

L'allemand, le français, l'italien,  
le romanche – et l'anglais à  
présent !

# Les cantons Suisses font les frais du multilinguisme

PAR MALCOLM MACLAREN

**L**ES BILLETS DE BANQUE SUISSES COMPORTENT DES inscriptions en quatre langues, mais c'est le nom du pays en latin qui orne les timbres et les pièces de monnaie. L'allemand, le français, l'italien et le romanche figurent sur les francs suisses parce qu'ils représentent les quatre langues parlées dans la Confédération. Seul le latin apparaît sur les timbres et les pièces en raison des contraintes d'espace. Procéder de la sorte, c'est rappeler que l'unité de la Suisse est remise en cause par les diversités qu'elle recouvre. Pour y faire face, officiellement, on a toujours cherché à concilier cette dualité : les gouvernements ont parfois tenté d'encourager la diversité – et parfois de minimiser son importance.

Cette approche s'est-elle révélée efficace ? Il n'est certes pas facile de préserver l'harmonie et d'encourager la bonne intelligence et les échanges entre différentes communautés linguistiques, tout en devant tenter de protéger et de promouvoir deux langues moins usitées, l'italien et le romanche. Le canton des Grisons, officiellement trilingue, a souvent été décrit comme une « Suisse en miniature » et il permet de se rendre compte des résultats obtenus par la politique suisse en matière linguistique.

Plus que tout, c'est la diversité qui a façonné la Suisse et qui a caractérisé sa politique tout au long d'une histoire ponctuée d'efforts pour surmonter les divisions, les fractures et les conflits internes. En 1848, elle a motivé le choix d'un système fédéral, et elle justifie l'existence de 26 cantons et de 2728 communes dans un pays comptant un peu plus de 7 millions d'habitants et 40 000 km<sup>2</sup>. La Suisse ne forme pas une nation au sens ethnique traditionnellement conféré à ce terme, car elle n'est pas basée sur une communauté de langue, de religion ou de culture. Elle représente ce que l'on appelle en allemand une *Willensnation*,

**Malcolm MacLaren** est chercheur à l'Institut de droit international public et de droit constitutionnel comparé de l'Université de Zurich, en Suisse.

forumfed.org



Les billets de banque suisses comportent des inscriptions dans les quatre langues officielles – français, allemand, italien et romanche. Les responsabilités des cantons suisses en ce qui concerne le multilinguisme sont plus importantes que celles du gouvernement fédéral car les écoles et les hôpitaux de plusieurs cantons sont situés dans des zones bilingues.

autrement dit un pays fondé sur le désir commun de ses habitants de vivre paisiblement leurs diversités. Le défi qui se pose alors aux institutions politiques consiste à faciliter tout à la fois la coexistence de communautés linguistiques ou autres et le développement d'une communauté suisse commune.

## Langue et droit

Selon le recensement fédéral opéré en l'an 2000, l'allemand est parlé pour l'essentiel dans le nord et le centre du pays par 72,5 pour cent des Suisses; le français est pratiqué dans l'ouest et compte pour 21 pour cent; l'Italien est utilisé au sud par 4,3 pour cent de la population; et le romanche se retrouve dans le canton des Grisons et ses locuteurs s'élèvent à 0,6 pour cent. L'article 4 de la Constitution fédérale stipule que ces quatre langues sont les langues nationales et précise que la

diversité linguistique et le désir de vivre ensemble représentent les fondements politiques et conceptuels de la nation. En particulier, le romanche doit être considéré comme une langue vivante qui n'est pas moins importante que l'allemand, le français et l'italien, et constitue tout autant une condition préalable à l'harmonie linguistique. La Constitution fait cependant une concession aux contraintes pratiques : les locuteurs romanches

doivent pouvoir communiquer avec l'administration fédérale dans leur propre langue, mais toutes les lois fédérales n'ont pas à être traduites en romanche.

En Suisse, le multilinguisme s'exprime tout à la fois par le droit individuel à la liberté de la langue (article 18) et par la protection de l'intégrité et de l'homogénéité de la communauté linguistique (article 70). Ces deux principes potentiellement contradictoires sont mis en œuvre par l'intermédiaire de la structure fédérale du pays.

Selon la jurisprudence et la doctrine, le principe de liberté de la langue signifie que toute personne a le droit d'utiliser n'importe quelle langue officielle pour communiquer avec une autre personne et avec les autorités.

La protection de cette liberté constitutionnelle s'inscrit cependant

CAHIER SPÉCIAL

L'unité dans  
la diversité

INDE 2007



dans le contexte de ce que l'on appelle le principe de territorialité, qui autorise une restriction de la liberté linguistique dans le but de préserver les aires traditionnelles, les frontières et l'homogénéité des territoires linguistiques. En s'assurant que les communautés linguistiques disposent de l'espace dont elles ont besoin, le principe de territorialité reconnaît qu'un individu ne peut pleinement se réaliser qu'en tant que membre d'une communauté linguistique.

Les zones linguistiques ne sont pas protégées en tant que telles. Cette délimitation s'opère plutôt au niveau cantonal. Même si la Confédération est chargée de prendre certaines mesures en faveur de l'italien et du romanche, aussi bien que de manière générale pour préserver l'harmonie linguistique, son rôle demeure subsidiaire par rapport à celui des cantons, qu'elle doit soutenir. À l'instar de la culture et de l'éducation, la politique linguistique relève des compétences cantonales. Les cantons bénéficient d'une considérable marge de manœuvre pour désigner les langues utilisées par l'administration ou les écoles et pour déterminer la manière dont leur usage sera réglementé. Il leur revient de mettre en œuvre les obligations découlant de la liberté linguistique et de la territorialité, et au besoin de les concilier.

### Zones linguistiques contre multilinguisme

Globalement, la politique suisse en matière de langue a respecté l'aspiration des citoyens à la coexistence pacifique. Néanmoins, certaines tensions persistent entre les communautés linguistiques, et les langues minoritaires sont toujours menacées :

- **Multilinguisme fédéral, monolinguisme cantonal et bilinguisme :** Le gouvernement fédéral se veut quadrilingue, mais la plupart des cantons ne connaissent qu'une seule langue officielle. Certains cantons sont bilingues, dont Berne (majorité germanophone et minorité francophone), Fribourg et le Valais (majorités francophones et minorités germanophones). Le seul canton trilingue est celui des Grisons (majorité germanophone et minorités romanche et italophone).
- **Des langues liées au territoire :** La tentative de conjuguer la liberté des langues et le principe de territorialité a fréquemment conduit à des contentieux juridiques. L'article 70 de la Constitution, censé protéger les minorités linguistiques, a parfois été utilisé par les autorités cantonales et communales pour obliger tous les enfants à fréquenter l'école publique dans la langue majoritaire. Le Tribunal fédéral a souvent dû intervenir pour tenter de réconcilier ces deux principes constitutionnels dans les régions où plusieurs communautés linguistiques cohabitent.
- **La création d'un nouveau canton :** C'est l'une des manières utilisées par la Suisse pour « résoudre » un conflit intérieur comportant une dimension linguistique. Le Jura, officiellement francophone, s'est détaché en 1978 du canton bilingue de Berne au terme d'une interminable procédure impliquant des négociations ardues et des référendums à tous les niveaux. Mais le statut des districts francophones restés dans le giron bernois demeure une source de préoccupation. Berne leur a récemment octroyé une autonomie limitée, mais certains groupes du Jura souhaiteraient plutôt les annexer.
- **Les avantages du multilinguisme :** Ces derniers temps, la Suisse a éprouvé les plus grandes difficultés à créer les conditions d'un dialogue constructif entre communautés linguistiques et autres communautés culturelles, et pour utiliser à son avantage tout le potentiel découlant de son hétérogénéité. Cette inaptitude récurrente s'est notamment traduite par d'importants désaccords entre les francophones et le reste du pays quant aux initiatives destinées à ouvrir la Suisse sur le monde.
- **Des langues « non officielles » :** La Suisse doit maintenant affronter

deux nouveaux défis en matière linguistiques. Premièrement, un dixième de sa population – principalement des résidents étrangers et des travailleurs étrangers temporaires – parle une langue autre que les langues officielles, aux premiers rangs le bosniaque, le serbe et le croate. Deuxièmement, la montée de l'anglais pose un sérieux problème aux politiciens. Certains proposent en effet que la nouvelle *lingua franca* planétaire devienne la langue véhiculaire du pays.

### La gestion d'un canton trilingue

L'expérience des Grisons illustre bien la manière dont une pluralité de langues peut se révéler tout à la fois source de problèmes culturels et d'enrichissement. Les langues officielles des Grisons sont l'allemand, l'italien et le romanche. Ce dernier est cependant peu parlé tant aux Grisons que dans le reste du pays. Parmi les habitants du canton, 73,5 pour cent parlent l'allemand, 16,9 pour cent le romanche et 8,4 pour cent l'italien. On y trouve moins de 27 000 locuteurs romanches et cette langue est peu utilisée dans l'Administration ou la justice.

L'article 3 de la Constitution des Grisons tente de réconcilier la diversité linguistique avec le respect des zones linguistiques, et de préserver l'harmonie linguistique dans l'exercice de la politique. Il prévoit que le canton et les municipalités doivent prendre les mesures nécessaires pour la préservation et la promotion du romanche et de l'italien, et pour encourager la bonne intelligence et les échanges entre les communautés linguistiques. Les municipalités et les communes doivent déterminer avec le canton les langues utilisées dans l'Administration et les écoles.

Le gouvernement cantonal a mis plus de 25 ans pour rédiger une loi sur les langues permettant l'application de cet article, et, après d'âpres débats, les citoyens des Grisons ont fini par l'adopter en juin 2007. La nouvelle loi établit le pourcentage minimal de locuteurs d'origine devant résider dans une commune pour que celle-ci soit officiellement reconnue comme unilingue. La proportion minimale de locuteurs d'origine d'une seconde langue est cependant moins élevée pour qu'une commune soit reconnue comme bilingue. Les langues en question doivent bien évidemment être l'une des langues officielles du pays. La loi favorise également les locuteurs des langues minoritaires en matière d'embauche dans l'administration cantonale, et en matière judiciaire elle fixe comme règle que la langue des débats est celle de la partie défenderesse. Cette loi a été combattue avec virulence par les germanophones des Grisons qui se sont sentis défavorisés.

### L'avenir du modèle suisse

La loi sur les langues du canton des Grisons a été saluée par certains linguistes et autres experts juridiques comme « un modèle pour toute l'Europe », mais leur avis ne fait pas l'unanimité. Certes, un État abritant une population culturellement bigarrée ne préservera son unité que si ses diverses communautés s'identifient à l'État. Bien que la Suisse ait réussi à survivre, elle ne s'est pas réellement amalgamée comme l'espéraient les fondateurs de la Confédération. Si les dispositions favorisant des cantons homogènes et puissants ont réduit les conflits sur le plan national, elles n'ont pas favorisé l'intégration.

Le parcours de la Suisse en matière de diversité rappelle également les limites d'une constitution en matière de prévention de conflits et de promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques. La Suisse est en fait moins multilingue que plusieurs fois monolingue. Le multilinguisme ne peut être imposé de l'extérieur, mais doit être nourri par un désir collectif venant de l'intérieur même de la société. 