise dès l'enfance lors de l'apprentissage du langage et qui continue à être utilisée.

(1) (2) *privilégiés*; (3) *terme problématique, étant donné que la «langue maternelle» n'est pas toujours la langue de la mère.* ► langue principale

DE Erstsprache; Primärsprache; Muttersprache; S1

IT prima lingua; lingua materna; madrelingua; madre lingua; L1

RM emprima lingua; lingua materna; L1

langue principale; langue dominante⁽¹⁾

Langue dans laquelle une personne pense et qu'elle maîtrise le mieux.

⁽¹⁾ aussi la langue la plus importante au sein d'une communauté multilingue.

► langue première

DE Hauptsprache; dominante Sprache
IT lingua principale; lingua dominante
RM lingua principala; lingua dominanta

langue régionale; langue de la région

Langue parlée par la majorité de la population d'une région.

Souvent synonyme de ► langue locale.

DE Gebietsprache; Regionalsprache
IT lingua regionale; lingua della regione
RM lingua regiunala; lingua da la regiun

langue seconde; deuxième langue; L2

Langue maîtrisée après la ► langue première, mais dont l'apprentissage est requis dans une partie de la communauté concernée. ► langue étrangère

DE Zweitsprache; S2
IT lingua seconda; seconda lingua; L2
RM segunda lingua; L2

langue standard; variété standard

► Variété de langue qui est employée couramment, comme le meilleur moyen de communication, par des personnes susceptibles d'utiliser d'autres variétés, et qui est généralement normalisée et soumise à des institutions régulatrices.

DE Standardsprache; Standardvarietät; Hochsprache; Schriftsprache
IT lingua standard; lingua colta; lingua scritta
RM lingua da standard; lingua da scrittira

langue véhiculaire; lingua franca

Langue qui sert à la communication entre personnes ou communautés de langues différentes.

DE Verkehrssprache; Lingua franca
IT lingua veicolare; lingua franca
RM lingua franca

liberté de la langue; liberté linguistique

Droit fondamental de s'exprimer dans la langue de son choix, surtout dans sa ► langue principale.

DE Sprachenfreiheit
IT libertà di lingua; libertà linguistica
RM libertad da lingua

lingua franca ► langue véhiculaire

Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques; Loi sur les langues; LLC

Loi fédérale visant à renforcer le quadrilinguisme comme élément essentiel de la Suisse, à promouvoir le ► plurilinguisme individuel et institutionnel dans la pratique des ► langues nationales et à consolider la cohésion nationale en encourageant la ► compréhension et les ► échanges entre les ► communautés linguistiques.

DE Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften; Sprachengesetz; SpG

IT Legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche; Legge sulle lingue; L Ling

RM Lescha federala davart las linguas naziunalas e la chapientscha tranter las cuminanzas linguisticas; Lescha da linguas; L Ling

majorité linguistique; groupe linguistique majoritaire

Groupe linguistique numériquement supérieur à un ou plusieurs autres groupes linguistiques vivant dans la même collectivité. ► langue majoritaire

DE sprachliche Mehrheit; Sprachmehrheit

IT maggioranza linguistica; gruppo linguistico maggioritario

RM maioritad linguistica; grupp linguistica maioritara

maintien d'une langue ► sauvegarde d'une langue

minorité linguistique; groupe linguistique minoritaire

Groupe linguistique numériquement inférieur à un ou plusieurs autres groupes linguistiques vivant dans la même collectivité. ► langue minoritaire

DE sprachliche Minderheit; Sprachminderheit

IT minoranza linguistica; gruppo linguistico minoritario

RM minoritad linguistica; grupp linguistica minoritara

monolinguisme; unilinguisme

Caractéristique d'une personne qui ne connaît qu'une seule langue ou fait qu'une seule langue est utilisée au sein d'une communauté ou dans une région. ► bilinguisme, plurilinguisme

DE Einsprachigkeit; Monolingualismus

IT monolinguisimo

RM monolinguitad; monolinguissem

paix linguistique; paix des langues

Coexistence harmonieuse de différentes ► communautés linguistiques dans la même entité politique, sociale ou territoriale. ► conflit linguistique, question linguistique

DE Sprachenfrieden; Sprachfrieden

IT pace linguistica; pace delle lingue

RM pasch linguistica

parler local ► langue locale

patois ► dialecte

PEL ► Portfolio européen des langues

plurilinguisme; multilinguisme

Caractéristique d'une personne qui connaît plusieurs langues ou coexistence de plusieurs langues au sein d'une communauté ou dans une région.

On distingue ► plurilinguisme individuel, social, territorial, institutionnel, etc.

DE Mehrsprachigkeit; Vielsprachigkeit; Multilingualismus; Multilinguismus; Plurilingualismus

IT plurilinguismo; multilinguismo

RM plurilinguitad; plurilinguissem; multilinguitad; multilinguissem

plurilinguisme individuel

Caractéristique d'une personne capable d'utiliser plusieurs langues activement ou passivement.

DE individuelle Mehrsprachigkeit

IT plurilinguismo individuale

RM plurilinguitad individuala

plurilinguisme institutionnel

Caractéristique d'une institution qui travaille officiellement en plusieurs langues.

DE institutionelle Mehrsprachigkeit

IT plurilinguismo istituzionale

RM plurilinguitad instituziunala

plurilinguisme social; plurilinguisme collectif

Coexistence de plusieurs langues au sein d'une communauté dont une partie des membres ne connaît qu'une seule de ces langues.

DE gesellschaftliche Mehrsprachigkeit; soziale Mehrsprachigkeit; kollektive Mehrsprachigkeit

IT plurilinguismo sociale; plurilinguismo collettivo

RM plurilinguitad sociala; plurilinguitad collectiva

plurilinguisme territorial

Coexistence de plusieurs langues sur un territoire déterminé.

DE territoriale Mehrsprachigkeit

IT plurilinguismo territoriale

RM plurilinguitad territoriala

politique de la compréhension

Ensemble des mesures politiques et administratives visant à promouvoir la ► compréhension entre les ► communautés linguistiques au niveau national et régional.

DE Verständigungspolitik

IT politica della comprensione

RM politica da chapientscha

politique linguistique; politique des langues

Ensemble des mesures politiques et administratives visant à influencer la situation d'une ou plusieurs langues ou ► communautés linguistiques.

DE Sprachenpolitik; Sprachpolitik

IT politica linguistica; politica delle lingue

RM politica linguistica; politica da linguas

Portfolio européen des langues; PEL

Document qui atteste les ► connaissances linguistiques acquises dans un cadre scolaire ou extra-scolaire.

Comprend le passeport de langues, la biographie d'apprentissage linguistique et le dossier.

DE Europäisches Sprachenportfolio; ESP

IT Portfolio europeo delle lingue; PEL

RM Portfolio europeic da linguas; PEL

première langue ► langue première

première langue étrangère ► langue étrangère initiale

principe de la territorialité; principe territorial

Principe juridique selon lequel dans l'aire géographique d'une unité politique (commune, district, canton) seulement sa ► langue officielle est reconnue comme langue d'usage pour les rapports officiels.

DE Territorialitätsprinzip; Territorialprinzip; Sprachgebietsprinzip

IT principio territoriale; principio della territorialità

RM princip territorial; princip da la territorialità

promotion linguistique; promotion d'une langue

Ensemble des mesures visant à promouvoir la connaissance et l'usage d'une langue.

DE Sprachförderung

IT promozione linguistica; promozione di una lingua

RM promoziun d'ina lingua

question linguistique; question des langues

Ensemble des questions et problèmes culturels, sociaux, économiques et politiques résultant de l'emploi de plusieurs langues au sein d'une communauté. ► conflit linguistique

DE Sprachenfrage

IT questione linguistica; questione delle lingue

RM dumonda da las linguas

régime linguistique; réglementation des langues

Ensemble des règles juridiques définissant le statut et l'emploi des langues présentes dans une entité politique (par ex. un Etat, un canton).

DE Sprachenregelung; Sprachenordnung; Sprachenregime

IT regime linguistico; regolamentazione delle lingue; ordinamento delle lingue; ordinamento linguistico

RM reglamentaziun da las linguas

région linguistique ► aire linguistique

répertoire linguistique

Ensemble des langues ou ► variétés linguistiques qu'une personne ou une communauté est en mesure d'utiliser.

DE Sprachrepertoire; sprachliches Repertoire

IT repertorio linguistico

RM repertori linguistic

sauvegarde d'une langue; maintien d'une langue

Ensemble des mesures prises pour assurer la pérennité d'une langue menacée.

DE Spracherhaltung; Spracherhalt

IT salvaguardia di una lingua; conservazione di una lingua; mantenimento di una lingua

RM mantegniment d'ina lingua

souveraineté linguistique

Compétence d'une autorité ou d'une institution à régler l'usage d'une langue pour une zone géographique ou un domaine déterminé.

DE Sprachenhoheit; Sprachhoheit

IT sovranità linguistica

RM suveranità linguistica

statut d'une langue

Position dont bénéficie une langue en conséquence de l'évolution historique, ou en raison de son enracinement dans une communauté (langue nationale ou officielle), ou de l'usage qui en est fait dans un domaine déterminé (par ex. langue judiciaire).

DE Status einer Sprache; Sprachstatus

IT statuto di una lingua; statuto linguistico

RM status d'ina lingua

territoire linguistique ► aire linguistique

unilinguisme ► monolinguisme

variété linguistique; variété de langue; forme linguistique

Forme de langue qui se distingue d'autres formes de la même langue par certaines caractéristiques.

► Langue standard *et* ► dialecte *sont par ex. deux variétés linguistiques d'une même langue.*

DE Sprachvarietät; Varietät; Sprachform

IT varietà linguistica; varietà di lingua; forma linguistica; forma di lingua

RM varietad linguistica; furma linguistica

