
Législation plurilingue en Suisse: thèses et recommandations

*Jérôme Baumann / Arno Berther / Marco Borghi / Pia Janczak /
Andreas Lötscher / Gianpiero Raveglia / Federica De Rossa
Gisimundo / Jan Scheffler / Rainer J. Schweizer*

*Traduction de la version originale allemande:
Claudine Schelling-Maillat**

Sommaire

I.	Remarque préliminaire	407
II.	Législation plurilingue en général	408
III.	Fondements de la législation plurilingue en Suisse	409
IV.	Législation plurilingue au niveau fédéral	410
	1. Procédure administrative	410
	2. Procédure parlementaire	411
	3. Langues minoritaires italien et romanche au niveau fédéral	412
V.	Qualité des traductions	415
VI.	Législation plurilingue dans le canton des Grisons	415
	1. Le rumantsch grischun en tant que langue juridique in statu nascendi	415
	2. Spécificités de la version romanche de la loi cantonale sur la formation professionnelle (LFPFC)	416
	3. Utilisation de la langue juridique romanche	417
	4. Situation de l'italien	417
VII.	Compréhensibilité des actes normatifs	419
VIII.	Desiderata concernant l'approfondissement d'un échange scientifique et pratique	421

I. Remarque préliminaire

Ce volume contient différentes contributions aux multiples facettes et mène à des constats aussi bien disciplinaires qu'interdisciplinaires. Il n'est certes pas facile de leur rendre justice dans ce chapitre final. Ainsi, nous renonçons

* Les versions originales du paragraphe VI.4 et de quelques parties du paragraphe IV.3 ont été rédigées en italien.

à faire une synthèse systématique de ces contributions, de leurs concepts méthodologiques et du détail de leurs résultats. Nous préférons choisir une approche pragmatique et présenter les résultats principaux sous forme de thèses regroupées par thème, ces thèses étant accompagnées par des postulats resp. des recommandations. Il s'agit donc d'une synthèse orientée vers la pratique, à laquelle les auteures et les auteurs de ce volume tiennent beaucoup.

Comme les différentes contributions l'ont déjà fait ressortir, la collaboration interdisciplinaire entre linguistes et juristes ne doit pas seulement ouvrir des perspectives scientifiques intéressantes allant au-delà de chaque discipline, mais également se concrétiser dans la pratique. La législation plurilingue (ou d'une manière plus générale le multilinguisme du droit) est un pilier central de l'ordre juridique et social de la Suisse – et le débat autour de son organisation et de son orientation est donc un thème juridique et politique extrêmement important. Les contributions de discussion contenues dans ce volume et les autres constats du projet de recherche qui en constitue la base ont donc pour objectif d'enrichir ces débats.

II. Législation plurilingue en général

- Par-delà son intérêt culturel et social, le multilinguisme présente un *grand potentiel* pour le processus législatif et l'application du droit. Le droit plurilingue contribue en effet à éclaircir la conception et les formulations de textes législatifs. Au stade du projet déjà s'effectue une intense confrontation avec le texte, ce qui en facilite beaucoup la clarté et la compréhension, ne serait-ce que parce qu'il n'est presque pas possible de traduire des textes peu clairs. Les remarques de corédacteurs d'autres langues mènent très souvent à des éclaircissements du texte de départ. La diversité des versions linguistiques ainsi harmonisées élargit l'accès au sens et à la portée des normes législatives et peut en faciliter l'interprétation.
- Ces effets concomitants certains d'un droit plurilingue ne sont cependant pas évidents. En effet, il se pose toute une série de difficultés susceptibles de contrecarrer les effets positifs de la législation plurilingue, ou de ne pas les mettre en valeur. Les *imprécisions*, le *flou* et les *divergences* entre les versions plurilingues différentes d'un texte législatif peuvent entraîner des différences de sens, voire même des contradictions. Celles-ci proviennent notamment de différences linguistiques (lexicales ou syntaxiques par exemple) existant dans les langues impliquées, ainsi que des fréquentes divergences de culture et de traditions juridiques de ces langues. Le concept du multilinguisme ne doit pas non plus

éveiller de fausses attentes, car une égalité des langues de principe, voulue politiquement et juridiquement, n'est réalisée qu'en partie dans la pratique.

- Par ailleurs, une législation plurilingue représente un *investissement* important en personnel, en moyens financiers et en temps par rapport à un système monolingue. Les moyens publics doivent certes être utilisés de façon économe, même dans un système juridique plurilingue, mais si ces moyens sont trop limités, le principe juridique de l'unité d'une législation plurilingue ne peut pas être honoré de manière satisfaisante, ce qui porte atteinte à la transparence, à la sécurité du droit et au principe de l'Etat de droit.
- Le potentiel important de la législation plurilingue pour le processus législatif et l'application du droit ne peut être exploité que si les défis et les difficultés qui en découlent sont résolus de manière satisfaisante.

III. Fondements de la législation plurilingue en Suisse

- Le *caractère plurilingue de la législation* est clairement ancré au niveau fédéral. Il trouve son fondement dans la réglementation sur les langues officielles (art. 70 Cst.) qui est, au niveau de la loi, précisée principalement dans la LParl, la LOGA, la LPubl et la LLC. Ces réglementations postulent toutes l'*égalité* et l'*équivalence de principe* des trois langues officielles et juridiques que sont l'allemand, le français et l'italien; vient s'y ajouter le romanche en tant que *langue officielle partielle*, où au minimum les actes d'une certaine importance doivent être publiés.
- En vertu du principe de droit (constitutionnel) du multilinguisme législatif, la Confédération est tenue de prévoir des *procédures* et des *dispositifs* permettant de créer un droit équivalent dans plusieurs langues. La Confédération a respecté cet engagement dans une large mesure; cependant, certaines promesses constitutionnelles, concernant par exemple l'égalité de statut de l'italien, n'ont toujours pas été honorées. Il subsiste donc – comme nous l'expliquerons de manière plus détaillée dans les thèses et recommandations ci-dessous – un certain nombre d'améliorations à apporter au processus législatif plurilingue de la Confédération, notamment en vue de l'organisation de ce processus.
- Dans les *quatre cantons plurilingues* Berne, Fribourg, les Grisons et le Valais, le multilinguisme législatif repose également sur des bases juridiques solides. Toutes leurs constitutions cantonales contiennent des dispositions concernant les langues nationales resp. cantonales ainsi que sur les langues cantonales officielles. Au niveau de la loi et des ordonnances, d'autres dispositions définissent le processus législatif plu-

rilingue et la publication des lois dans les langues officielles concernées. Etant *le seul canton trilingue* (allemand, romanche et italien), le canton des Grisons représente un cas particulier. Ceci, lié au fait que deux des trois langues officielles et juridiques grisonnes (le romanche et l'italien) sont parlées par un nombre plutôt réduit de locuteurs, entraîne des *défis spécifiques* dans le processus de la législation plurilingue.

IV. Législation plurilingue au niveau fédéral

1. Procédure administrative

- Dans la phase de l'établissement du projet du Conseil fédéral, la qualité linguistique est dans l'ensemble assurée à un niveau élevé, et un échange intensif s'effectue entre les rédacteurs des différentes versions linguistiques. Le travail plurilingue décisif est assuré par la *Commission interne de rédaction* (CIR), qui œuvre de manière interdisciplinaire lors de chaque consultation des offices. Pour les projets d'actes législatifs, elle procède généralement selon le principe de la *corédaction* (en tout cas pour ce qui concerne les versions allemandes et françaises). Par contre, cette forme de travail n'est utilisée qu'exceptionnellement au niveau des ordonnances.
- Dans le processus de la genèse des textes plurilingues, le travail de la CIR est très précieux. Ce qui est cependant un peu délicat, c'est une implication directe de la CIR au stade du projet des experts déjà. Ceci peut avoir des répercussions négatives par la suite, puisqu'il y a un mélange des compétences et des phases de travail et que la liberté de la CIR n'est plus assurée entièrement dans les prises de position des phases ultérieures.
- Force est de constater que *l'allemand occupe souvent une position trop dominante* – surtout lorsque, comme dans le cas de la genèse de la LFPr, la commission d'experts n'a travaillé que dans une langue. Ce qui nuit également à la qualité du droit plurilingue est le fait que, au niveau des services responsables des offices fédéraux, la compétence et la sensibilité nécessaires aux questions du multilinguisme font trop souvent défaut.
- **Recommandation ①**: Pour les projets d'actes législatifs, il est indispensable de réfléchir au multilinguisme, du moins dans le domaine de la terminologie. Ceci doit se faire dans la première phase d'élaboration déjà (surtout au niveau des commissions d'experts). Une terminologie qui ait un sens et qui soit utilisable pour toutes les langues officielles doit en outre être développée. Lors de la phase d'élaboration de la toute

première version déjà, il faut donc veiller à ce que les *termes utilisés puissent être traduits*. Par ailleurs, les *remarques des traductrices et des traducteurs* doivent mieux être prises en compte dans les phases ultérieures, et les experts ou les fonctionnaires concernés doivent être incités à modifier le texte source dans ce sens.

2. Procédure parlementaire

- Pour ce qui concerne la création d'un droit plurilingue uniforme, la *procédure parlementaire n'est pas optimale*. Les sous-commissions de la Commission de rédaction du Parlement (CRed) travaillent séparément l'une de l'autre. Les dernières modifications surtout doivent être traduites sous une grande pression de temps, temps qui manque également pour effectuer une coordination entre les sous-commissions dont chacune est chargée de l'aspect linguistique d'une langue seulement. Par ailleurs, les parlementaires ne disposent ni d'un accompagnement ni d'une assistance linguistique systématique. Ceci est d'autant plus grave que, durant la phase parlementaire, des modifications importantes sont assez souvent apportées au projet du Conseil fédéral (comme dans le cas de la LFPr), modifications qui sont de plus fréquemment le résultat de compromis politiques (et non de réflexions de nature purement fonctionnelle et / ou rédactionnelle). Les travaux de la CIR, garants de la qualité des actes, sont ainsi quelque peu «torpillés» pendant la phase parlementaire: du point de vue de la langue et de celui de la concordance entre les trois versions linguistiques, les textes sont souvent plus cohérents dans la phase du projet du Conseil fédéral que dans la version définitive.
- Le travail de la CIR ainsi que la possibilité pour elle d'influencer la langue et la rédaction concernent principalement les lois et les ordonnances de l'Assemblée fédérale. Pour les ordonnances du Conseil fédéral ou des entités administratives subordonnées, le Parlement n'est de toute façon pas impliqué; pour les traités internationaux, les arrêtés portant approbation de ceux-ci sont certes souvent pris par le Parlement et aussi traités dans les sous-commissions de la CRed; le Parlement ne peut cependant apporter aucun changement aux traités internationaux eux-mêmes et à leurs versions linguistiques.
- **Recommandation ②:** Lors des délibérations parlementaires, il faut assurer un *accompagnement linguistique plus soutenu aux parlementaires*. Au moins les membres de la CIR (et le cas échéant aussi d'autres experts linguistiques de l'administration impliqués dans le projet de loi, par exemple des traductrices et traducteurs de l'office fédéral concerné) devraient toujours participer aux séances des commissions respon-

sables du contenu ainsi qu'à celles des sous-commissions de la CRed. Un travail plus coordonné (et moins séquentiel) des différentes sous-commissions de la CRed nous semble par ailleurs nécessaire afin que l'on puisse trouver ensemble des solutions appropriées pour toutes les langues. Ce qui serait surtout d'une grande utilité, c'est une *séance finale trilingue réunissant toute la CRed* avec la participation des rapporteurs des deux conseils ainsi que des spécialistes de l'administration et des services linguistiques.

- **Recommandation ③:** Les dernières modifications apportées au texte législatif (y compris les traductions et les corrections) et le vote final ne devraient si possible pas se faire le même jour. Pour le cas notamment où subsistent des divergences linguistiques, il faut repousser le vote final. Il est vrai que les travaux de dernière minute, effectués sous une grande pression à la fin d'un processus législatif permettent souvent de trouver des compromis et que les processus trouvent ainsi leur achèvement. Ceci ne doit cependant pas se faire au détriment de versions plurilingues propres et cohérentes du point de vue linguistique.

3. Langues minoritaires italien et romanche au niveau fédéral

- *Au niveau fédéral, les versions italiennes se font en grande partie indépendamment des autres processus rédactionnels.* La version italienne de la LFPa a été entièrement réalisée par la section italienne des Services linguistiques centraux de la Chancellerie fédérale, qui observe des normes de qualité très élevées. Sur le plan linguistique toutefois, l'absence de personnel italophone au sein de l'administration fédérale dans la phase de l'avant-projet ainsi que dans celle de la traduction finale peut accroître la difficulté d'adaptation du texte aux subtilités propres à l'italien (et non pas seulement aux aspects technico-juridiques de l'acte normatif). Notre recherche a notamment permis de mettre en évidence de nombreux exemples dans lesquels la traduction a manifestement été le fruit de la recherche soigneuse du terme le plus adéquat, ne se limitant pas à une traduction simplement littérale de l'allemand; l'on a constaté dans différents cas une amélioration stylistique importante du texte législatif par rapport au projet initial. La version italienne est fidèle à l'allemande (alors que la française s'en éloigne souvent) et est même parfois meilleure du point de vue de la compréhensibilité et de la simplicité du texte par rapport à l'original, surtout là où celui-ci utilise de longs mots composés inhabituels dont la compréhension est difficile même pour un juriste germanophone.
- Cette version pourtant de même valeur juridique n'est cependant soumise à *aucun contrôle «démocratique»* ni de la part du Conseil fédéral

ni de l'Assemblée fédérale. Dans la phase parlementaire en particulier, elle n'est contrôlée que de manière très insuffisante, et n'est en partie même pas disponible pendant les délibérations des conseils. Ceci pose un problème constitutionnel dans le contexte de la séparation des pouvoirs et de la compétence finale du Parlement pour le texte législatif. Concernant la version italienne, il n'y a pas de passage entre l'exécutif et le législatif, car la sous-commission italophone de la CRéd ne dispose pas de son propre secrétariat, mais fait appel à la section italienne des Services linguistiques centraux de la Chancellerie fédérale.

- Ceci peut entraîner des *différences linguistiques importantes (aussi de grande portée juridique)*, en laissant subsister des phrases ou des expressions qui soulèvent la question complexe de la portée juridique ou de l'existence même d'un droit qui a été promulgué dans une langue seulement. La recherche a par exemple mis en évidence un cas flagrant dans l'art. 51 al. 1 LFPr qui ne prévoit d'«*offerta di base gratuita*» [*offre de base gratuite*] que dans la version italienne.
- Il arrive par ailleurs que la volonté politique du législateur fédéral de marquer symboliquement une nouvelle orientation législative en recourant aussi dans ce but à certaines subtilités linguistiques fasse tort à la conception caractéristique ancrée, sur le plan historique et philologique, dans la pratique et dans la langue traditionnellement utilisée dans la Suisse italienne. L'importante réforme du droit de la tutelle¹ par exemple a délibérément voulu supprimer les termes «*Vormund*» [*tuteur*] et «*Vormundschaft*» [*tutelle*] à cause de leur caractère obsolète², ceux-ci étant perçus dans la tradition (suisse) alémanique comme autoritaires, paternalistes, et péjoratifs et stigmatisants pour la personne mise sous tutelle, alors que le terme italien correspondant «*tutela*», certainement préférable, a une large signification philologique et historique synonyme de protection de valeurs éthiques et sociales élevées.
- Dans les délibérations parlementaires, l'italien en tant que langue de travail n'est pour ainsi dire pas représenté, ni au niveau de l'expression orale ni au niveau de l'écrit, sauf dans les cas rares où une / un parlementaire fait une déclaration en italien ou dépose une proposition.
- Au niveau fédéral, le romanche a longtemps été négligé. Bien des lois fédérales importantes n'ont pas été ou ne sont pas encore traduites

¹ Code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation), modification du 19 décembre 2008, FF 2009 139.

² Lors de la modification intégrale du droit de la tutelle (qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013), ces termes ont été éliminés dans la partie concernant la protection de l'adulte (art. 360 ss. CC). Ils subsistent cependant dans les (nouvelles) dispositions concernant les mineurs sous tutelle (art. 327a ss. CC).

dans cette langue, malgré l'obligation légale de publier en romanche des textes d'une importance particulière. Ceci remet en cause la protection juridique effective des droits fondamentaux et des droits de l'homme (art. 29a ss. Cst., et art. 5, 6 et 13 CEDH) puisqu'une personne dont la langue maternelle est le romanche ne peut guère disposer de ses droits effectifs dans cette situation car, dans la plupart des domaines juridiques, il faut non seulement faire recours aux actes législatifs cantonaux rédigés en romanche, mais aussi au droit fédéral, notamment au droit de procédure lui-même.

- Ce n'est que depuis 2009 que l'on constate de légères améliorations en ce qui concerne les traductions en romanche de textes législatifs importants. Ainsi, il existe maintenant une version en romanche du CC et du CO ainsi que de la LFPr et de l'OFPr, que l'on peut même consulter dans le recueil systématique fédéral électronique sous <http://www.admin.ch/ch/r/rs/rs.html>. D'autres traductions (CP, DPMIn) sont en cours. Les versions romanches d'autres textes législatifs très importants pour la vie quotidienne (par exemple droit de la circulation routière, droit fiscal et droit militaire) n'existent toujours pas.
- **Recommandation ④:** Au niveau fédéral, *les deux langues minoritaires que sont l'italien et le romanche doivent être durablement consolidées tout au long du processus législatif*. Il faut donc davantage prendre en compte l'égalité de droit formelle et procédurale de l'italien dans la pratique. Par ailleurs, la *traduction en romanche de textes législatifs importants* (certes intensifiée ces derniers temps, mais toujours insuffisante) doit être systématisée et étendue. Il va également de soi qu'une actualisation régulière des versions romanches suite à des modifications de lois est indispensable. Par ailleurs, les traductions de lois en romanche devraient être publiées en tant que versions officielles, ce qui nécessiterait au moins une décision du Conseil fédéral avant la publication.
- **Recommandation ⑤:** A l'occasion de réformes importantes, lorsque le législateur entend marquer le changement en modifiant également les termes les plus importants qui qualifient la loi (par exemple suppression du terme «tutela» [*tutelle*] ou «tutelato» [*pupille*]), il serait très souhaitable qu'une intervention de telle portée ne soit effectuée qu'après une évaluation soigneuse faite avec le concours d'un groupe interdisciplinaire d'experts appartenant aux quatre communautés linguistiques.

V. Qualité des traductions

- Les analyses de la LFPr et de la LFPFC ainsi que de leurs genèses respectives ont révélé le *travail précieux et professionnel effectué* souvent dans l'urgence *par les traductrices et les traducteurs*, qui ont notablement contribué à la qualité globalement élevée des versions linguistiques des lois.
- Cette évaluation positive est cependant affectée par le fait que les suggestions et les remarques des traductrices et des traducteurs n'ont malheureusement été *prises en compte que de manière insuffisante et peu systématique* dans le processus législatif. Dans l'ensemble, les différentes versions linguistiques des lois présentent en effet un nombre considérable de *divergences juridiques importantes* qui ne peuvent être acceptées. Ceci est principalement dû aux déficits mentionnés dans l'organisation du processus législatif plurilingue aux niveaux administratif et parlementaire ainsi qu'à l'autonomie du législatif, qui n'est pas tenu de respecter le projet du gouvernement, mais peut légiférer selon des intérêts et des besoins variables. Ce faisant, il n'observe souvent pas les critères de qualité rédactionnels, en partie faute d'expérience, en partie pour des raisons politiques ou surtout par manque de temps pendant les délibérations.

VI. Législation plurilingue dans le canton des Grisons

1. Le rumantsch grischun en tant que langue juridique *in statu nascendi*

- La traduction en romanche se différencie principalement des versions des autres langues dans le sens qu'il n'y a *pas encore de langue juridique romanche consolidée*. Ceci provient en grande partie de l'introduction et de l'utilisation du *rumantsch grischun* dès la fin des années 1980. Les textes en romanche pour le canton des Grisons et pour la Confédération sont établis par la Chancellerie d'Etat du canton des Grisons à Coire. Les traductrices et les traducteurs romanches jouissent donc d'une assez grande marge de manœuvre et ne sont de loin pas aussi limités dans leurs recherches de traductions que leurs collègues d'autres langues. Cela dit, ils doivent très souvent prendre des décisions pour trouver l'équivalence lexicale de tel ou tel nouveau terme. Tout ceci est assez problématique, surtout quand on considère qu'il n'y a pas de juristes dans le service de traduction cantonal de Coire et que les textes traduits ne sont généralement plus contrôlés dans les départements et les offices des Grisons.

- **Recommandation ⑥:** Les *fondements* de l'utilisation et du développement de la nouvelle langue juridique romanche *doivent être consolidés*, ce qui nécessite l'élaboration largement acceptée d'une entente à ce propos. Il n'est pas acceptable que seul le service de traduction cantonal décide de cette langue juridique. Ses fondements sont à définir et à établir de manière interdisciplinaire, en faisant si possible appel à des juristes de la justice et des départements importants. La détermination de tels critères ne garantirait pas seulement la constance de la traduction, mais aussi – face à l'extérieur – la transparence des principes et des réflexions selon lesquels celle-ci est effectuée.

2. Spécificités de la version romanche de la loi cantonale sur la formation professionnelle (LFPFC)

- La version romanche montre que les traducteurs ont dans une large mesure cherché à rendre le texte source allemand d'une manière aussi conforme que possible, aussi bien du point de vue contenu que du point de vue forme. La tendance à la traduction littérale va dans la bonne direction, car elle se veut *fidèle au texte*. Cependant, cela peut parfois mener à une traduction mot à mot sans éclaircir pour autant le but et/ou le contenu essentiel de la norme. Ainsi sont nées des tentatives de traductions étranges.
- La traduction romanche est sensiblement plus longue que le texte source. Cela est en partie dû au fait que l'on a souvent utilisé des constructions verbales, que les articles ont été systématiquement rajoutés et que l'on a utilisé des périphrases pour décrire certains termes. L'utilisation fréquente de phrases relatives et de répétitions de mots ont également contribué à rallonger le texte. Pour le juriste, une langue juridique détaillée est plutôt inhabituelle, mais pour un non-juriste, elle est plus agréable. S'agissant de l'élaboration et de l'élargissement d'une langue juridique jeune, de tels *textes juridiques soigneux, plutôt détaillés*, semblent être utiles.
- Les limites de la traduction ne sont pas dues uniquement au romanche, mais aussi, et malheureusement très souvent, aux formulations compliquées et aux incongruités du texte source allemand. Dans la version romanche, les traducteurs essaient de combler de tels déficits. Ils y parviennent en général; mais il y a aussi des cas où une formulation peu adéquate du texte de base aboutit à une traduction inadéquate.
- **Recommandation ⑦:** La question de savoir si le style et la forme de la langue juridique telle qu'elle se présente dans la version romanche de la LFPFC est vraiment souhaitable ou s'il faudrait plutôt tendre vers un autre développement serait à vérifier lors d'une discussion entre les disciplines concernées.

3. Utilisation de la langue juridique romanche

- L'implémentation de la nouvelle langue juridique romanche se heurte à de grosses difficultés. La langue véhiculaire de l'administration et de la justice cantonales des Grisons est l'allemand. Bien que les conditions linguistiques et juridiques préalables du romanche en tant que langue juridique existent, son *usage pratique* est resté *très modeste* dans ce domaine. Sans une certaine utilisation de la langue juridique dans la pratique, celle-ci ne peut cependant pas réellement se développer.
- **Recommandation 8:** Le service de traduction cantonal du canton des Grisons devrait être valorisé pour devenir un service linguistique à part entière. Ce service collaborerait avec les départements et les offices responsables dès le début de la rédaction du texte législatif, ceci pour aboutir à un texte de base le plus clair possible, et traduisible. Il faut par ailleurs veiller à ce que des juristes soient également impliqués dans la traduction des textes juridiques. Ceci peut se faire par l'engagement de juristes dans le service linguistique ou par la contribution de juristes venant des départements ou des tribunaux. Il faudrait tendanciellement viser à une *corédaction*, surtout dans le cas de textes normatifs importants, et de préférence pour les trois langues cantonales. Par ailleurs, la compétence linguistique du romanche doit être *renforcée notamment au sein des tribunaux*, que ce soit au niveau du secrétariat ou chez les juristes.
- **Recommandation 9:** Au niveau cantonal, il faut passer d'une utilisation plutôt ostensible à un *usage pratique adéquat* de la langue juridique romanche. Les premiers pas importants dans cette direction seraient que les dispositifs des décisions des tribunaux cantonaux et du gouvernement soient rédigés dans les trois langues cantonales.

4. Situation de l'italien

- Pour certains aspects, ce qui a été dit précédemment pour le romanche vaut également pour l'italien (nécessité de créer un service linguistique; amélioration de la collaboration interdisciplinaire au sein d'une équipe de traducteurs comprenant des juristes; nécessité d'une meilleure collaboration avec les rédacteurs (en allemand) des lois, au stade des phases initiales de la rédaction déjà, en vue de la procédure de consultation de l'avant-projet de loi, etc.). Les recommandations y relatives valent donc *aussi pour l'italien*. Pour d'autres aspects, l'utilisation de la langue italienne dans la législation des Grisons soulève d'autres problèmes par rapport au romanche (la langue juridique italienne a une longue tradition et une terminologie plus solide que le romanche, en particulier

dans sa variante du rumantsch grischun; le texte italien est plus concis que le romanche, puisque l'on évite en particulier les phrases relatives, remplacées généralement par des propositions participiales).

- *Dans le cas spécifique de la loi sur la formation professionnelle des Grisons (LFPFC)*, notre recherche a permis de constater que, par rapport à la loi d'application cantonale précédente de 1982, la loi d'application cantonale actuelle de la LFP 2002 (à savoir la LFPFC) utilise généralement une terminologie plus moderne (par exemple «scuola dell'obbligo» [*école obligatoire*] au lieu de «scuola popolare» [*école publique*; qui traduit l'allemand *Volksschule*]), qui dérive principalement du texte italien de la LFP 2002. Pour les termes qui ne se trouvent pas dans la loi fédérale, la LFPFC recourt cependant parfois à des termes qui n'existent pas dans l'italien standard (comme l'adjectif «decentrale» [en allemand *dezentral*], qui est une création interne de l'administration cantonale et du service de traduction des Grisons) ou d'expressions malencontreuses (comme «dal punto di vista del diritto a contributi» [*du point de vue du droit aux subventions*; qui traduit l'allemand *beitragsrechtlich*]). Ces termes inadéquats pourraient être évités soit par un choix terminologique plus précis, soit en faisant appel à des juristes (pour la traduction de termes ou expressions juridiques du texte allemand). D'une manière générale, la traduction italienne de la LFPFC est soignée et correcte, mais elle souffre de quelques défauts présents dans toutes les traductions italiennes des lois cantonales des Grisons, défauts dus en grande partie au système d'organisation du service de traduction du canton (composé seulement de traducteurs et de linguistes, donc sans juristes; service de traduction sous-doté en terme de personnel; utilisation d'une terminologie propre à l'administration cantonale peu liée à la réalité sociale et institutionnelle de la partie italophone des Grisons et de la Suisse italienne et souvent élaborée sur la base de la terminologie allemande).
- Même si le processus législatif (partiellement) trilingue des Grisons a bénéficié de quelques améliorations ces dernières années (procédure de consultation avec le rapport explicatif et l'avant-projet de la loi dans les trois langues cantonales officielles, et donc aussi en italien; message du Gouvernement au Grand Conseil en allemand seulement, mais du moins muni en annexe des textes du projet de loi en italien et en romanche), ceci en partie grâce à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur les langues (LCLing [LLC-GR]) le 1^{er} janvier 2008, d'autres aspects importants qui devraient garantir une procédure entièrement trilingue sont cependant ignorés. Une lacune importante du processus législatif des Grisons est le *manque d'une vraie procédure parlementaire d'approbation (paritaire) des trois versions linguistiques des lois*. Contrairement à ce qui se fait au niveau fédéral, il n'y a pas dans les Gri-

sons de sous-commission de rédaction pour chaque langue cantonale qui finalise le texte définitif de la loi avant le vote final du Grand Conseil. Si le texte du projet de loi subit une modification au Grand Conseil, le texte italien et le romanche ne sont traduits par le service de traduction cantonal qu'après l'approbation définitive de la loi par le Parlement. La Commission de rédaction, qui devrait vérifier et finaliser le texte définitif en romanche et en italien, ne comprend actuellement aucun membre de langue maternelle italienne (ce qui est parfois également le cas des commissions qui examinent un texte de loi en amont, comme cela s'est produit pour l'examen du projet de la LPPFC).

- La nouvelle loi cantonale sur les langues n'a eu jusqu'ici que peu de conséquences pratiques; elle n'a notamment *pas entraîné le renforcement du service de traduction* (composé pour l'italien de trois postes à plein temps seulement, occupés par des linguistes ou des traducteurs); par ailleurs le nombre des textes officiels traduits en italien n'a pas augmenté de façon significative (les messages du Gouvernement au Grand Conseil ne sont traduits ni en italien ni en romanche, ce qui est également le cas pour le *Landesbericht* et d'autres textes importants). Pour le Gouvernement, le service de traduction doit remplir sa tâche en un temps raisonnable, ce qui selon lui est actuellement assuré; il ne tient cependant pas compte du fait qu'une traduction de qualité n'exige pas seulement des traducteurs et des linguistes qu'ils respectent les délais de remise; ils doivent aussi, et surtout, avoir la possibilité de se livrer à des approfondissements et d'œuvrer de manière interdisciplinaire (avec des juristes et avec les différents services de traduction cantonaux et fédéraux).
- **Recommandation 10:** En tant que langue officielle et législative ayant le même statut juridique que les autres, l'italien doit être intégré dans un service linguistique du canton des Grisons revalorisé. Tout au long du processus législatif, il fondrait, dans la mesure du possible, que l'on tienne compte de cette langue au même titre que de l'allemand (surtout) et du romanche.

VII. Compréhensibilité des actes normatifs

- Le droit suisse en tant que droit d'un Etat de droit enraciné dans la démocratie directe, qui se concrétise dans quatre langues nationales censées pouvoir communiquer entre elles, doit être compréhensible. Cette exigence en matière de compréhension renvoie à différents principes constitutionnels et démocratiques fondamentaux. Il est pourtant intéressant de constater – comme nos interviews l'ont démontré – que bien

des acteurs au niveau fédéral partent du principe que les textes législatifs ne sont lus que par les juristes. L'exigence de créer un *droit compréhensible pour tous* est ainsi malheureusement reléguée au second plan. C'est au niveau des services linguistiques centraux de la Chancellerie fédérale que ce principe est le mieux respecté et intégré dans le choix des formulations.

- Chaque espace linguistique et juridique possède sa *propre conception de la compréhension*. En français, l'esprit d'indépendance s'exprime par exemple par une certaine liberté stylistique, même si les principes de «ce qui est équivalent doit le rester» et «ce qui est différent doit le rester» valent en général aussi pour la langue juridique française. En romanche, l'on a suivi une ligne très complète et descriptive à laquelle il manque cependant parfois la précision juridique, ceci certainement parce que la langue juridique en rumantsch grischun se trouve encore in statu nascendi. Les textes italiens visent la compréhension notamment à travers un choix de mots soigné et différencié et une recherche de précision dans le contenu normatif, tout à fait dans la tradition du droit romain. En revanche, le texte allemand travaille souvent avec des constructions de termes inhabituelles, des substantivations, des compositions de mots et des constructions de phrases qui alourdissent le texte et qui sont souvent très éloignées de la langue courante dans le sens qu'elles correspondent plutôt à un langage bureaucratique.
- Les flux de communication pendant le processus législatif dans l'administration conduisent à définir les notions de base essentielles de façon plus pointue, c'est-à-dire que l'élaboration du texte plurilingue devient en quelque sorte un filtre au profit d'une meilleure compréhension. Cette mesure très efficace aussi bien avant qu'après la phase de consultation est cependant remise en cause du fait de l'autonomie des institutions de chaque langue officielle d'une part, mais d'autre part surtout par la liberté dont jouissent les parlementaires lors des débats.
- **Recommandation ①:** Il n'est pas facile de formuler des exigences de compréhensibilité concrètes, car chaque acte normatif est caractérisé par une fonction et un contexte différents. S'y ajoute le fait que la compréhensibilité contient toujours un reste de composantes intuitives qui ne sont guère objectivables. Cependant, l'on peut nommer quelques *principes directeurs*. Ainsi, l'approche de EUGEN HUBER, le père du Code civil suisse, n'a rien perdu de son actualité. La règle «un article – trois alinéas; un alinéa – trois phrases; une phrase – un fait et pas plus de dix mots» ne convient certes pas à un concept rigide en ce qui concerne la législation dans un monde devenu de plus en plus complexe; il n'en reste pas moins que c'est un appel constant à l'utilisation d'une *structure simple*. Les actes normatifs devraient par ailleurs être *aussi précis*

et clairs que possible. En outre, il faut veiller à ce que la terminologie utilisée dans la langue juridique ne comporte aucune contradiction (incompréhensible) par rapport à l'utilisation de la langue standard. Pour formuler un acte normatif d'une manière compréhensible, il faut finalement savoir exactement, dès le début de la genèse, à qui il s'adresse – quelles personnes et quels groupes de personnes doivent pouvoir le comprendre – et quelle fonction il doit remplir.

- **Recommandation 12:** La discussion autour de la compréhension ne doit pas être limitée aux décisions judiciaires, comme cela se passe souvent actuellement. C'est bien plutôt aussi au *niveau de la rédaction des lois* que doivent être posés les jalons nécessaires à la compréhension. Il faut pour cela prendre davantage en considération les deux aspects suivants: d'une part, des lois telles que la LFPr, qui concerne un très large public, doivent être plus fortement orientées vers une *compréhension générale*; d'autre part, le principe directeur de la compréhension doit être pris en compte de manière beaucoup plus systématique dans le processus législatif. L'on pourrait par exemple prévoir des *contrôles de compréhension* déterminés dans toutes les phases du processus – contrôles effectués par tous ceux qui sont impliqués dans le processus de rédaction (CIR, office responsable, CRed etc.), si possible avec la participation de personnes chargées de tester la compréhensibilité, par exemple et selon les besoins des spécialistes qui ne sont pas impliqués directement dans le processus législatif en cours, ou aussi des non-juristes.

VIII. Desiderata concernant l'approfondissement d'un échange scientifique et pratique

- A titre d'exemple et comme impulsion, l'on peut mentionner les points de rencontre de la législation plurilingue en Suisse et de l'élaboration de traités internationaux plurilingues³. Les constats faits dans ce domaine pourraient et devraient, pour autant qu'ils soient appropriés, être exploités pour la théorie et la pratique de la législation plurilingue en Suisse. A l'inverse, la Suisse pourrait valoriser davantage ses expériences dans le contexte international.

³ Cet aspect constitue le point central d'une thèse de doctorat fort intéressante présentée récemment à l'Université de St-Gall: GÄCHTER-ALGE MARIE-LOUISE, *Mehrsprachigkeit im Völkerrecht – von der Ausarbeitung zur Auslegung*, Diss., St. Gallen/Bamberg 2010. Les auteures et les auteurs remercient très chaleureusement Madame GÄCHTER-ALGE pour ses précieuses indications concernant les points de rencontre entre la législation plurilingue en Suisse et l'élaboration de traités plurilingues dans le droit international public.

- *Conscience de la plus-value du multilinguisme*: ce qui est intéressant par exemple est une confrontation approfondie avec le rapport existant entre l'importance du multilinguisme dans le droit national et celui dans le droit des traités internationaux. Au niveau de ce dernier, l'on remarque une tendance croissante à la conclusion de traités, notamment bilatéraux, dans une troisième langue n'étant la langue officielle d'aucun des Etats parties, surtout en anglais. Mais lorsque le multilinguisme joue un rôle important dans un Etat, celui-ci veillera à ce que ce multilinguisme soit également imposé dans le droit des traités. Ainsi, le Canada a institutionnalisé au niveau de la loi que les traités bilatéraux soient rédigés et authentifiés dans ses deux langues nationales. La Suisse par contre accepte de plus en plus les traités bilatéraux rédigés dans la seule langue anglaise.
- *L'exemple du multilinguisme national*: Un processus d'élaboration de la législation plurilingue nationale exemplaire pourrait servir de référence au niveau international. Jusqu'à présent, il semble que ce soit toujours le Canada qui sert d'exemple. La Suisse elle aussi pourrait se positionner en présentant ses techniques au niveau mondial et ainsi peut-être contribuer à une amélioration de la pratique plurilingue des traités internationaux. En tant qu'initiatrice et forum, elle pourrait également proposer ses services pour l'élaboration de traités internationaux réalisés en dehors d'une organisation internationale.
- *Intégration de travaux terminologiques nationaux dans les coopérations internationales*: Au niveau du droit international public (ceci contrairement à l'UE), il n'y a pour le moment que des débuts de travaux terminologiques transversaux. Le plus souvent, ces travaux sont effectués isolément par chaque organisation internationale. La Suisse pourrait contribuer à renforcer les coopérations internationales en matière de travaux terminologiques en apportant ses expériences et ses techniques.
- *La nécessité de recherches interdisciplinaires supplémentaires* se fait ressentir également dans d'autres domaines de l'analyse scientifique et de l'optimisation pratique du processus législatif plurilingue en Suisse. Voici quelques mots clés à ce propos:
 - Perfectionnement des outils d'analyse du droit plurilingue et développement approfondi de la méthodologie interdisciplinaire y afférente.
 - Elargissement de la base empirique par l'analyse détaillée d'autres actes normatifs plurilingues du point de vue juridique et linguistique.

- Elargissement de la base empirique par une recherche comparative systématique de la pratique plurilingue dans tous les cantons plurilingues (peut-être aussi dans le sens d'études de «Meilleure pratique»).
- Elargissement de l'horizon par une comparaison (juridique) systématique avec le droit plurilingue d'autres systèmes juridiques. Ceci concerne par exemple d'autres Etats-nations plurilingues (par exemple le Canada et la Belgique), ou aussi l'Union européenne en tant qu'association supranationale comptant actuellement 23 langues officielles.
- Dans l'ensemble, la législation plurilingue nécessite impérativement la *poursuite* de recherches scientifiques et d'échanges d'expériences pratiques.