

UNE CONCEPTION DYNAMIQUE DU PRINCIPE DE TERRITORIALITÉ LINGUISTIQUE

LA LOI SUR LES LANGUES DU CANTON DES GRISONS*

Nenad Stojanovic
Zentrum für Demokratie Aarau, Université de Zurich
nenad.stojanovic@zda.uzh.ch

Le « territoire » joue un rôle central dans le maintien et le développement d'une langue, surtout s'il s'agit d'une langue minoritaire¹. Ainsi, le principe de territorialité linguistique (PTL) postule que, en principe, dans un territoire donné il doit y avoir une seule langue officielle².

* Les premières versions de cet article ont été présentées au colloque « Gouvernance démocratique des minorités linguistiques et nationales » (Ottawa, mai 2008), au séminaire « Mardi intimes de la Chaire Hoover » (Louvain-la-Neuve, septembre 2008) et dans l'atelier « Justice linguistique » de l'European Consortium for Political Research ECPR (Potsdam, septembre 2009). L'auteur remercie les participants, en particulier Jessica Allina-Pisano, Helder De Schutter, Andrew Shorten, Henry Tulkens et Philippe Van Parijs, ainsi que les trois évaluateurs anonymes de cette revue, de leurs suggestions et critiques constructives.

Note : sauf si indiqué autrement, toutes les citations dont la source est en langue étrangère, ont été traduites en français par l'auteur.

1. Jean Laponce, 1984, *Langue et territoire*, Québec, Presses de l'Université Laval; Philippe Van Parijs, 2000, « Must Europe Be Belgian? On Democratic Citizenship in Multilingual Policies », dans *The Demands of Citizenship*, sous la dir. de Catriona MacKinnon et Iain Hamsher-Monk, New York et Londres, Continuum, p. 235-253.
2. Cette définition du PTL correspond à ce que Denise G. Réaume (2003, « Beyond Personality: The Territorial and Personal Principles of Language Policy Reconsidered », dans *Language Rights and Political Theory*, sous la dir. de Will Kymlicka et Alan Patten, Oxford, Oxford University Press, p. 271-295) appelle le modèle du « monolinguisme territorial » (*territorial unilingualism*), dont les principaux défenseurs seraient Jean Laponce et Philippe Van Parijs. Kenneth McRoberts (1989, « Making Canada Bilingual: Illusions and Delusions of Federal Language Policy », dans *Federalism and*

Dans la littérature, nous trouvons deux justifications principales du PTL : assurer le « contexte de choix » linguistique et assurer la survie des langues menacées³. La première stipule que les personnes ont le droit de vivre dans le contexte de choix linguistique qui leur est propre. Cela serait une exigence des principes de justice dans un État libéral⁴. Respecter les individus appartenant à un groupe linguistique signifie, dès lors, leur attribuer un territoire dans lequel seulement *une* langue – la langue de ce groupe – serait reconnue.

La deuxième justification du PTL postule que la reconnaissance d'une langue dans un territoire donné constitue la seule réponse institutionnelle pour protéger des langues menacées de disparition. Selon Philippe Van Parijs, « *To protect vulnerable languages, there is, under circumstances of high mobility, at best one effective strategy, the firm application of the linguistic territoriality principle: Cuius regio, eius lingua*⁵. »

Le PTL a été l'objet de plusieurs critiques. Ainsi, dans un article récent, Helder De Schutter affirme :

It seems to me that [Kymlicka's] normative defense of linguistic and cultural rights is grounded in an unrealistically homogeneous concept of language and culture. Kymlicka presents a view of the world as a transparent mosaic of cultural and linguistic blocs, where clear and stable boundaries mark off monolingual and monocultural societies [...] The same can be said with regard to Van Parijs's proposal: the guideline to make "the language of

Political Community: Essays in Honour of Donald Smiley, sous la dir. de David P. Shugarman et Reg Whitaker, Peterborough, Broadview Press, p. 143) affirme que les politiques linguistiques basées sur la territorialité ont tendance à favoriser le monolinguisme : elles essaient de convertir une population plurilingue dans une population monolingue ou de favoriser une langue aux dépens des autres.

3. Helder De Schutter, 2008, « The Linguistic Territoriality Principle – A Critique », *Journal of Applied Philosophy*, vol. 25, n° 2, p. 105-120. Pour un compte rendu plus détaillé de différentes justifications possibles des droits des minorités linguistiques, où le PTL joue un rôle important, voir notamment Alan Patten, 2009, « Survey Article: The Justification of Minority Language Rights », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 17, n° 1, p. 102-128. Il convient aussi de rappeler que la définition et la portée des « droits linguistiques » sont très disputées dans la littérature. « *There is no universal understanding of language rights* », souligne, par exemple, Xabier Arzoz (2009, « Language Rights as Legal Norms », *European Public Law*, vol. 15, n° 4, p. 573).
4. Will Kymlicka, 1995, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press.
5. Philippe Van Parijs, 2000, « The Ground Floor of the World. On the Socio-economic Consequences of Linguistic Globalization », *International Political Science Review*, vol. 21, n° 2, p. 219.

Résumé. Selon le principe de territorialité linguistique (PTL), il peut y avoir une seule langue officielle dans un territoire donné: *cuius regio, eius lingua*. Une fois établies, les frontières linguistiques ne peuvent que difficilement être modifiées. Selon les défenseurs du PTL, il s'agit du meilleur moyen de protéger les langues menacées; il offre également un «contexte de choix» aux individus. Ses adversaires, par contre, montrent du doigt les hauts coûts du PTL dans des sociétés multilingues, surtout en ce qui concerne la liberté et l'identité des individus qui parlent des langues non reconnues officiellement. Or la plupart de ces critiques peuvent être rejetées si nous adoptons une conception plus dynamique du PTL. Ainsi, le «territoire» pertinent ne doit pas forcément être l'État-nation ou un État fédéré et la modification des frontières linguistiques peut être explicitement admise et soumise à des procédures transparentes de la démocratie directe. La nouvelle loi sur les langues introduite dans le canton trilingue (allemand/romanche/italien) des Grisons, en Suisse, s'insère dans ce cas de figure et offre des solutions intéressantes afin de protéger le romanche, la langue menacée.

Abstract. The linguistic territoriality principle (LTP) states that each territory can have only one official language: *cuius regio, eius lingua*. Once established, the linguistic borders can hardly be changed. Its advocates claim that the LTP is the best way to protect vulnerable languages and that it ensures a “context of choice” to individuals. Critics, however, stress the high costs of the LTP in multilingual settings, especially with regard to identity and freedom of individuals whose language has not been officially recognized. The article argues that most critiques can be tackled by adopting a more dynamic conception of the LTP. Thus the relevant “territory” must not be the nation-state and not even a federal unit and changes of linguistic borders can be explicitly permitted and submitted to transparent direct-democratic procedures. A recent language law introduced in the trilingual (German/Italian/Romansh) canton of the Grisons, Switzerland, nicely fits this model. It provides interesting solutions of protection for Romansh, a language whose survival is menaced.

a particular territory the only admissible one in that territory” proceeds on the assumption that there actually is one language in that territory, and that linguistic and territorial boundaries do overlap⁶.

Selon Helder De Schutter, le PTL crée des injustices dans deux contextes différents: dans les territoires linguistiquement mixtes (c'est-à-dire là où il y a au moins deux groupes linguistiques dont les membres sont en général monolingues) et dans les territoires avec un pourcentage considérable de personnes bilingues. Cet auteur affirme que, dans le premier cas, le PTL ne peut que

6. De Schutter, «The Linguistic Territoriality Principle – A Critique», p. 110-111.

signifier deux choses: reconnaître seulement une langue comme langue officielle ou créer un territoire linguistiquement homogène à travers le «nettoyage» linguistique et l'assimilation. Une autre forme d'injustice serait l'incapacité du PTL de permettre un certain degré d'hybridité linguistique: frontières linguistiques flexibles, recoupement culturel, diffusion culturelle, diglossie, bilinguisme.

Le but de cet article est de présenter et d'analyser un exemple empirique qui démontre qu'être en faveur du PTL ne signifie pas nécessairement défendre un PTL *rigide* (un territoire = une langue). Il se peut qu'il y ait des endroits où une application rigide du PTL a effectivement produit des injustices. Mais il est bien possible d'imaginer une conception *plus dynamique* du PTL. En d'autres termes, il doit y avoir une voie moyenne entre le PTL rigide et la situation anarchique, où chaque citoyen et chaque citoyenne aurait la liberté d'utiliser sa langue dans la sphère publique, ainsi que le droit de recevoir des services étatiques dans cette langue, indépendamment du contexte social et historique dans lequel il ou elle se situe.

D'autres auteurs ont aussi critiqué la version rigide du PTL, en essayant de développer des variantes plus flexibles, notamment dans des contextes bilingues⁷. Dès lors, ce texte n'a pas l'intention d'avancer une typologie entièrement nouvelle de différentes versions possibles du PTL. Plutôt, en utilisant une approche inductive, nous aimerions illustrer ce qu'une conception dynamique pourrait comporter dans un cas concret. Cette mise en question du PTL rigide passe par les interrogations suivantes: Quel est le «territoire» pertinent? Quel est l'horizon temporel du PTL (est-il éternel ou est-il, en principe, ouvert aux modifications)? Comment définir la «communauté linguistique» qui est censée en profiter? Nous allons, à travers l'exemple de la nouvelle Loi sur les langues du canton des Grisons, en Suisse, chercher des réponses à ces questions. Elles nous permettront de concevoir, dans le cadre de la théorie politique contemporaine, une conception plus dynamique du PTL.

LE CONTEXTE LINGUISTIQUE SUISSE

La Suisse est traditionnellement considérée comme le meilleur exemple d'une démocratie plurilingue stable, où les quatre langues parlées par ses citoyens – l'allemand, le français, l'italien et le

7. Voir, entre autres: Alan Patten, 2003, «What Kind of Bilingualism?», dans *Language Rights and Political Theory*, sous la dir. de Will Kymlicka et Alan Patten, *op. cit.*, p. 296-321; et Réaume, «Beyond Personality», *op. cit.*

romanche – ont été reconnues comme « nationales et officielles »⁸. Selon Will Kymlicka, la Suisse serait même le *seul* État au monde où le groupe linguistique majoritaire – c'est-à-dire les germanophones (« Alémaniques ») – n'aurait jamais cherché à imposer sa langue aux autres groupes :

[A]t one point or another, virtually every Western democracy has sought to define itself as a mono-national state. The only exception to this pattern in the West that I know of is Switzerland. Switzerland never attempted to try to construct a single national language on the territory of the state⁹.

Néanmoins, à cause de la structure très décentralisée et fédéraliste de la Suisse, il n'est pas toujours utile de considérer exclusivement le niveau fédéral. En effet, la politique linguistique est avant tout une compétence cantonale¹⁰. La grande majorité des cantons (22 sur 26) sont officiellement *monolingues* et appliquent le PTL dans leurs territoires respectifs. Trois cantons sont bilingues (français/allemand) : Berne, Fribourg et Valais. Un seul canton, les Grisons¹¹, est trilingue (allemand/romanche/italien).

À l'intérieur des cantons plurilingues, les minorités linguistiques n'ont pas toujours eu la vie facile pour obtenir la parité de traitement. C'était le cas de la minorité francophone dans le canton de Berne, mais aussi des minorités germanophones dans les cantons de Fribourg et du Valais¹². Néanmoins, grâce au fait que dans ces trois cantons le PTL a été assez strictement appliqué

-
8. Une exception est le romanche, qui est une langue nationale (depuis 1938) et partiellement officielle (depuis 1996 ; voir ci-dessous).
 9. Will Kymlicka, 2007, « The Global Diffusion of Multiculturalism: Trends, Causes, Consequences », dans *Accommodating Cultural Diversity*, sous la dir. de Stephen Tierney, Aldershot, Ashgate, p. 18.
 10. Sur la politique des langues en Suisse, voir, en particulier : Département fédéral de l'intérieur, 1989, *Le quadrilinguisme en Suisse – présent et futur*, Berne, Chancellerie fédérale ; François Grin, 1999, *Language Policy in Multilingual Switzerland: Overview and Recent Developments*, Flensburg, European Centre for Minority Issues ; Dagmar Richter, 2005, *Sprachenordnung und Minderheitenschutz im schweizerischen Bundesstaat. Relativität des Sprachenrechts und Sicherung des Sprachenfriedens* [Régime linguistique et protection des minorités dans l'État fédéral suisse. La relativité du droit des langues et le maintien de la paix linguistique], Berlin, Springer.
 11. En allemand : *Graubünden* ; en romanche : *Grischun* ; en italien : *Grigioni*.
 12. L'ambition de cet article n'est pas de présenter un compte rendu complet de l'application du PTL en Suisse. Il importe cependant d'observer que le PTL n'a pas été ancré d'une manière univoque dans le système juridique suisse. Selon certains juristes, il s'agirait plutôt d'un principe constitutionnel non écrit, qui est parfois en collision avec le principe de la liberté de la langue. (Voir, notamment : Andréas Auer, 1992, « D'une liberté non écrite

au niveau sous-cantonal (notamment communal), ces minorités linguistiques ont pu préserver leur langue et leur poids démographique à l'intérieur de « leurs » territoires traditionnels.

En réalité, le seule groupe linguistique de la Suisse dont la survie, à long terme, est véritablement mise en question, est celui de langue romanche, dans le canton des Grisons¹³. En 1970, le romanche était la première langue de 23 % des citoyens suisses dans les Grisons, alors qu'en 2000, ils n'étaient plus que 14 %¹⁴. Comme l'a souligné Christine Marti-Rolli, il y a une trentaine d'années déjà,

qui n'aurait pas dû l'être : la liberté de la langue », *Pratique juridique actuelle*, vol. 8, p. 955-964 ; et Alexandre Papaux, 1997, « Droit des langues en Suisse : état des lieux », *Revue suisse de science politique*, vol. 3, n° 2, p. 131-134.)

13. Il existe de nombreux travaux sur le romanche. Pour un aperçu général, voir Matthias Gross, 2004, *Romanche. Facts & Figures*, Coire, Lia Rumantscha. Pour une analyse dans le domaine de la linguistique, voir Clau Solèr, 1997, « Rätoromanische Schweiz » [La Suisse romanche], dans *Kontaktlinguistik. Handbücher zur Sprach- und Kommunikationswissenschaft* [La linguistique de contact. Les manuels de sciences du langage et de la communication], sous la dir. de Hans Goebel, Peter H. Nelde, Zdenek Stáry et Wolfgang Wölck, Berlin, De Gruyter, p. 1879-1886. Pour une analyse de la situation juridique du romanche, voir Gian-Reto Giere, 1956, *Die Rechtsstellung des Rätoromanischen in der Schweiz* [La condition juridique du romanche en Suisse], thèse de doctorat, Zurich, Université de Zurich ; ainsi que Rudolf Viletta, 1978, *Abhandlungen zum Sprachenrecht mit besonderer Berücksichtigung des Rechts der Gemeinden des Kantons Graubünden* [Réflexions sur le droit des langues, en particulier concernant les lois communales dans le canton des Grisons], thèse de doctorat, Zurich, Université de Zurich. Finalement, une intéressante étude sociologique sur les « biographies linguistiques » des Romanches a été publiée récemment dans le cadre d'un projet du Fonds national suisse de recherche scientifique (FNRS) : Renata Coray, 2009, *Schlussbericht. Rätoromanische Sprachbiographien* [Rapport final. Les biographies linguistiques des Romanches], Berne, FNRS, [http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/medienmitteilungen/mm_091124_schlussbericht.pdf], consulté le 8 mars 2010.
14. Dans cet article, nous nous concentrons exclusivement sur les *groupes linguistiques suisses autochtones*. Les langues des citoyens étrangers qui habitent la Suisse ne sont pas prises en considération. La séparation, sur les plans théorique et analytique, de ces deux catégories de groupes linguistiques peut être critiquée, mais elle est souvent utilisée dans la littérature contemporaine sur le multiculturalisme et le plurilinguisme. (Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, *op. cit.* À ce sujet, voir également François Grin, 1994, « Combining Immigrant and Autochthonous Language Rights : A Territorial Approach to Multilingualism », dans *Linguistic Human Rights: Overcoming Linguistic Discrimination*, sous la dir. de Tove Skutnabb-Kangas et Robert Phillipson, Berlin, Mouton de Gruyter, p. 31-48.)

[L]e canton des Grisons connaît un problème linguistique et c'est sans doute le plus grave de la Suisse. En effet, le romanche est menacé de disparition; cette menace n'est pas nouvelle mais elle se précise [...] Actuellement, la situation est critique: la population romanche diminue régulièrement et l'on peut prévoir que dans quelques dizaines d'années, seuls les vieillards s'exprimeront encore dans cette langue perdue définitivement pour l'humanité¹⁵.

Dès lors, c'est bien le cas de la minorité romanche qu'il faut examiner pour voir ce qu'un État démocratique et libéral peut ou doit faire afin d'aider une langue autochtone à survivre (si l'on partage l'idée que cela devrait être la tâche d'un État libéral, ce qui est loin d'être acquis¹⁶). Dans cette optique, le canton des Grisons représente un cas d'étude formidable. En 2006, son Parlement cantonal a adopté la Loi sur les langues (*LLang*); en 2007, ses citoyens l'ont approuvée lors d'un référendum. Le but principal de cette loi est de protéger et de promouvoir les deux langues minoritaires des Grisons, l'italien et le romanche. Mais le véritable but est d'abord la protection du romanche¹⁷. La loi prévoit des dispositions de sauvegarde des langues minoritaires qui ne sont pas forcément évidentes, même dans un État plurilingue comme la Suisse. Par exemple, elle affirme qu'il suffit qu'un groupe linguistique constitue au moins 40 % de la population dans une commune pour que celle-ci reste officiellement « monolingue ». Il s'agit clairement d'une tentative de protéger la langue romanche dans « ses » territoires traditionnels.

Nous allons d'abord brièvement illustrer le contexte général de la langue romanche dans les Grisons. Ensuite, nous présenterons en détail les dispositions les plus importantes de la *LLang*, nous appuyant notamment sur les débats parlementaires et les documents officiels. Dans la conclusion, nous essayerons de tirer quelques leçons utiles pour les débats actuels en théorie politique contemporaine qui concernent les droits des minorités linguistiques.

15. Christine Marti-Rolli, 1978, *La Liberté de la langue en droit suisse*, thèse de licence et de doctorat, Lausanne, Université de Lausanne, p. 105.

16. Voir Brian Barry, 1999, « Statism and Nationalism: A Cosmopolitan Critique », dans *Global Justice (Nomos XLI)*, sous la dir. de Ian Shapiro et Lea Brilmayer, New York, New York University Press, p. 56.

17. Cette loi n'a pas encore été examinée dans la littérature scientifique. Une exception est l'article de Thomas Burri et Malcolm MacLaren, 2007, « Neuere Entwicklungen und andauernde Herausforderungen in der Sprachenpolitik » [Les nouveaux développements et les défis permanents dans la politique des langues], *Jusletter*, vol. 5, novembre, p. 3.

LE ROMANCHE¹⁸

Dès la naissance de la fédération suisse moderne, en 1848, l'allemand, le français et l'italien étaient déclarés langues nationales et officielles. En 1938, le romanche est devenu la quatrième langue *nationale*, mais non encore officielle. Finalement, depuis 1996, le romanche est aussi une langue officielle partielle, c'est-à-dire seulement dans le cadre des « rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche » (Constitution fédérale de la Confédération helvétique / CF, art. 70, al. 1.)¹⁹. En outre, la Confédération se donne comme buts d'encourager les échanges entre les communautés linguistiques (art. 70, al. 3, CF) et de prendre des mesures de soutien pour la sauvegarde et la promotion des langues romanche et italienne (art. 70, al. 4, CF).

Cela dit, en 1880 déjà, l'allemand, le romanche et l'italien ont été reconnus comme « langues cantonales » dans les Grisons²⁰. Leur emploi a été réglé aux niveaux de l'administration publique cantonale, de la justice et (partiellement) dans les écoles. En général, on peut affirmer que le canton avait laissé aux communes la faculté de déterminer leur(s) langue(s) officielle(s). Cela peut ressembler, à première vue, à une application du PTL au niveau plus bas. En réalité, le PTL n'a pas vraiment fonctionné dans le cas du romanche. Il n'y a jamais eu, par exemple, une définition juridique claire du « territoire romanche »²¹. En effet, jusqu'en 2008, il n'y a même pas eu une véritable loi sur les langues dans les Grisons. Dans les décennies précédentes, plusieurs tentatives allant dans ce sens avaient échoué²².

18. Nous remercions Nadine Perraudin de son assistance pour l'élaboration de cette section.

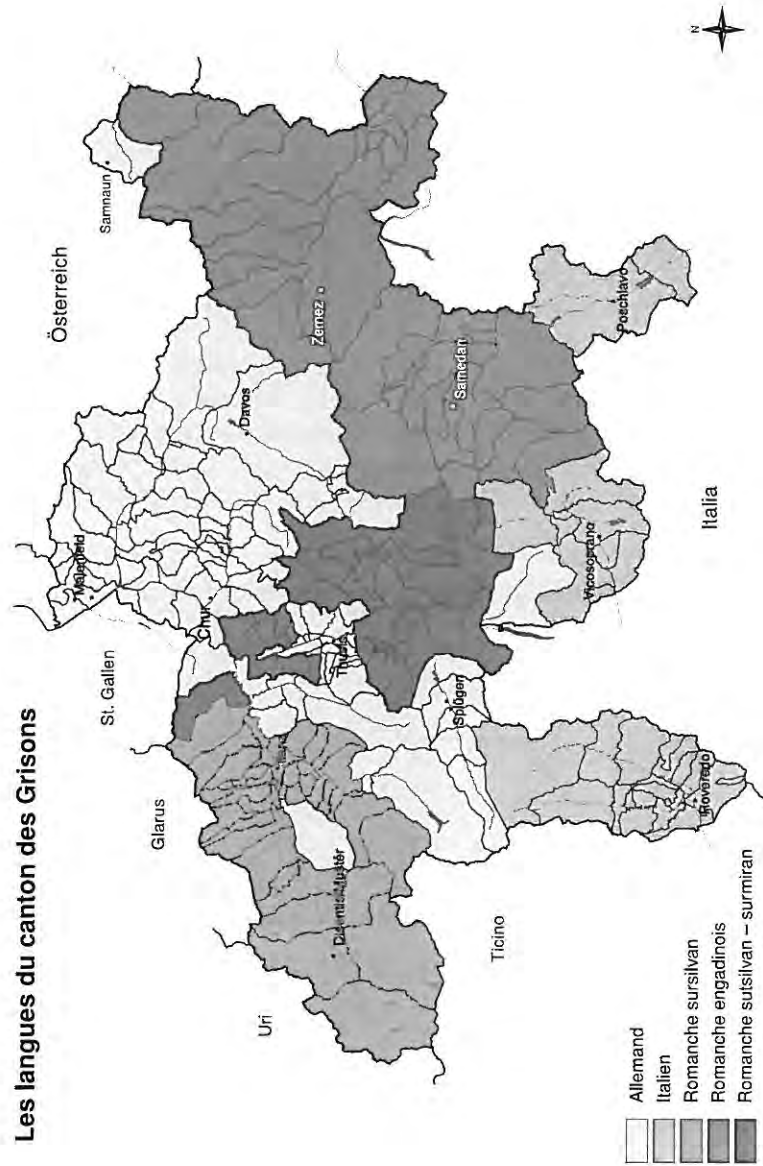
19. Le texte de la CF est disponible en ligne : [<http://www.admin.ch/ch/f/rs/c101.html>], consulté le 8 mars 2010.

20. En 1794, l'assemblée cantonale (*Standesversammlung*), sous l'influence de la Révolution française, avait déclaré le français comme quatrième langue du canton, même si cette langue n'était pas parlée par les habitants des Grisons! (Richter, *Sprachenordnung und Minderheitenschutz*..., p. 879.) Cependant, les constitutions du canton des Grisons de 1803, de 1814 et de 1854 étaient muettes sur la question linguistique, sauf en ce qui concerne la langue du protocole au Parlement cantonal. Une loi de 1803, en effet, indiquait l'allemand comme « langue officielle principale » (*Hauptamtssprache*), tandis que la Constitution de 1814 déclarait que l'allemand était la langue du protocole. (Voir aussi Marti-Rolli, *La liberté de la Langue en droit suisse*, p. 100.)

21. Rudolf Viletta, 1984, « Die Rätoromanen. Geduldetes Relikt oder gleichberechtigter Teil der Eidgenossenschaft ? » [Les Romanches. Des vestiges tolérés ou une partie de la Suisse qui a droit à un traitement égal ?], dans *Minderheiten in der Schweiz* [Les minorités en Suisse], sous la dir. d'Alfred Cattani et Alfred A. Häslar, Zurich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, p. 95-142.

22. *Id.*, p. 133.

Figure 1. Canton des Grisons. Aires linguistiques traditionnelles de l'allemand, de l'italien et du romanche



L'évolution du romanche, de 1880 à nos jours (tableau 1), est significative. Avant 1880, les idiomes romanches²³ étaient parlés par une majorité des habitants des Grisons. En 1880, le romanche est passé derrière l'allemand, qui était désormais la langue maternelle de 46 % de la population. Le romanche a gardé toutefois une forte présence avec 40 % de personnes qui le considéraient comme leur langue maternelle. Dans les décennies suivantes, la situation du romanche s'est fortement détériorée, au fur et à mesure que l'allemand progressait. En 1980, son pourcentage était de 22 %. À partir de 1990, les données du recensement étaient plus différenciées : on distingue désormais entre la langue « la mieux maîtrisée » et la langue « la mieux maîtrisée et/ou parlée au sein de la famille, de l'école et/ou du travail ». Cette différenciation est intéressante, car elle permet de révéler que le pourcentage de la population qui affirme maîtriser le romanche (14,5 %, en 2000) est nettement plus faible que lorsqu'on pose la question sur la langue parlée en famille, à l'école ou au travail (21,5 %, en 2000).

Dès lors, il est clair que la langue romanche vit une situation extrêmement difficile et qu'elle perd progressivement du terrain face aux deux autres langues du canton. En effet, l'autre langue minoritaire – l'italien – est restée relativement stable au cours des décennies.

Tableau 1. Statistiques des langues dans le canton des Grisons, de 1880 à 2000 (pourcentages entre parenthèses)

	1880	1980	1990		2000	
	LM	LM	ML	ML/LP*	ML	ML/LP*
D	43 664 (46,0)	98 645 (59,9)	113 611 (65,3)	144 439 (83,1)	127 755 (68,3)	157 827 (84,4)
R	37 794 (39,8)	36 017 (21,9)	29 679 (17,0)	41 067 (23,6)	27 038 (14,5)	40 168 (21,5)
I	12 976 (13,7)	22 199 (13,5)	19 190 (11,0)	39 089 (22,5)	19 106 (10,2)	42 901 (22,9)
A	557 (0,6)	7 780 (4,7)	11 410 (6,6)		13 159 (7,0)	
T	94 991 (100,0)	164 641 (100,0)	173 890 (100,0)		187 058 (100,0)	

Notes: 1880-1980: LM = langue maternelle. 1990-2000: ML = langue la mieux maîtrisée; ML/LP = ML et/ou langue régulièrement parlée en famille et/ou respectivement à l'école ou au travail. D = allemand; R = romanche; I = italien; A = autres langues; T = total. (*) = chiffres harmonisés 1990-2000, OFS, mai 2004. Source: Office fédéral de la statistique (OFS); Gross, *Romanche. Facts & Figures*, p. 26.

23. Loin d'être monolithique, le romanche compte cinq idiomes principaux (voir fig. 1). Le *puter* (en Haute-Engadine) et le *vallader* (en Basse-Engadine) forment ensemble le sous-groupe engadinois ou *rumantsch ladin*. Le *sursilvan* est parlé dans la région du Rhin antérieur; le *sutsilvan* dans la vallée du Rhin postérieur; le *surmiran* dans les vallées de l'Albula et du Julier.

Les raisons du recul du romanche sont multiples²⁴. Au-delà des transformations dans la structure économique, l'immigration d'allophones et l'émigration des jeunes Romanches, les raisons les plus souvent citées pour expliquer ce recul sont les suivantes : l'absence d'un centre économique-culturel ; l'absence d'un arrière-pays romanche ; la dépendance économique vis-à-vis de la Suisse alémanique ; l'influence des médias de langue allemande ; la présence insuffisante du romanche dans la vie publique et l'économie privée ; le fractionnement du romanche en plusieurs idiomes ; l'absence d'une langue romanche unifiée²⁵.

La situation dans laquelle se trouve le romanche est bien illustrée dans un discours que Vincent Augustin – président de *Lia Rumantscha*, association faîtière pour la promotion du romanche, et député au Grand Conseil [Parlement] du canton des Grisons – a prononcé lors du débat parlementaire sur la *LLang* :

La langue allemande est la plus puissante. C'est la langue avec plus de prestige. Du point de vue des Romanches, elle offre plus de possibilités de nature économique. La situation de départ, en ce qui concerne la relation entre le romanche et l'allemand, est bien différente de celle entre l'italien et l'allemand. L'italien, c'est quand même une langue avec une nation derrière elle. C'est une importante langue régionale européenne, tandis que le romanche est une petite langue de ce pays, une langue semi-officielle de la nation suisse²⁶.

Pour lutter contre cet état de fait, un certain nombre de mesures ont été mises en place : la création d'une langue écrite commune ; l'expansion de la radio et de la télévision romanche ; l'encouragement du romanche dans les écoles supérieures et professionnelles ; les subventions fédérales et cantonales. Mais ces mesures n'ont pas réussi à freiner le recul de cette langue.

24. Gross, *Romanche. Facts & Figures*, p. 36. Voir aussi Jean-Jacques Furer, 2005, *Die aktuelle Lage des Romanischen* [La situation actuelle de la langue romanche], Neuchâtel, Office fédéral de la statistique, [<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/themen/01/22/lexi.Document.66873.pdf>], consulté le 8 mars 2010.

25. Le *rumantsch grischun* – langue écrite mais non parlée – a été créé seulement en 1982 et a eu, par la suite, un parcours très difficile en ce qui concerne son acceptation par les Romanches mêmes. Il est enseigné dans les écoles de certaines communes romanches seulement à partir de 2007.

26. Canton des Grisons, 2006, *Beschluss- und Wortlautprotokolle des Grossen Rates. Session vom 16. Oktober 2006 bis 19. Oktober 2006* [Procès-verbaux du Grand Conseil. Session du 16 au 19 octobre 2006], [http://www1.gr.ch/Deutsch/Institutionen/Parlament/Protokolle_Sessionen/oktober2006/34_wp_donnerstagvormittag.pdf], consulté le 22 décembre 2009, p. 532.

Avec l'adoption de la *LLang*, le canton des Grisons dispose désormais d'un instrument nouveau qui pourrait donner un coup de main plus décisif à la survie du romanche.

LA LOI SUR LES LANGUES

Avant de présenter les principales dispositions de la *LLang*, il est utile de citer l'article 3 de la nouvelle Constitution²⁷ du canton des Grisons, adoptée en 2003 :

1. L'allemand, le romanche et l'italien sont les langues cantonales et officielles équivalentes²⁸ des Grisons.
2. Le Canton et les communes soutiennent les langues romanche et italienne et prennent les mesures nécessaires pour les sauvegarder et [les] promouvoir. Ils encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques.
3. Les communes et les arrondissements déterminent leurs langues officielles et scolaires dans le cadre de leurs compétences et en coopération avec le Canton. Pour ce faire, ils prennent en considération la composition linguistique traditionnelle et tiennent compte des minorités linguistiques autochtones.

On pourrait résumer les trois alinéas de l'article 3 de la Constitution cantonale de la manière suivante. Le premier est consacré à la *reconnaissance* officielle des trois langues. Le deuxième précise que deux langues statistiquement minoritaires ne peuvent pas se contenter de la reconnaissance et de l'égalité, mais qu'elles ont besoin d'un soutien particulier pour assurer leur « sauvegarde », c'est-à-dire leur *survie*. En même temps, cet alinéa souligne que les groupes linguistiques ne doivent pas vivre dans l'isolement,

27. Confédération suisse, 2008, *Verfassung des Kantons Graubünden* [Constitution du canton des Grisons], [<http://www.admin.ch/ch/f/rs/1/131.226.fr.pdf>], consulté le 8 mars 2010, p. 1-2. [Trad. Jean-Jacques Furet, dans Gross, *Romanche. Facts & Figures*, p. 41.]

28. En allemand : *gleichwertig*, c'est-à-dire « de même valeur ». Lors des travaux parlementaires sur la nouvelle Constitution, il y avait une discussion sur le concept d'« équité ». Finalement, *gleichwertig* a été préféré par rapport à l'expression (bien plus contraignante) *gleichberechtigt* (« avoir droit à un traitement égal »). (Christina Bundi, 2003, « Der Entwurf für eine neue Bündner Kantonsverfassung » [Le projet de nouvelle constitution des Grisons], dans *Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte. Beiträge für Alfred Kölz* [Réflexions sur l'État démocratique et son histoire. Les contributions en mémoire d'Alfred Kölz], sous la dir. d'Isabelle Häner, Zurich, Schulthess, p. 244.)

mais qu'il est nécessaire d'avoir des instruments pour promouvoir leur *cohésion*. Le troisième n'est rien d'autre que l'affirmation du *principe de territorialité* à l'échelon communal avec une référence au respect de la *distribution historique* des langues dans le territoire.

La Constitution cantonale, donc, fixe le cadre et indique les objectifs généraux concernant le plurilinguisme dans les Grisons. Mais, pour rendre concret l'article 3 de la Constitution, il fallait le spécifier dans une loi. C'était précisément le but de la *LLang* que le gouvernement cantonal avait proposée au Parlement en mai 2006, à la suite d'une procédure de consultation. Le projet de loi a été d'abord discuté, et légèrement modifié, au sein d'une commission parlementaire. Le Grand Conseil en a débattu lors de sa session d'octobre 2006. Voici les principales dispositions de cette loi, telles qu'elles figurent dans la version définitive adoptée par le Parlement le 20 octobre 2006.

Principe de territorialité

L'article 1 de la *LLang* affirme que son objectif principal est «le maintien et la promotion des langues romanche et italienne», ainsi que «le soutien du romanche, la langue cantonale menacée, avec des mesures particulières». En outre, la loi stipule que toutes les collectivités publiques des Grisons (le canton, les communes, les associations régionales et communales, les districts, etc.) doivent, dans l'accomplissement de leurs tâches, «tenir compte de la composition linguistique traditionnelle des régions» et qu'elles doivent chercher à respecter la «communauté linguistique autochtone²⁹» d'un territoire donné. Il s'agit donc de donner suite au PTL au niveau sous-cantonal.

Privilégier les personnes plurilingues dans l'administration cantonale

L'article 6 de la *LLang* affirme que, «à parité des qualifications», l'administration cantonale doit, «en règle générale», privilégier les candidates et les candidats qui «ont des connaissances» d'une deuxième, voire de la troisième langue *cantonale*. Cette

29. L'expression allemande *angestammte Sprachgemeinschaft* a été traduite, dans la version officielle italienne de cet article de la *LLang*, par «communauté linguistique autochtone» [*comunità linguistica autoctona*], tandis que dans la version officielle romanche on parle de la «communauté linguistique traditionnelle» [*communitad linguistica tradiziunala*].

disposition octroie *de facto* un avantage aux personnes issues des groupes linguistiques minoritaires et surtout aux Romanches. Tous les Romanches, en effet, parlent couramment, et souvent sans accent, le dialecte alémanique des Grisons (c'est-à-dire l'idiome parlé, utilisé le plus souvent par les germanophones), ainsi que l'allemand standard. Ils vivent donc une situation de « bilinguisme déséquilibré complémentaire » avec l'allemand (dans ses deux formes : dialectale et standard)³⁰. Une bonne partie de Romanches ont aussi de bonnes connaissances (au moins passives) de l'italien. La plupart des italophones des Grisons parlent aussi l'allemand mais, en général, moins bien que les Romanches. Très rarement, ils parlent l'un des idiomes romanches. Par contre, seulement une minorité des Alémaniques parlent une deuxième langue cantonale (en général l'italien plutôt que le romanche).

Cependant, on peut considérer cette disposition de la loi comme une correction de la discrimination systématique, c'est-à-dire d'un contexte d'injustice (non nécessairement intentionnelle) dont ont été victimes les personnes parlant le romanche. D'un côté, ils ont été « obligés » à apprendre l'allemand et à s'assimiler à la « culture sociétale » dominante pour avoir un véritable « contexte de choix » kymlickien, par exemple en ce qui concerne l'accès au travail, à la culture et aux loisirs. De l'autre, ils ont vécu une situation dans laquelle leur langue maternelle n'était pas suffisamment valorisée³¹.

Mais on peut lire l'article 6 d'une autre façon, comme une mesure de promotion du plurilinguisme *en général*. On pourrait, en fait, s'attendre que l'un des effets de cet article soit d'inciter un nombre majeur des Alémaniques à apprendre le romanche ou l'italien, ou les deux langues.

Finalement, il faut souligner le caractère souple et flexible de cette règle. Il ne s'agit pas d'un système de quotas ethnolinguistiques, tel celui qui existe, par exemple, dans la région italienne voisine du Tyrol du Sud³².

30. Nous remercions un évaluateur anonyme de cette formulation.

31. Sur le problème de discrimination des Romanches, voir : Viletta, « Die Rätromanen... », p. 95-142; et Coray, *Schlussbericht. Rätromanische Sprachbiographien...*, *op. cit.*

32. Le Tyrol du Sud a une constellation linguistique semblable à celle des Grisons, avec l'allemand, l'italien et le ladin (proche des idiomes romanches des Grisons) comme langues officielles. Tous les postes dans l'administration publique et dans les institutions politiques y sont répartis selon un système des quotas rigides, connu sous l'appellation *proporzionale etnica*. (Emma Lantsehner et Giovanni Poggeschi, 2008, « Quota System, Census and Declaration of Affiliation to a Linguistic Group », dans *Tolerance through*

Premièrement, la clause concernant la «parité des qualifications» permet d'éviter qu'un Romanche ou un italoophone, moins qualifiés par rapport à un Alémanique, n'obtienne le poste. Cela diminue le nombre potentiel de frustrations chez des candidats issus du groupe linguistique majoritaire. Deuxièmement, cette disposition doit être appliquée «en règle générale», ce qui permet des exceptions. Troisièmement, avoir des «connaissances» d'une deuxième ou d'une troisième langue laisse complètement ouverte la question de la véritable compétence dans une autre langue, en particulier concernant les connaissances actives (parler, écrire).

Tout cela laisse présupposer que l'importance de l'article 6 soit avant tout *symbolique*. Son impact réel sur la promotion du plurilinguisme dans l'administration cantonale ne sera probablement pas très fort.

Les langues des tribunaux

La *LLang* (art. 7, 8, 9, 10) règle l'utilisation des langues dans les tribunaux cantonaux et les tribunaux des districts. Dans les tribunaux cantonaux, les parties impliquées peuvent, désormais, transmettre toute la documentation dans la langue de leur choix (art. 8, al. 1). La «langue procédurale» doit correspondre, «en règle générale», à la langue utilisée dans la décision concernée ou dans la langue que la partie accusée maîtrise bien. Cela, en soi, permet aux Romanches de présenter la documentation écrite dans leur langue, mais ne leur garantit pas la possibilité de s'exprimer en romanche pendant la procédure, car la plupart des décisions sont rédigées en allemand et, de toute façon, les Romanches maîtrisent bien l'allemand. Il se peut même qu'ils connaissent mieux ou uniquement le langage juridique allemand (par exemple, parce qu'ils ont fait leurs études supérieures en allemand)³³. Dans la pratique, donc, les solutions pragmatiques vont prévaloir.

Bien plus intéressantes sont les dispositions qui règlent l'utilisation des langues au niveau des tribunaux des districts (art. 9 et 10). Concernant les districts monolingues, la *LLang* affirme

Law: Self-Government and Group Rights in South Tyrol, sous la dir. de Jens Woelk, Francesco Palermo et Joseph Marko, Leiden, Martinus Nihoff Publisher, p. 219-233.)

33. Ainsi, beaucoup de Romanches préfèrent recevoir la documentation concernant les votations en allemand plutôt qu'en *rumantsch grischun*. (Matthias Grünert, Mathias Piconi, Regola Cathomas et Thomas Gadmer, 2008, *Das Funktionieren der Dreisprachigkeit im Kanton Graubünden* [Le fonctionnement du trilinguisme dans le canton des Grisons], Tubingue et Bâle, Francke, p. 369.)

que toute la documentation doit être transmise dans la langue du district et que les débats [*Hauptverhandlungen*] doivent être conduits dans la même langue (art. 9). Cette disposition, donc, ancre dans la loi le PTL en ce qui concerne la langue des tribunaux. Sa conséquence concrète est que l'allemand ne pourra plus être utilisé dans les tribunaux des districts monolingues romanches ou italophones. Lorsque le district est plurilingue, toutes les langues de ce district peuvent être utilisées dans le tribunal (art. 10).

Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces articles de la *LLang*. En effet, pendant des décennies, l'allemand était non seulement *de facto*, mais aussi *de jure* la *lingua franca* des tribunaux des Grisons. Ainsi, une loi de 1857 indiquait que « l'allemand [était] la langue des tribunaux [*Gerichtssprache*] ». Les actes transmis dans d'autres langues devaient être traduits en allemand « aux frais de la partie concernée »³⁴. Dans une ordonnance de 1961 sur l'organisation du tribunal cantonal, on peut lire la disposition suivante :

Les langues judiciaires sont les langues cantonales ancrées dans la Constitution cantonale. L'expédition du jugement [*Urteilsausfertigung*] a lieu en langue allemande. Les parties des régions italophones [mais non pas des régions romanches] obtiennent une traduction en italien. Seulement le texte allemand des jugements et des décisions a force de loi³⁵.

Cette ordonnance partait manifestement du présupposé que les Romanches étaient tous bilingues. Pour cette raison, elle ne prévoyait aucune traduction pour cette minorité. L'ordonnance était en vigueur encore en 2003, même si, en 1999, elle avait été déclarée contraire à la Constitution fédérale (le cas *Stampa*). À cette occasion, le Tribunal fédéral a affirmé que les personnes de langue romanche ou italienne ont le « droit [*Anspruch*] que leur langue soit utilisée comme langue officielle [dans les tribunaux] ». Nier ce droit serait « contraire à la liberté de langue et au principe de la langue officielle en relation avec le principe de territorialité »³⁶.

34. Richter, *Sprachenordnung und Minderheitenschutz...*, p. 945.

35. *Id.*, p. 946.

36. Selon Dagmar Richter (*id.*, p. 948-949), cette décision du Tribunal fédéral constitue une importante évolution dans l'application du PTL. Auparavant (voir le cas de la commune de Marly dans le canton de Fribourg, en 1993), le Tribunal avait affirmé que ce principe n'octroyait pas des droits *subjectifs*. En général, il faut souligner que les décisions du Tribunal fédéral concernant l'application du PTL, notamment en matière scolaire, ne trouvent pas toujours l'unanimité parmi les juristes suisses. Parfois, elles suscitent « quelques inquiétudes quant au respect par les autorités fédérales de la souveraineté des cantons en matière de droit des langues. » (Alexandre

En d'autres termes, la nouvelle loi sur les langues ne fait que réaffirmer ce que le Tribunal fédéral avait constaté déjà en 1999.

**Communes monolingues. La règle de 40 %
et la «conception dynamique du principe de territorialité»**

L'article 16, alinéa 2, est probablement le plus important, mais aussi le plus controversé, de la *LLang*. Il vaut la peine de le citer intégralement: «Les communes avec au moins 40 % des personnes appartenant à une communauté linguistique autochtone sont considérées communes monolingues. Dans ces communes, la langue autochtone est la langue officielle de la commune.»

Même si cet article de la loi est formulé en termes neutres, il n'y a aucun doute que son but était de protéger les langues minoritaires romanche et italienne dans «leurs» territoires traditionnels³⁷. Cet objectif est avancé explicitement dans le message du gouvernement cantonal sur le projet de loi³⁸. En outre, vu la stabilité démographique et la résistance de l'italien dans les vallées italophones, il n'y a aucun doute que la langue romanche était la principale bénéficiaire de cette disposition.

Mais qui peut être considéré comme «appartenant» à une communauté linguistique donnée? Dans une situation de bilinguisme, voire de trilinguisme, les réponses des citoyens aux questionnaires des recensements peuvent être objet d'interprétations divergentes. Pour cette raison, le gouvernement grison a proposé de considérer comme Romanches ou italophones les personnes qui ont indiqué le romanche ou l'italien dans au moins une rubrique du questionnaire du recensement concernant la langue (par exemple, langue mieux maîtrisée, langue utilisée en famille, langue utilisée au travail, etc.). Le fait que, pour respecter cette règle, les autorités doivent se baser sur le dernier recensement disponible signifie que la loi permet de *tenir compte de l'évolution des langues*. En d'autres termes, elle ne fige pas pour l'éternité le

Papaux, 2002, «Droit scolaire et territorialité des langues: bilan critique de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral», *Revue fribourgeoise de jurisprudence*, n° 1, p. 3.)

37. Pour le président de la commission parlementaire qui a examiné la *LLang*, cet article de la loi constitue «l'élément central de la protection des minorités linguistiques». (Canton des Grisons, *Beschluss- und Wortlautprotokolle...*, p. 519.)

38. Canton des Grisons, 2006, *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Sprachengesetz des Kantons Graubünden* [Message du gouvernement pour le Grand Conseil. La loi sur les langues du canton des Grisons], [http://www.gr.ch/Botschaften/2006/2_2006.pdf], consulté le 11 mars 2010, p. 106.

caractère linguistique d'une commune donnée. Si, pour plusieurs raisons – par exemple à cause de l'émigration ou de l'abandon progressif de la langue maternelle –, le quota des Romanches devait tomber au-dessous de 40 %, la commune concernée ne serait plus officiellement monolingue, mais deviendrait bilingue (à condition que ce changement soit accepté dans le référendum ; voir ci-dessous). Et si ce quota descendait sous les 20 %, la commune deviendrait monolingue (lire : de langue allemande) et perdrait son caractère romanche officiel. Pour cette raison, lors du débat parlementaire le président de la commission qui avait examiné le projet de loi a affirmé que la loi crée une « conception dynamique du principe de territorialité » [*dynamischer Territorialitätsprinzip-Begriff*]³⁹.

Or il faut noter que dans la première version de la loi, telle que proposée par le gouvernement cantonal, cet article indiquait un seuil de 50 %. Il est intéressant d'analyser les raisons qui ont poussé le Parlement à adopter un seuil plus bas. Voici les principaux arguments avancés par les adversaires et les partisans de la règle de 40 %.

Arguments des adversaires de la règle de 40 %

- On étend excessivement la protection des minorités linguistiques. Il doit y avoir une limite quant à la protection des langues minoritaires.
- Il y a le danger qu'on profite trop de la tolérance de la majorité germanophone ; c'est contreproductif pour la langue romanche, car elle risque de perdre des sympathies chez des Alémaniques.
- Il y a exclusion de la majorité de la population – de langue allemande – de la vie politique dans une commune monolingue romanche (en particulier lors des assemblées communales, lorsque chaque citoyen peut participer à la prise des décisions).
- Il est tout simplement contraire à la « logique linguistique » [*Sprachlogik*] de déclarer monolingue une commune où seulement 40 % de la population parle la langue officielle de la commune.
- La règle de 40 % a un caractère purement « déclaratoire » [*deklaratorisch*] et a peu d'impact concret sur la vie quotidienne, car les décisions prises par les communes avant l'en-

39. Canton des Grisons, *Beschluss- und Wortlautprotokolle...*, p. 520.

trée en vigueur de la *LLang* restent de toute façon valables (art. 26). Donc, même avec la règle de 50 % une commune peut rester bilingue si elle l'était avant la *LLang*.

Arguments des partisans de la règle de 40 %

- Elle est nécessaire si l'on veut véritablement renforcer les langues minoritaires. Sans cette règle, on ne peut pas affirmer que la *LLang* renforce les minorités et les langues autochtones. « La règle de 50 % ne constitue pas une protection des langues minoritaires. Il vaut mieux n'indiquer aucune chiffre que d'écrire 50 % », a affirmé un député.
- Les communes dont la fiscalité est avantageuse attirent des personnes de langue allemande qui y installent leur boîte postale, mais qui n'habitent pas vraiment la commune. Dans certaines régions du canton, comme l'Engadine, il y a des collèges-internats dont les habitants n'ont aucune relation avec la commune. Tout cela fausse les statistiques concernant la présence effective des Romanches dans une commune donnée.
- À cause des migrations, une commune peut descendre au-dessous de 50 % de manière provisoire, mais elle peut revenir au-dessus de ce quota grâce à la présence des « secondos » (enfants des immigrés) qui progressivement apprennent la langue autochtone de la commune.
- Il ne s'agit que d'un « encouragement » pour que certaines communes restent officiellement monolingues. En effet, la loi prévoit une disposition transitoire (art. 26) qui permet de garder la situation *ex ante*.
- Cette règle permet de « prolonger » l'utilisation du romanche dans certains villages et, par conséquent, le canton devra utiliser moins de ressources financières pour la promotion de cette langue.

À la fin d'un débat – pendant lequel, d'ailleurs, tous les membres romanchophones du Parlement cantonal se sont exprimés en allemand, comme d'habitude, tandis que les députés italophones ont parlé surtout l'italien –, le Grand Conseil a accepté, à 53 voix contre 44, la proposition de fixer le seuil à 40 %.

Communes plurilingues. La règle de 20 %

L'article 16, alinéa 3, de la *LLang* définit les communes plurilingues⁴⁰ et le passage vers le monolinguisme en fixant le seuil à 20 %. Cela veut dire qu'une commune est considérée comme officiellement plurilingue (romanche/allemand ou italien/allemand) lorsque le quota de la communauté linguistique autochtone (romanchophone ou italophone) se situe entre 20 et 40 %. Si le quota descend au-dessous de 20 %, l'allemand devient la seule langue officielle.

Pendant le débat parlementaire, un député de langue romanche a proposé de baisser le seuil à 10 %. Pour appuyer sa proposition il a cité les exemples de la Finlande (avec un seuil de 8 % pour la minorité suédoise), de l'Italie (15 % au Tyrol du Sud) et de l'Autriche (10 % pour la minorité slovène). En particulier, il a affirmé qu'en Autriche c'était le leader de la droite xénophobe Jürg Haider qui voulait augmenter le seuil à 20 % dans une région peuplée par la petite minorité slovène. « Dès lors, avec la règle de 20 %, nous nous situons dans le domaine de Haider », a-t-il déclaré.

Mais sa proposition n'a pas eu de succès. Elle a été refusée par 79 voix contre quatre. Cela veut dire que non seulement les députés de langue allemande, mais aussi la grande majorité de la députation romanchophone (environ 40 députés) et italophone (environ 10 députés), avaient voté contre cette proposition.

En effet, il est intéressant de noter que, lors du débat parlementaire, cette proposition a été combattue notamment par un italophone – Claudio Lardi, chef du Département d'éducation et président du gouvernement cantonal pour l'année en cours – et un député romanche – Vincent Augustin, président de *Lia Rumantscha*. Pourquoi ?

« Nous devons vraiment faire attention à ne pas dépasser les bornes vis-à-vis de certaines majorités [c'est-à-dire des Alémaniques] », a dit Claudio Lardi. Il a affirmé que, pour être solidaires avec la minorité romanche, plusieurs personnes de langue allemande déclarent, lors du recensement, le romanche comme leur langue, même si elles ne le parlent pas. La conséquence en est que la ville de Coire, capitale du canton, est officiellement monolingue (germanophone), mais son pourcentage de Romanches est de 10 %. En d'autres termes, Claudio Lardi craignait manifestement que, si l'on fixait le seuil de 10 %, certains germanophones n'auraient plus déclaré le romanche comme leur langue secondaire. Le résultat global serait une diminution du pourcentage des Romanches dans les Grisons. Mais il avait une autre crainte : « Nous ne devrions pas

40. Même si la loi utilise l'adjectif « plurilingue » et non pas « bilingue », il s'agit *de facto* d'une règle qui est censée éviter que des communes traditionnellement romanches ne deviennent officiellement uniquement germanophones.

aller si loin dans le soutien des langues minoritaires, car cela pourra produire des effets contraires.» Derrière cette phrase se cache une appréhension, un réflexe que les hommes et les femmes politiques suisses ont souvent avant de prendre une décision: la *crainte du référendum*, surtout lorsqu'il s'agit de questions qui touchent aux relations entre les communautés linguistiques⁴¹.

Vincent Augustin a souligné qu'il n'était plus possible de «revenir à la situation qui régnait, peut-être, en 1803», c'est-à-dire qu'il fallait reconnaître la réalité et ne pas essayer de reporter artificiellement le romanche dans des communes où il n'est presque plus présent. Il a aussi évoqué le cas de la capitale Coire qui pourrait devenir une commune bilingue si le seuil de 10 % était accepté. «Nous faisons ce que nous pouvons pour la population romanchophone et italoophone de Coire, mais il n'y a aucun doute qu'avec la règle de 10 % nous allons casser ces efforts», a-t-il déclaré. Il a aussi implicitement fait référence à la menace référendaire en affirmant qu'il ne serait pas intelligent du point de vue «démocratique-politique» de fixer le seuil à 10 %. «Il se peut bien qu'en Finlande il y ait d'autres règles. Mais, ici, nous sommes en Suisse», a-t-il conclu.

La règle de 20 % clarifie, donc, la situation juridique concernant le choix de la langue officielle dans les écoles grisonnes. En effet, dans le passé, la question n'était pas très claire. Par exemple, une petite commune grisonne (St. Martin) de 60 habitants, avec une majorité alémanique et «environ 20 %» de Romanches, n'a pas offert l'enseignement en romanche et a refusé de payer les frais de transport et de scolarité à des parents qui avaient envoyé leurs enfants dans une école romanche. En 1974, le Tribunal fédéral a déclaré cette décision conforme aux lois, en «regrettant» [*bedauern*] toutefois que les autorités communales et cantonales n'aient pas trouvé des moyens de tenir compte des exigences de la famille concernée, cela «dans l'intérêt du maintien de la langue romanche». En outre, le tribunal a souligné que la décision des autorités grisonnes «ne peut que difficilement se concilier avec les efforts entrepris, aux Grisons et en Suisse, pour la préservation [*Wahrung*] et la promotion [*Förderung*] de la langue romanche»⁴².

41. Nenad Stojanovic, 2006, «Direct Democracy: A Risk or an Opportunity for Multicultural Societies? The Experience of the Four Swiss Multilingual Cantons», *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 8, n° 2, p. 183-202.

42. Décision n. ATF 100 Ia 462 (*Derungs contre Commune de St. Martin et gouvernement du canton des Grisons*, 30 octobre 1974). À noter que, dans la même décision, le Tribunal fédéral affirme que le respect du principe de territorialité est avant tout «dans l'intérêt de la paix linguistique» [*im Interesse des Sprachfriedens*].

Référendum obligatoire pour chaque changement de langue officielle

La *LLang* a aussi défini les modalités qu'il faut suivre pour changer le statut linguistique d'une commune. Elle prévoit en particulier un *référendum obligatoire* si une commune monolingue veut devenir plurilingue et vice versa et, en particulier, si une commune plurilingue veut devenir monolingue *germanophone* (art. 23, al. 1). Il s'agit, donc, d'une disposition ultérieure de sauvegarde des langues minoritaires et surtout du romanche. En outre, si pour le changement de commune monolingue à commune bilingue (la règle de 40 %) la loi prévoit une *majorité simple* des votants, pour transformer une commune bilingue (romanche/allemand ou italien/allemand) en une commune monolingue (allemand) il est nécessaire que *deux tiers* des votants acceptent un tel changement (art. 23, al. 2). Il s'agit ici d'un nouvel obstacle pour la germanisation des communes romanches. Un obstacle assez inusuel et étonnant, vu que, partout en Suisse, le seuil de réussite d'un référendum est fixé à 50 % plus 1 des votants, et non à 66,6 %.

Il est intéressant de noter que le référendum obligatoire n'était pas prévu dans le projet de loi. C'est Vincent Augustin qui a fait cette proposition au nom du groupe parlementaire romanche, lors du débat parlementaire. La principale raison était d'éviter que le changement de la langue officielle d'une commune n'ait lieu automatiquement et sur la base des données statistiques seulement. En effet, Vincent Augustin a relevé que les statistiques linguistiques pertinentes pour la *LLang* se réfèrent à l'*ensemble de la population* d'une commune donnée, donc aussi aux *immigrés*. Concrètement, cela signifie que si le pourcentage des Romanches descendait sous le seuil de 40 % dans l'ensemble de la population, il y aurait très probablement encore largement plus de 40 % des *citoyens suisses* ayant le droit de vote [*Stimmvolk*]. La même considération vaut pour la règle de 20 %. Il se peut, selon le pourcentage des étrangers dans une commune, que la proportion des Romanches descende au-dessous de 20 %, mais que, néanmoins, ils dépassent un tiers (33,3 %) du corps électoral, ce qui leur donnait indirectement le *droit de veto* lors du référendum.

Vincent Augustin a souligné que sa proposition respecte deux principes: 1) le principe fédéraliste, car la décision serait prise au niveau de l'unité territoriale concernée – la commune – et elle ne serait pas «décrétée par la législation cantonale sur la base des données statistiques»; 2) le principe démocratique, car la décision serait prise par la majorité des votants. En même temps il a souligné que les Romanches doivent accepter le résultat de la décision:

Je crois que la minorité romanche devrait accepter la décision que la majorité d'une commune a prise contre elle [à la suite d'un référendum]. Mais si les Romanches s'organisent de la façon qu'une majorité s'exprime en faveur du maintien du monolinguisme officiel dans une commune [règle de 40 %], alors il est juste que cela reste comme ça⁴³.

Cependant, la proposition de Vincent Augustin n'a pas trouvé l'accord ni du président du gouvernement, ni de la majorité de la commission parlementaire. « J'ai des soucis quant à la paix linguistique [*Sprachfrieden*] et je suis convaincu qu'il ne faut pas provoquer ces votations populaires », a déclaré le président du gouvernement, Claudio Lardi, en invitant le Parlement à refuser la proposition de Vincent Augustin. Pour le président de la commission, Bruno Claus, cette proposition était « contreproductive ». Il a aussi rappelé que les critères statistiques définis pour établir le pourcentage des Romanches étaient déjà « très généreux ».

À la fin, la proposition de Vincent Augustin a été acceptée par une large majorité du Parlement cantonal (63 voix contre 19).

La règle de 10 % pour les écoles

La « langue officielle » [*Amtssprache*] d'une commune ne correspond pas forcément à la « langue scolaire » [*Schulsprache*]. Contrairement aux articles précédents, qui avaient un caractère formellement neutre, l'article 20, alinéas 2 et 3, de la *LLang* affirme explicitement que dans le choix de la langue scolaire les autorités doivent privilégier les langues minoritaires, c'est-à-dire le romanche et l'italien :

Dans les communes plurilingues [allemand/romanche], ainsi que dans les communes de langue allemande, le gouvernement [cantonal] peut, sous requête de la commune et dans l'intérêt du maintien de la langue autochtone [en particulier du romanche], autoriser la création d'une école publique bilingue. Les communes avec au moins 10 % des personnes appartenant à une communauté linguistique autochtone doivent offrir [l'instruction en] romanche et italien pendant l'école obligatoire.

Cette disposition s'éloigne clairement du PTL rigide, afin de favoriser les deux langues minoritaires, en particulier le romanche. Premièrement, elle *oblige* les communes officiellement monolingues germanophones, où le romanche était jadis la langue principale (langue autochtone), à offrir l'instruction scolaire dans cette

43. Canton des Grisons, *Beschluss- und Wortlautprotokolle...*, p. 534.

langue, si le pourcentage des Romanches descend au-dessus de 10 %. De cette façon, la *LLang* prévoit une dérogation par rapport à son article 16, alinéa 3, qui indique le seuil à 20 % pour le passage de commune bilingue (romanche/allemand ou italien/allemand) à commune monolingue (allemand). Dès lors, il est imaginable qu'une commune soit officiellement monolingue (allemand), mais qu'elle offre néanmoins l'instruction obligatoire en romanche.

Il faut souligner ici le caractère *monodirectionnel* de cet article de la *LLang*, puisqu'il ne s'applique pas aux communes monolingues romanches ou italophones avec une minorité alémanique. Par ailleurs, cela *permet* au gouvernement cantonal d'autoriser les communes plurilingues et alémaniques à avoir une instruction bilingue (qui n'est pas à confondre avec l'obligation d'offrir le romanche ou l'italien comme langue unique de l'école obligatoire, là où la présence des communautés linguistiques respectives dépasse le 10 %). Il est intéressant de noter que, dans le projet de loi proposé par le gouvernement, cette disposition s'appliquait seulement aux communes plurilingues (*de facto* bilingues allemand/romanche). C'était une commission parlementaire chargée d'examiner la loi qui avait proposé, à l'unanimité, d'y ajouter explicitement aussi les communes monolingues de langue allemande. Le gouvernement s'est aligné, ensuite, à cette proposition de la commission. Lors de la discussion parlementaire, le président de la commission a expliqué les raisons de ce choix, qui méritent d'être citées :

La commission et le gouvernement vous proposent de compléter [art. 20, al. 2] en y ajoutant les communes [monolingues] de langue allemande [...] La commission était de l'avis que cette disposition ne pouvait pas être élargie aux communes monolingues romanches et italophones. Même si, selon notre commission, les écoles bilingues constituent sans doute un enrichissement, elle y voit le danger que dans les communes italophones et romanches ces classes [bilingues] minent, comme le célèbre cheval de Troie, la protection des minorités⁴⁴.

Sans aucune discussion, le Parlement a adopté cette révision du projet de loi qui représente un instrument ultérieur par lequel les autorités grisonnes espèrent freiner la germanisation des régions italophones et romanches et protéger ces deux langues minoritaires.

Finalement, le 19 octobre 2006, le Grand Conseil du canton des Grisons a adopté la *LLang* avec 106 voix favorables, zéro contraires et zéro abstentions. Cette belle unanimité démontre la

44. *Id.*, p. 530.

volonté politique des parlementaires – indépendamment de leur langue maternelle ou de leur appartenance politique – de réaffirmer le trilinguisme et de protéger les deux langues minoritaires, en particulier le romanche.

Or l'avis du peuple était tout sauf unanime. En effet, seulement 54 % des citoyens des Grisons ont accepté la loi lors du référendum cantonal qui a eu lieu le 17 juin 2007. La participation a été assez faible (33 %). La loi a été massivement soutenue dans les communes romanches et italophones (avec, en général, plus de 70 % de suffrages favorables), tandis que dans toutes les communes germanophones la majorité des votants se sont prononcés contre la loi⁴⁵. Le comité référendaire, composé d'Alémaniques, trouvait la loi « discriminatoire » envers les personnes de langue allemande, notamment en ce qui concerne la règle de 40 % et les employés de l'administration cantonale. Néanmoins, il est important de souligner qu'une forte minorité de germanophones (40-45 %) ont quand même voté en faveur de la *LLang*. Ces voix, jointes à celles des Romanches et des italophones, étaient suffisantes pour que la loi obtienne la majorité⁴⁶. Finalement, la *LLang* est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008⁴⁷.

45. Nenad Stojanovic, 2007, « Legge sulle lingue: nei Grigioni è stata evitata la "tirannia della maggioranza" » [Loi sur les langues: la « tyrannie de la majorité » a été évitée dans les Grisons], *Giornale del Popolo*, 2 juillet. Voir également Nenad Stojanovic, 2007, « Bündner Sprachhänge » [Les peurs linguistiques dans les Grisons], *Tages Anzeiger*, 14 juin.

46. Nous avons montré ailleurs que la démocratie directe a fonctionné sans problèmes dans les quatre cantons plurilingues, sauf quand les votations concernaient les questions linguistiques. (Stojanovic, « Direct Democracy: A Risk or an Opportunity... », *op. cit.*) En général, il importe de souligner qu'en Suisse la démocratie directe a produit des effets étonnamment centripètes et cohésifs. (Nenad Stojanovic, 2009, « Is Democracy Possible in a Multilingual Country? The Swiss Experience and the Paradox of Direct Democracy » et « Afraid of Direct Democracy? A Reply to Critics », dans *Public Opinion in a Multilingual Society. Institutional Design and Federal Loyalty*, sous la dir. de Dave Sinardet et Marc Hooghe, Bruxelles, Rethinking Belgium, p. 9-23 et 81-88, [<http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-ebooks/ebook-3-democracy-without-unified-public-opinion>], consulté le 10 mars 2010.)

47. Le même jour, l'*Ordonnance sur les langues du canton des Grisons*, qui accompagne la *LLang*, est aussi entrée en vigueur. Elle a été adoptée par le gouvernement cantonal le 11 décembre 2007. Les deux textes sont disponibles en ligne (en allemand, romanche ou italien): [<http://www.gr-lex.gr.ch>], consulté le 8 mars 2010.

DISCUSSION ET CONCLUSION

Un cas empirique comme celui de la *LLang* dans les Grisons est utile pour nourrir les discussions normatives qui ont pour objet la pluralité linguistique⁴⁸. À travers la *LLang*, les autorités du canton des Grisons ont non seulement ancré le PTL dans la loi, mais ils ont aussi précisé, dans les moindres détails, comment ce principe doit être appliqué. Cet exemple nous enseigne que la conception rigide du PTL est problématique pour trois raisons: 1) définition du territoire pertinent, 2) horizon temporaire, 3) définition de la communauté linguistique.

Premièrement, il n'est toujours pas clair de quel «territoire» nous parlons lorsque nous faisons référence au PTL. Le territoire d'un État souverain? Ou le territoire des entités sous-étatiques, tels les provinces canadiennes, les régions belges, ou les cantons suisses? La plupart des défenseurs du PTL, mais aussi de ses adversaires, considèrent ces entités sous-étatiques comme «territoires» pertinents. Si cela était le cas, le canton des Grisons *ne serait pas* un exemple d'application du PTL, vu qu'il est officiellement trilingue. Néanmoins, nous pensons qu'il faut l'insérer dans cette catégorie, car il a délégué, par le biais de la *LLang*, l'application du PTL au niveau institutionnel et territorial plus bas – les communes. Cela démontre qu'il est possible qu'un «territoire» puisse reconnaître plus d'une langue comme officielle, tout en appliquant le PTL.

Deuxièmement, les défenseurs du PTL rigide présupposent que, une fois appliqué, ce principe aurait des effets *durables et permanents* sur le territoire en question. On ne retourne plus en arrière. Or, nous avons vu que l'ancrage du PTL par le biais d'une loi peut être complété par des dispositions qui permettent un changement du régime linguistique. Une commune monolingue romanche peut devenir bilingue romanche/allemande et, successivement, elle peut même devenir monolingue allemande. D'un côté, ces dispositions tiennent compte des changements démographiques et, dès lors, peuvent être définies comme *pragmatiques*. De l'autre, elles sont *démocratiques*, parce qu'elles sortent d'un processus politique et tiennent compte de la volonté de la population, vu que les citoyens seront (ou pourront être) appelés à se prononcer sur un changement éventuel du régime linguistique⁴⁹.

48. Voir Kymlicka et Patten, *Language Rights and Political Theory*, *op. cit.*

49. Ce résultat respecte ce que David D. Laitin et Rob Reich (2003, «A Liberal Democratic Approach to Language Justice», dans *Language Rights and Political Theory*, sous la dir. de Will Kymlicka et Alan Patten, *op. cit.*, p. 100) appellent «l'approche libérale démocratique à la justice linguistique»: «*Liberal democrats need not decide, as a matter of justice, what the precise boundaries of internal sub-units are before democratic politics can get off the*

On évite ainsi le problème du « paternalisme », lorsque l'État encourage ou, parfois, oblige des individus à garder leur langue, même contre leur volonté⁵⁰. Finalement, cet exemple empirique illustre comment la protection d'une langue minoritaire peut être justifiée à l'intérieur d'un État « libéral » ou d'une nation « civique ». En particulier, la consultation des citoyens, soit par le biais des référendums facultatifs (comme c'était le cas avec la *LLang*, qui a été soumise au verdict du peuple), soit par des référendums obligatoires (prévus dans la *LLang* pour changer la langue officielle d'une commune), rentre précisément dans l'optique civique-libérale, récemment défendue par Anne Stilz⁵¹. Selon cette théoricienne, la meilleure façon de décider quelles langues minoritaires un État libéral peut promouvoir à côté d'une langue commune est précisément de consulter la population concernée⁵².

Troisièmement, la *LLang* utilise une définition très flexible de la « communauté linguistique » – qui ne doit pas être confondue avec le concept d'« ethnie », non pertinent dans le contexte suisse –, surtout au bénéfice de la langue minoritaire la plus menacée, le romanche. « Être Romanche » peut être déterminé, en effet, sur la base de plusieurs critères : langue maternelle, langue paternelle, langue utilisée à l'école ou au travail, etc., et cela, parfois, à côté d'une autre langue (principalement l'allemand). Il semble même, nous l'avons vu, que certains « Romanches » soient en réalité des germanophones qui, par solidarité, lors du recensement, indiquent le romanche comme l'un de leurs idiomes. À titre d'exemple, une telle conception d'identité est très éloignée de celle qui existe dans le Tyrol du Sud, en Italie, où les autorités, dans le but d'appliquer à la lettre le PTL, *obligent* les citoyens à se déclarer

ground [...] Within the wide range of morally permissible [liberal] policies, democratic processes are the proper institutional mechanisms for choosing among them and revisiting them over time.»

50. Il s'agit notamment de la critique avancée par Daniel Weinstock, 2003, « The Antinomy of Language Policy », dans *Language Rights and Political Theory*, sous la dir. de Will Kymlicka et Alan Patten, *op. cit.*, p. 250-270 ; voir aussi Laitin et Reich, « A Liberal Democratic Approach... », p. 102.

51. Anne Stilz, 2009, « Civic Nationalism and Language Policy », *Philosophy & Public Affairs*, vol. 37, n° 3, p. 257-292.

52. Cela pour trois raisons : 1) une votation populaire maximise le nombre de personnes dont les préférences linguistiques peuvent se refléter dans des lois ; 2) une votation reconnaît l'importance de la langue en tant que choix individuel (cela tient compte du droit des individus qui ne désirent pas continuer à parler leur langue maternelle, ce qui est notamment le cas de certains parents des enfants immigrés) ; 3) vu que la protection d'une langue minoritaire comporte des coûts pour tous les contribuables, une décision prise par la majorité dans un référendum augmente la légitimité des dépenses publiques. (*Id.*, p. 279-281.)

membres de l'une – et seulement une – des trois communautés (ethno)linguistiques⁵³. Les citoyens qui refusent d'entrer dans ce « fichier ethnique » – voir l'exemple de l'ancien parlementaire européen Alexander Langer – ne peuvent pas être candidats aux élections municipales et provinciales, ni se faire embaucher dans l'administration publique. À l'opposé, la définition flexible de la « communauté linguistique », dans les Grisons, permet d'éviter le deuxième type d'injustice que le PTL, selon ses adversaires, provoquerait.

Pour résumer, l'exemple de la Loi sur les langues dans le canton des Grisons montre qu'il est possible d'envisager une conception dynamique du PTL qui est capable de résister aux critiques avancées par les adversaires de la conception rigide de ce principe.

Notre analyse des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la *LLang* fait ressortir que c'étaient surtout des arguments liés à la survie de la langue romanche qui ont été portés par les défenseurs de cette loi. Mais nous trouvons aussi des arguments appartenant à la première catégorie des justifications du PTL, à savoir l'idée que la *LLang* ait une importance pour l'identité du groupe linguistique romanche. Cette loi, en effet, devrait assurer que les enfants des parents romanches puissent fréquenter l'école obligatoire dans leur langue maternelle et, donc, qu'ils puissent vivre, le plus longtemps possible, dans l'environnement linguistique qui est le leur.

Cela dit, cet article n'a pas l'intention d'entrer dans une discussion théorique plus large concernant la *validité normative* des justifications qui ont été avancées pour défendre la *LLang* et, en particulier, le PTL en tant qu'instrument de protection de la langue romanche. Néanmoins, nous aimerions observer que, dans le cas spécifique du romanche, les deux justifications principales (assurer le « contexte de choix » et la survie des langues menacées) ne convainquent pas. L'argument centré sur le contexte de choix linguistique est faible, vu que tous les Romanches, *volens nolens*, maîtrisent parfaitement la langue de la majorité, ce qui leur offre un contexte de choix suffisant. Donc, une personne romancho-phone jouit de toutes les options pour développer son autonomie et sa personnalité. Le deuxième argument, celui de l'importance de la « survie » d'une langue minoritaire, n'est pas suffisant, en lui-même, pour justifier une protection spéciale de la part de l'État. Plusieurs langues disparaissent chaque année, pourquoi devrions-

53. Lantschner et Poggeschi, « Quota System... », *op. cit.*

nous nous faire du souci si une langue de plus devait disparaître ? Par contre, nous pouvons postuler un problème de « justice » [*fairness*]. Comme le remarque Alan Patten,

*Language choices do not take place in a social vacuum. They are profoundly influenced by the incentives and opportunities provided by social practices and institutions. These practices and institutions help to raise or lower the various costs and benefits associated with acquiring and using particular languages [...] These institutions are not established and maintained by individual choices in civil society, but by public policy [...] [Governments] raise the symbolic and practical value of learning and using some languages and lower the value of others*⁵⁴.

Encore au milieu du XIX^e siècle, les personnes qui parlaient l'un des idiomes romanches étaient majoritaires dans le canton des Grisons. En 2000, ils ne représentent que 14 % de la population. Est-ce que cela aurait été le cas si, en 1848 déjà (au lieu de 1938), la Confédération suisse avait reconnu le romanche comme langue nationale et officielle ? Nous ne le savons pas. Mais nous pouvons bien imaginer qu'une politique étatique différente aurait pu produire des résultats différents. Dès lors, c'est bel et bien l'argument de *justice linguistique* qui, probablement, serait le plus adéquat pour justifier l'application d'un PTL dynamique, en tant qu'un instrument de protection de la langue romanche. Or, comme le souligne Alan Patten, une approche basée sur la justice [*fairness-based approach*] pour justifier les droits des minorités linguistiques n'est pas encore suffisamment développée dans la théorie politique contemporaine⁵⁵. Si l'exemple empirique présenté et analysé dans cet article réussit à nourrir un petit peu ce débat futur, il aura déjà rempli sa fonction.

54. Patten, « Survey Article: The Justification of Minority Language Rights », p. 120-121.

55. *Id.*, p. 122-126.

