

La représentation des minorités romande et tessinoise dans les commissions parlementaires helvétiques*

par Jean MEYNAUD.

Professeur à l'Université de Montréal.

★

Res Publica a déjà présenté à ses lecteurs la question linguistique en Suisse (volume IV, 1962-1963, pp. 225-274). Nous nous proposons d'étudier ici un aspect particulier de cette question : la manière dont est résolu le problème des langues dans les commissions de l'Assemblée fédérale.

Comme chacun sait, la Suisse connaît, pour l'essentiel, une remarquable paix linguistique, l'un des traits fondamentaux de la situation étant que la solution des difficultés repose bien davantage sur des pratiques non écrites que sur des textes réglementaires. Cette tranquillité — et aussi probablement le caractère empirique des dispositions suivies à ce titre — explique, en une large mesure, que les auteurs suisses n'accordent généralement pas beaucoup d'attention à la question des langues : en ce pays, dont la coexistence paisible des populations linguistiquement différentes est l'une des originalités foncières, le nombre des études consacrées au régime des langues, tant du point de vue juridique que sociologique, demeure réduit.

Cette habitude s'étend en particulier aux aspects linguistiques du fonctionnement de l'Assemblée fédérale. Soit le problème des commissions parlementaires. Le dernier ouvrage paru sur les institutions helvétiques (Antoine Favre, *Droit Constitutionnel Suisse*, Fribourg, 1966) se borne à signaler que les divers groupes politiques y sont représentés dans la mesure du possible selon leur force numérique (p. 188) : il n'est même pas fait allusion à une question de partage linguistique des sièges. Témoignant d'un plus grand souci d'exactitude, Marcel Bridel souligne, dans le second tome de son *Précis de Droit Constitutionnel et Public Suisse* (Lausanne, 1959), que « des dispositions

réglementaires précises assurent une représentation équitable des partis et des langues... (p. 90) : mais ce livre dont, pourtant, la minutie est exemplaire n'expose pas le détail de ces réglementations.

Voulant approfondir ce problème dans le cadre d'une analyse générale de la question linguistique en Suisse, nous avons donc dû entreprendre une enquête originale. Cette recherche, effectuée durant l'année 1965, a porté sur les cinq années précédentes (période à cheval sur deux législatures). Notre propos étant seulement d'exposer les grands traits de la situation présente, nous ne sommes pas en mesure de dire si les observations faites conviennent également pour caractériser l'expérience passée.

Nous considérerons uniquement le cas des minorités romande et tessinoise (catégories qui, quoique très voisines de celles de population francophone et italophone, ne coïncident pas totalement avec elles). Nous ne nous occuperons donc pas de la minorité romanche. Cette dernière, qui concerne uniquement le Canton des Grisons, est très peu nombreuse (le pourcentage de la population résidente de langue maternelle romanche lors du recensement de 1960 ne s'élevant qu'à neuf pour mille). Au surplus, le romanche (plus exactement les divers dialectes que l'on range sous cette rubrique), s'il est langue nationale depuis 1938, n'a pas la qualité de langue officielle : dès lors, il est exclu qu'il entre formellement en considération pour la répartition des sièges de commission.

* J'ai reçu une aide importante de Michel Renaud, mon ancien élève à l'université de Lausanne, pour la préparation de ce travail. Il m'est agréable de l'en remercier ici.

Le point principal de notre enquête a été de déterminer la place faite aux minorités examinées dans les diverses commissions de l'Assemblée fédérale (Conseil national et Conseil des États). Il s'agit donc d'étudier, en termes statistiques, les attributions de sièges faites à ces minorités durant les années retenues. Disons d'emblée que ce partage se réalise, dans l'ensemble, de manière fort équitable. Mais l'octroi de sièges aux éléments minoritaires ne suffit pas pour résoudre les difficultés que ceux-ci sont susceptibles de rencontrer dans des organismes plurilingaux où l'une des langues en présence bénéficie, par la force des choses, d'une nette prépondérance numérique : nous essaierons donc d'exposer les pratiques mises en œuvre pour surmonter ces difficultés, c'est-à-dire en somme pour donner leur pleine valeur aux normes de la distribution statistique. Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous devons exposer rapidement les modes de formation et de composition des commissions dans l'Assemblée fédérale.

I. Les commissions de l'Assemblée fédérale.

Il existe deux sortes de commissions dans les chambres fédérales helvétiques : les unes dites permanentes et qui sont constituées au début de chaque législature pour suivre un domaine déterminé de l'activité gouvernementale, les autres créées pour étudier un objet particulier et qui sont constituées au fur et à mesure des besoins. Ces commissions non permanentes, créées au rythme d'une cinquantaine par an durant notre période, sont formées soit pour l'examen des grands projets de loi (ainsi loi sur le travail) soit pour la préparation des décisions d'espèces prises par voie d'arrêté (par exemple la garantie d'une modification constitutionnelle cantonale, l'octroi d'une subvention ou la construction d'un nouveau bâtiment administratif). Certaines commissions permanentes parviennent à s'assurer la quasi exclusivité des affaires de l'un des sept Départements gouvernementaux (ainsi pour le Département politique qui s'occupe des affaires étrangères, le Département militaire, le Département des finances et des douanes) : dès lors on ne trouve que peu de commissions non permanentes dans ces secteurs. L'effectif des commissions varie selon l'importance des domaines ou questions en cause (de 5 à 29 pour le Conseil national, de 4 à 15 pour le Conseil des États).

Le poids politique des commissions n'est certai-

nement pas uniforme. Pour les commissions non permanentes, il y a de grandes variations selon la nature et l'ampleur des intérêts concernés par la décision en jeu. Les commissions permanentes, surtout celles qui couvrent l'essentiel des activités d'un Département, bénéficient toutefois d'une importance spéciale : il est fréquent que les parlementaires les plus influents se réservent le privilège d'y siéger et, en principe, ce sont des délégués des plus grands partis qui en assument la présidence. Il nous est donc apparu nécessaire d'examiner séparément chacune de ces deux séries de commissions pour voir si la représentation des minorités y obéit aux mêmes normes.

Durant la période considérée, nous avons dénombré :

- pour le Conseil national : 12 commissions permanentes et 262 commissions non permanentes,
- pour le Conseil des États : 11 commissions permanentes (10 en 1960) et 250 commissions non permanentes.

Les commissions permanentes sont, théoriquement, renouvelées au début des différentes législatures (celles-ci étant de quatre ans) mais, en fait, les Conseils procèdent à des changements assez fréquents à l'intérieur de celles-ci. Il nous a donc semblé préférable d'établir la statistique de ces commissions année par année. Nous raisonnerons donc sur 60 commissions permanentes pour le Conseil national et 54 pour le Conseil des États.

Voici maintenant, pour chacun des deux Conseils, les règles qui président à la désignation des Commissaires.

A. CHOIX DES COMMISSAIRES AU CONSEIL NATIONAL.

Le Conseil national est celui des Conseils qui assure la représentation du peuple suisse comme tel (répartition des sièges entre les Cantons au prorata de leur population respective). La désignation des membres de toutes les commissions est de la compétence du Bureau du Conseil qui se compose de 10 membres (dont au moins un représentant pour l'ensemble des petits groupes). Une exception toutefois : celle de la Commission des finances qui, vu l'influence et le prestige dont elle bénéficie, est désignée par le Conseil tout entier (d'ailleurs sur la base d'arrangements entre les

partis analogues à ceux en vigueur pour les autres commissions).

L'article 48 du Règlement du Conseil pose certains principes pour la distribution des sièges. Cet article dispose que « pour la constitution des commissions, on tiendra compte de la force numérique des groupes. Les trois langues officielles et les diverses régions du pays seront autant que possible représentées ». C'est seulement depuis 1946 que le Règlement prescrit de tenir compte des langues et des régions (modification faisant suite à une proposition avancée en 1939 de ne pas nommer plusieurs députés d'un même canton dans une commission afin d'assurer une représentation plus équitable des langues et des régions). Il semble bien toutefois que de tels critères, quoique non encore expressément formulés, n'étaient pas étrangers à la pratique antérieure.

La désignation des commissaires s'inspire donc de deux principes : la force des groupes parlementaires ; les langues officielles et les régions du pays. Un troisième critère intervient d'ailleurs *de facto* : la représentation des groupes d'intérêt concernés ou susceptibles d'être affectés par les travaux de la commission (c'est là l'une des voies d'accès de ces groupes au processus délibératif et les efforts tentés à diverses reprises pour en écarter leurs porte-parole, qui d'ailleurs disposent assez souvent d'une compétence particulière, se sont révélés vains).

Sur cette base la désignation des commissaires s'effectue en trois temps :

1° Répartition des sièges entre les groupes.

L'attribution des sièges aux groupes en proportion de leur force numérique se pratique depuis 1920, date à laquelle le procédé s'est imposé comme conséquence de l'introduction de la représentation proportionnelle pour l'élection du Conseil. A cet effet, il est établi pour chaque législature avec l'aide du Bureau fédéral de Statistique un tableau indiquant le nombre exact de sièges auxquels chaque groupe, vu ses effectifs, a droit dans les commissions de diverses dimensions. Ce système d'inspiration proportionnaliste compromet l'accès des petits partis aux Commissions à faibles effectifs. Certains agencements tendant à la compensation de ce handicap ont été mis en œuvre dans l'établissement de la clé mais, en définitive, l'effet

net du système est de favoriser les grands partis au détriment des petits qui ne sont pas représentés dans les commissions en proportion exacte de leur force numérique dans les Conseils.

Les sièges étant attribués aux groupes, les conseillers qui ne sont inscrits à aucun d'entre eux, sont donc exclus de la distribution. Le nombre de ces députés isolés a toujours été extrêmement réduit. De plus sont également exclus de la distribution les groupes ayant moins de cinq membres. En principe cette disposition devrait frapper le Parti démocratique, le Parti évangélique et le Parti suisse du Travail mais les deux premiers ayant constitué un groupe parlementaire unique, seul le dernier, c'est-à-dire les Communistes, est victime de cette règle.

L'exigence des cinq membres (trois jusqu'alors avaient suffi) date de décembre 1939 : elle a été adoptée le 5 de ce mois à une forte majorité, mais non sans opposition, sur proposition de la conférence des présidents de groupe et introduite ensuite dans le règlement révisé de 1946. Cette décision est à rapprocher du fait qu'aux élections d'octobre 1939, le nombre des députés communistes (élus sous l'étiquette du Groupe socialiste suisse des Cantons de Genève et de Vaud) était passé à quatre (en augmentation de deux sur le chiffre de 1935). Il est peu contestable que l'objet de cette mesure ait été d'écarter les Communistes des commissions parlementaires. Durant les années d'après-guerre, le Parti du Travail a pu échapper à l'exclusion dans les législatures de 1947 (7 membres) et 1951 (5 membres). Mais son groupe étant tombé en 1955 et étant demeuré depuis au-dessous de cinq, il n'a pu éviter l'exclusion.

Le point nous intéresse particulièrement sous l'angle de cette étude car les députés communistes (actuellement au nombre de 4 sur 200) viennent tous de Suisse romande : c'est donc essentiellement un secteur de l'opinion d'une région minoritaire qui, de ce fait, se trouve exclu de la participation aux commissions.

2° Proposition des groupes.

Il revient aux groupes de proposer les députés destinés à occuper les postes qui leur sont réservés dans chaque commission. En pratique les propositions s'effectuent par le truchement des représentants des groupes dans le Bureau du Conseil :

ceux-ci établissent des listes qu'ils font ensuite circuler entre les membres du Bureau. Ces derniers disposent donc d'une grande latitude dans l'affectation des conseillers aux commissions et, dès lors, les députés qui tiennent à faire partie d'une commission déterminée interviendront, le cas échéant, auprès d'eux pour obtenir que leur vœu soit pris en considération. Les choix tiennent compte bien entendu d'une sorte de *cursus honorum* dont nous n'avons pas à traiter car il ne relève pas de considérations relatives à la situation des minorités.

3° Décisions du Bureau.

Il ne reste désormais à celui-ci en tant que tel qu'à s'assurer que les propositions faites par les représentants des groupes sont suffisamment équitables pour les langues officielles et les diverses régions du pays. Le Bureau est aidé dans cette tâche d'ajustement, qui peut présenter certains aspects délicats, par le secrétaire du Conseil (un homme qui a une longue expérience de ces problèmes et qui, de l'avis général, joue un rôle relativement important en ce domaine).

B. CHOIX DES COMMISSAIRES AU CONSEIL DES ÉTATS.

Le Conseil des États, quoique ses membres votent selon leur conviction, et non pas d'après des instructions cantonales, constitue bien une « Chambre des Cantons » (chacun de ceux-ci y envoyant uniformément deux représentants). Dans cette Chambre, les commissions permanentes sont désignées par le Conseil tout entier, la désignation des membres des autres commissions étant l'affaire du Bureau. Bien que le règlement du Conseil des États ne spécifie pas les normes devant présider à cette sélection, celui-ci emploie en fait des critères de désignation très voisins de ceux utilisés par le Conseil national.

Cependant si l'inspiration est globalement analogue, la mise en œuvre des principes paraît s'effectuer avec plus de souplesse. C'est ainsi que les groupes ne jouent pas un rôle aussi déterminant qu'au Conseil national. Le règlement du Conseil des États ne connaît pas l'exigence des 5 membres pour la formation d'un groupe (il n'y a d'ailleurs jamais eu de conseiller communiste dans cette chambre). D'autre part, les conseillers non inscrits à un groupe peuvent faire partie de

commissions (cela a été le cas pour 3 démocrates isolés de 1960 à 1963).

Étant donné que le Conseil des États représente les Cantons, il est normal que l'on s'efforce d'y assurer une distribution équitable des sièges entre ceux-ci. Ainsi, une règle non écrite prescrit-elle d'éviter que les deux représentants d'un Canton siègent dans une même commission.

Tel est le mécanisme de répartition des sièges dans les deux Chambres de l'Assemblée fédérale. Quels en sont les résultats effectifs sous l'angle de la représentation des minorités linguistiques ?

II. Représentation des minorités romande et tessinoise.

Nous examinerons successivement le cas de chacune de ces minorités puis nous procéderons à la comparaison de leur situation respective.

A. LE CAS DE LA MINORITÉ ROMANDE.

Il n'existe aucune définition officielle de la Suisse romande, la structure politique helvétique étant fondée non sur des régions mais sur les Cantons. Cinq de ceux-ci sont habituellement tenus pour romands : Fribourg, Genève, Neuchâtel, Valais et Vaud. Sur cette base, la Suisse romande a envoyé au Conseil national 43 députés pour la législature 1959-1963 et 44 depuis octobre 1963. Elle dispose de 10 sièges au Conseil des États. Les députations romandes représentent donc 21,9 % du Conseil national et 22,7 % du Conseil des États.

Cependant, une partie de la Suisse romande ainsi désignée n'est pas de langue française. Deux cantons romands, Fribourg et le Valais, contiennent des minorités de langue allemande et envoient donc siéger à Berne des députations linguistiquement mixtes. En revanche, il existe dans le Canton de Berne, à prépondérance alémanique, une minorité de langue française, celle du Jura, qui envoie à l'Assemblée fédérale des représentants ayant le français pour langue maternelle.

La répartition linguistique des délégations au Conseil national des cantons bilingues (Berne, Fribourg et Valais) durant la période examinée dans cette étude a été la suivante :

	Langue maternelle	
	Française	Allemande
Berne	4	29
Fribourg	5	1*
Valais	4	3

* Deux jusqu'en 1963 (Fribourg ayant à cette date perdu un mandat par suite de la redistribution des sièges).

En ce qui concerne le Conseil des Etats, les Cantons sont actuellement tous trois représentés par un conseiller de chaque langue. Mais il n'en a pas toujours été ainsi (en 1959 notamment le Canton du Valais étant représenté par deux conseillers de langue maternelle française).

Compte tenu de ces éléments, on peut donc mettre en évidence une représentation francophone qui ne se superpose pas exactement à la minorité romande. Toutefois, la différence est statistiquement très faible vu qu'il y a dans l'Assemblée pratiquement autant de Jurassiens bernois d'expression française que de Fribourgeois et Valaisans de langue allemande. Le pourcentage de cette minorité au Conseil national est de 21,5 % (contre 21,9 % pour la Suisse romande) et de 20,4 % au titre du Conseil des Etats (contre 22,7 %).

Sans entrer dans une discussion approfondie du problème, il semble permis d'avancer que chacune de ces manières d'envisager le problème a sa légitimité. Sur le plan purement linguistique, il est certes intéressant de déterminer la consistance de la minorité des représentants de langue maternelle française, c'est-à-dire en somme de la Suisse francophone. Mais faut-il assimiler cette Suisse francophone à la Suisse romande ou, si l'on préfère, ramener la seconde à la première ? Beaucoup de ceux que nous avons interrogés à cet égard ne le pensent pas. A leur avis, il serait hasardeux et contraire aux réalités de considérer que les frontières linguistiques déterminent avec une plus grande exactitude la véritable Suisse romande que ne le font les frontières territoriales des cantons romands. Du point de vue de l'activité gouvernementale fédérale en particulier, il n'apparaît pas souhaitable, selon les tenants de cette position, de séparer de la Suisse romande les minorités fribourgeoises et valaisanes d'expression allemande (les députés qui représentent ces minorités étant d'ail-

leurs tous pratiquement bilingues). Autrement dit, l'on se refuse dans cette perspective à donner une valeur politique absolue à la frontière proprement linguistique ou, ce qui revient au même, l'on considère que le critère linguistique, quoique d'une importance fondamentale, n'est pas le facteur exclusif du phénomène romand.

Ce point de vue est certes discutable et l'on peut admettre que l'existence du Jura bernois apporte une difficulté supplémentaire d'interprétation. On sait que des sept districts jurassiens seul celui de Laufon est de langue allemande. Aux Chambres fédérales les représentants jurassiens sont généralement considérés comme faisant partie des éléments romands. Toutefois sur le plan culturel, les Jurassiens ont tendance à se manifester séparément. Enfin les parlementaires de langue française des cinq cantons romands ne montrent pas une grande propension à se solidariser avec les Jurassiens partisans de l'autonomie.

Au total, la notion de Suisse romande, prise comme la réunion des cinq cantons romands, nous paraît politiquement plus importante et plus significative que celle de Suisse francophone — l'une des causes essentielles de cette situation étant l'absence de conflit proprement linguistique entre les cantons alémaniques et les cantons romands. Cependant, pour éclairer complètement le problème, nous avons choisi d'effectuer nos calculs sur la base de chacune de ces deux notions : Suisse romande, c'est-à-dire l'ensemble des parlementaires des 5 cantons romands et Suisse francophone, c'est-à-dire l'ensemble des parlementaires de langue maternelle française. La consistance numérique de ces deux catégories de parlementaires étant, nous l'avons vu, presque analogue, on peut s'attendre à ce que les résultats enregistrés au niveau des commissions soient eux-mêmes très voisins.

1° Place générale dans les Commissions.

En vue de la calculer, nous avons relevé pour les 5 ans étudiés le pourcentage des éléments minoritaires considérés dans chacune des commissions et procédé à l'établissement de la moyenne de ces pourcentages. Voici les moyennes obtenues au titre de l'ensemble de la période, par chambre et, pour chaque chambre, par catégories de commissions.

	Suisse romande	Suisse francophone
Conseil national		
Conseil tout entier	21,9	21,5
Commissions permanentes	22,1	21,2
Commissions non permanentes . .	21,0	21,0
Conseil des Etats		
Conseil tout entier	22,7	20,4
Commissions permanentes	20,6	16,5
Commissions non permanentes . .	22,6	20,7

Ainsi voit-on que la proportion des minoritaires dans les Conseils tout entiers se retrouve à peu de choses près dans les commissions (le seul pourcentage qui diffère assez sensiblement des autres étant celui relatif à la place des francophones dans les Commissions permanentes du Conseil des Etats).

On peut se demander si ces pourcentages, calculés pour l'ensemble de la période retenue, ne cachent pas des variations annuelles. Voici donc les pourcentages, année par année, pour les commissions non permanentes des deux Conseils (commissions particulièrement intéressantes à cet égard puisque créées au fur et à mesure des besoins).

	Suisse romande		Suisse francophone	
	National	Etats	National	Etats
1960	21,1	22,3	19,8	21,4
1961	20,5	24,6	20,3	21,5
1962	21,1	22,1	21,0	20,9
1963	19,7	22,3	21,6	20,6
1964	22,1	21,7	22,2	19,0

Nous observons donc un certain nombre de variations mais elles demeurent assez limitées pour qu'il soit légitime de souligner la régularité et la constance dans le temps de la représentation des éléments minoritaires. Reste à voir si cette représentation atteint le même niveau pour tous les objets de l'activité gouvernementale ou si, au contraire, l'on observe des différences significatives d'un secteur à l'autre. Afin de vérifier le point, nous nous sommes efforcés de rattacher chacune des commissions à l'un des sept départements de l'Exécutif fédéral. L'opération est relativement simple pour les commissions non permanentes car, en pratique, tous les objets traités par ces commissions peuvent être rattachés, et le sont effectivement dans les publications officielles, à des départe-

tements déterminés. Seuls échappent à cette classification quelques objets généraux, tels que les problèmes de procédure. En revanche certaines des commissions permanentes échappent à une distribution de cet ordre. Pour la totalité des commissions qu'il a été possible de répartir de la sorte, nous avons trouvé les pourcentages suivants :

	Suisse romande		Suisse francophone	
	National	Etats	National	Etats
Affaires étrangères	22,4	23,1	20,4	21,0
Intérieur	22,0	22,3	21,9	18,8
Justice et Police	21,2	24,3	21,1	21,6
Militaire	24,6	12,2	22,9	16,1
Finances et douanes	19,4	19,6	18,8	20,6
Economie publique	20,5	24,7	20,6	23,0
Transports, communications, énergie . .	20,0	23,2	19,7	20,0

Le seul élément véritablement discordant que l'on peut relever dans ce tableau est celui qui concerne la faiblesse de la représentation minoritaire, spécialement sous l'angle romand, dans les commissions du Département militaire au Conseil des Etats (alors qu'au contraire le pourcentage romand au titre militaire est spécialement élevé au Conseil national). Selon une opinion autorisée le décalage entre les Conseils s'expliquerait par la différence dans leur composition politique et en particulier par la faiblesse de la représentation socialiste au Conseil des Etats. Dans le cadre du Conseil national où les Socialistes disposent désormais du plus fort groupe, les questions militaires font l'objet de vifs débats, ce qui conduit les députés romands, dont plusieurs socialistes, à s'y intéresser de manière critique. Par contre, dans le milieu plus conservateur du Conseil des Etats, les discussions sur ces sujets sont beaucoup moins animées et dès lors les conseillers romands intrinsèquement moins intéressés par ces problèmes que leurs collègues alémaniques ne seraient pas attirés par les commissions qui en traitent. Ajoutons, ce qui limite la portée de ce décalage, que le nombre des commissions militaires non permanentes est très restreint (en moyenne seulement une par année).

2° Attribution des Présidences.

C'est une donnée relativement importante pour apprécier le rayonnement d'un groupe dans un milieu déterminé. Nous avons donc établi le pourcentage des présidences des commissions non per-

manentes attribuées aux éléments minoritaires (les présidences des commissions permanentes ayant trop peu changé de mains durant la période étudiée pour qu'il ait été utile de les introduire dans la statistique).

Voici les observations relevées :

- Suisse romande : au Conseil national, présidence de 43 des 262 commissions non permanentes soit 16,4 % et au Conseil des Etats 39 sur 250 soit 15,6 %.
- Suisse francophone : au Conseil national, présidence de 43 des 262 commissions non permanentes soit 16,4 % et au Conseil des Etats 36 sur 250 soit 14,4 %.

Ces minorités n'obtiennent donc pas un nombre de présidences qui corresponde à leur place générale dans les Conseils. Il y a donc sur ce point sous-représentation. Le décalage est un peu moins marqué pour le Conseil national que pour le Conseil des Etats. Au titre du Conseil national, l'élément francophone est au même niveau que l'élément romand (4 Jurassiens de langue française équilibrant 4 Romands d'expression allemande). En ce qui concerne le Conseil des Etats l'équilibre est rompu au profit de l'élément romand (9 Romands d'expression allemande contre 6 Juras-siens de langue française).

3° *Lacunes dans la représentation.*

Nous entendons par là les commissions dans lesquelles les éléments minoritaires ne sont pas représentés. Encore que ce phénomène soit assez rare, il est nécessaire d'en fixer les dimensions. Celles-ci (c'est-à-dire le nombre de commissions sans représentation romande ou francophone et le pourcentage de ces commissions dans le total) s'établissent comme suit :

	Suisse romande		Suisse francophone	
	Chiffres absolus	en % du total	Chiffres absolus	en % du total
Commissions permanentes				
Conseil national (60)	—	—	1	
Conseil des Etats (54)	7	12,9	13	24
Commissions non permanentes				
Conseil national (262)	10	3,8	4	1,5
Conseil des Etats (250)	19	7,6	21	8,4

En règle générale les lacunes observées dans la participation aux commissions sont beaucoup plus accusées au Conseil des Etats qu'au Conseil national. La situation ne résulte pas d'un effort de la majorité pour éloigner les minorités de l'étude des affaires mais du fait que celles-ci ne s'intéressent pas également à la discussion de toutes les affaires en cours. Nos recherches nous permettent d'avancer que dans l'ensemble les commissions dont les éléments minoritaires romands ou francophones sont absents ne comptent généralement pas parmi les organismes importants. Notons toutefois que pour les commissions permanentes du Conseil des Etats, il est arrivé que la minorité romande ne participe pas, durant plusieurs années, à des organes influents (ainsi pendant trois ans à la commission de gestion).

4° *Appréciation de la place faite à ces minorités.*

L'analyse statistique montre donc que la proportion des minorités romande ou francophone est assez scrupuleusement observée au sein des commissions. Durant la période examinée, on ne trouve pas d'écart significatif en classant les commissions par année ou par département (à la seule exception des commissions militaires du Conseil des Etats). La comparaison du recrutement des commissions permanentes et non permanentes permet d'avancer que la majorité n'utilise pas sa prépondérance pour écarter les minorités des organismes importants. Enfin, sans être représentées dans la totalité des commissions, ces minorités occupent au moins un siège au sein du plus grand nombre d'entre elles.

Nous avons vu que ce sont les partis qui, par divers procédés et en particulier par le truchement de leurs représentants dans les bureaux des Conseils, proposent nommément leurs membres aux postes de commissaires : dès lors, c'est à eux qu'il convient d'attribuer en une large mesure le crédit de cette représentation équitable des minorités. On doit donc se demander si tous les partis suivent à cet égard la même politique.

Considérons à ce propos pour chaque parti et pour chacun des deux conseils le pourcentage des parlementaires *romands* dans chaque groupe parlementaire d'une part, le pourcentage de ces mêmes romands parmi les commissaires du groupe. On a le tableau suivant (ce tableau ne comportant que

les partis ayant des députés romands et laissant de côté le Parti suisse du Travail dont les membres sont exclus des commissions :

	Conseil national		Conseil des Etats	
	Part des romands dans le groupe	Part des romands dans les commissions du groupe	Part des romands dans le groupe	Part des romands dans les commissions du groupe
Conservateurs catholiques- Chrétiens sociaux . . .	23,3	22,5	22,4	23,0
Libéraux	80,7	80,4	100,0	100,0
Paysans, Artisans et Bourgeois	7,8	6,6	—	—
Radicaux	25,4	28,9	21,7	21,3
Socialistes	19,8	20,9	—	—

Ce tableau montre que les Romands obtiennent dans chaque parti un pourcentage de sièges de commissaires correspondant d'assez près à leur propre force numérique dans le groupe. La position des divers partis est donc pratiquement uniforme dans ce domaine, les écarts constatés étant trop faibles pour qu'il soit possible d'en tirer des conclusions significatives. On notera cependant l'avantage allant aux radicaux romands du Conseil national puisqu'avec 25,4 % des effectifs du groupe, ils ont 28,9 % des postes de commissaires de celui-ci.

C'est seulement sur deux points que les parlementaires romands sont désavantagés par rapport à leurs collègues alémaniques :

- le système de désignation de commissions exclut purement et simplement des commissions les quatre conseillers communistes de Genève et Vaud. C'est là une inégalité flagrante qui aboutit à créer une sous-minorité privée de ces droits au sein d'une minorité jouissant des droits ordinaires de la majorité quant à la participation aux commissions ;
- les minorités romandes sont dans l'ensemble légèrement défavorisées dans la répartition des présidences des commissions. Cela signifie que les majorités alémaniques des partis ne cèdent pas aussi volontiers les présidences qui leur échoient que les simples sièges. Examinons à cet égard le comportement des divers groupes :

	Conseil national		Conseil des Etats	
	Part des romands dans le groupe	Part des romands parmi les présidents issus du groupe	Part des romands dans le groupe	Part des romands parmi les présidents issus du groupe
Conservateurs catholiques- Chrétiens sociaux . . .	23,3	10,0	22,4	18,4
Libéraux	80,7	77,7	100,0	100,0
Paysans, Artisans et Bourgeois	7,8	8,5	—	—
Radicaux	25,4	14,2	21,7	7,3
Socialistes	19,8	26,1	—	—

Ce tableau établit l'existence chez deux des trois grands partis : le Parti catholique-conservateur chrétien social et le Parti radical d'une assez nette sous-représentation des Romands dans les présidences des commissions. Au contraire le Parti socialiste semble avantager ses députés romands dans la répartition des présidences. Il est difficile, malgré la brièveté relative de la période examinée, de ne voir dans ces disparités qu'une question de personnalités ou un effet du hasard. Notons toutefois que pour le Parti catholique-chrétien social l'écart est sensiblement moins grand au titre du Conseil des Etats qu'à celui du Conseil national.

5° Le cas des Romands d'expression allemande et des Jurassiens.

Jusqu'à présent nous avons étudié chacun de ces groupes comme des éléments d'un ensemble plus vaste : les Suisses romands d'expression allemande comme part intégrante de la Suisse romande et les Jurassiens comme élément de la Suisse francophone. Il ne sera pas sans intérêt d'examiner si ces deux groupes bénéficient l'un et l'autre dans les commissions d'une part propre correspondant à leur force numérique.

Les députés romands d'expression allemande se considérant avant tout comme des membres de leur députation cantonale le point à vérifier est celui de leur part dans la représentation de la Suisse romande au sein des commissions. Ces députés ont constitué de 1960 à 1964 11,1 % de la députation romande au Conseil national et 20,0 % de cette députation au Conseil des Etats. Durant cette même période le pourcentage de ce groupe parmi les membres romands des commissions a été le suivant :

	Conseil national	Conseil des Etats
Commissions permanentes	12,6	23,5
Commissions non permanentes . . .	11,4	19,8

La règle de la proportionnalité est donc parfaitement respectée. Cette norme vaut aussi pour les présidences : au Conseil national les romands d'expression allemande ont obtenu 4 des 43 présidences romandes soit un pourcentage de 9,2 % ; au Conseil des Etats 9 des 30 présidences romandes soit 23,0 %.

Voyons maintenant le cas du Jura. Les Jurasiens étant divisés sur leur appartenance au Canton de Berne, il paraît indiqué d'examiner la part globale faite dans les commissions aux représentants de la population jurassienne (sans oublier pour autant qu'une partie de cette population repousse la thèse séparatiste). Les députés jurassiens représentent 2 % des conseillers nationaux et 2,2 % des conseillers aux Etats (l'un des deux sièges du Canton de Berne). Leur pourcentage dans les commissions est le suivant :

	Conseil national	Conseil des Etats
Commissions permanentes	1,9	2,2
Commissions non permanentes . . .	2,3	2,4

La minorité jurassienne est donc représentée dans les Conseils en proportion quasiment exacte de sa force numérique. On constate au surplus que ces pourcentages lui permettent d'accéder à une fraction des commissions très appréciable pour un groupe aussi réduit, soit :

- pour le Conseil national : 23,3 % des commissions permanentes et 29,7 % des commissions non permanentes ;
- pour le Conseil des Etats : 20,3 % des commissions permanentes et 20,4 % des commissions non permanentes.

Dans l'ordre des présidences les Jurassiens bernois en ont eu 1,5 % au Conseil national et 2,4 % au Conseil des Etats. La faveur dont le groupe jouit au Conseil des Etats semble bien provenir de la personnalité du conseiller jurassien qui, mem-

bre du groupe radical, en a reçu 6 fois une présidence durant la période considérée.

Une telle constance dans la représentation des minorités s'observe-t-elle aussi pour la minorité tessinoise ?

B. LE CAS DE LA MINORITÉ TESSINOISE.

La consistance de la représentation de cette minorité est certes plus facile à délimiter que dans le cas précédent. Pourtant elle ne va pas non plus sans quelques difficultés.

A l'inverse du pluralisme cantonal romand, il n'y a en Suisse qu'un seul canton de langue italienne : le Tessin. Ce canton est officiellement unilingue même si en fait il comporte de larges éléments de population non-tessinoise qui ne pratiquent pas tous la langue italienne (selon le rapport Kneschaurek de 1964 : 196.566 habitants en 1960 dont 136.982 Tessinois, 22.264 Confédérés et 36.320 Etrangers). Il y a coïncidence cette fois entre frontière politique et frontière linguistique et dès lors nous n'avons pas à affronter de problème analogue à celui des Romands d'expression allemande. Tous les représentants tessinois à l'Assemblée fédérale sont d'expression italienne.

La seule difficulté d'interprétation provient de la petite minorité de langue italienne du Canton des Grisons. Cette minorité, établie essentiellement dans quatre vallées, est forte de 15.000 personnes : sa présence dans les Grisons explique que ce canton envoie au Conseil national un député d'expression italienne, Ettore Tenchio. Le problème se pose donc de savoir s'il faut adjoindre ce conseiller à la députation tessinoise (7 conseillers nationaux et 2 conseillers aux Etats) en vue de créer par là même une catégorie de représentation de la Suisse italophone (ce que l'on appelle parfois la Terza Svizzera) ou s'il est préférable de s'en tenir à la seule représentation du Tessin.

Le fait est qu'il n'existe qu'une solidarité très limitée entre le Tessin et les vallées italiennes des Grisons. Il semble établi que les parlementaires tessinois ne tiennent pas pour un des leurs le conseiller des Grisons de langue italienne. Cette opposition s'est en particulier clairement manifestée lors d'une élection du Conseil fédéral où l'on vit E. Tenchio et un tessinois Franco Maspoli, briguer tous deux un siège catholique devenu vacant

(ce fut finalement un valaisan, Roger Bonvin, qui fut élu). Malgré ce qu'il a de relatif et de provisoire, cet argument est très fort.

Un autre élément, moins lié aux circonstances du moment, confirme cette impression : la constatation de la faiblesse des liens politiques qui unissent le Tessin aux vallées grisonnes de langue italienne. Les citoyens des Grisons qui souhaitent le plus une collaboration avec le Tessin semblent reconnaître le peu d'intérêt que manifeste le « grand frère tessinois » pour leurs problèmes. C'est du moins ce qui ressort des allocutions prononcées lors de la seconde Journée de la Suisse italienne, organisée par la Nouvelle Société Helvétique le 26 septembre 1959 à Bellinzone (cf *Le premesse economica per la difesa dell'italianità*, publié par la NSH, pages 63 et 68).

Etant donné, enfin, que les Grisons de langue italienne ne sont qu'une minorité au sein d'un canton — un canton qui malgré l'apport romanche et italien se refuse absolument et ouvertement à être tenu pour une minorité — et ne peuvent en conséquence pas traiter directement avec le gouvernement fédéral, le canton du Tessin accapare en quelque sorte la défense de l'*italianità* et semble former en lui-même une minorité politique indépendante.

Ce sont là certes des nuances mais, quand on y regarde d'assez près, de telles nuances sont l'une des clés de l'équilibre helvétique. Dès lors voulant apprécier le poids de la minorité italienne comme telle, il nous paraît préférable de raisonner sur le seul cas du Tessin sans créer la catégorie de la Suisse italophone (ce qui ne changerait d'ailleurs pas grand chose au problème vu que le débat concerne, en fait, un seul conseiller national). La députation tessinoise représente 3,5 % du Conseil national et 4,5 % du Conseil des Etats. Quelle est sa part dans les commissions ?

1° Place générale dans les commissions.

En utilisant le même procédé de calcul que pour les précédentes minorités (pourcentage des éléments tessinois dans chacune des commissions et moyenne de ces pourcentages), on obtient les résultats suivants :

	Conseil national	Conseil des Etats
Commissions permanentes	4,3	4,6
Commissions non permanentes . . .	3,3	4,2

Les Tessinois sont donc un peu mieux représentés dans les commissions permanentes que dans les commissions non permanentes (d'où l'idée parfois soutenue que les parlementaires de ce canton s'intéresseraient en priorité aux commissions les plus importantes). En tout cas, globalement, leur place correspond à leur force numérique dans les Conseils.

2° Attribution des Présidences.

Au Conseil national, les Tessinois ont présidé 6 des 262 commissions non permanentes de la période envisagée, soit 2,2 %. Pour le Conseil des Etats, ils en ont présidé 8 sur 250 soit 3,2 %. Les Tessinois (tout comme les Romands et au Conseil national les Jurassiens bernois d'expression française) sont donc défavorisés dans la répartition des présidences. Peut-être le fait que les rapports des commissions sont rédigés exclusivement en allemand ou en français retient-il certains Tessinois d'accepter des postes de président.

3° Lacunes dans la représentation.

Nombre des commissions sans représentation tessinoise et pourcentage de ces commissions dans le total :

	Conseil national		Conseil des Etats	
	Chiffres absolus	En % du total	Chiffres absolus	En % du total
Commissions permanentes	29	48,4	35	64,9
Commissions non permanentes . .	155	59,2	170	68

Cette situation s'explique sans nul doute par le petit nombre des parlementaires tessinois mais elle n'est pas sans poser de problèmes, une minorité ayant intérêt à obtenir un accès au plus grand nombre possible de commissions de manière à pouvoir suivre toutes les questions susceptibles de l'intéresser.

4° *Appréciation de la place faite à cette minorité.*

La minorité tessinoise dispose donc dans les commissions d'une place équivalente à celle occupée dans les Conseils. Elle est légèrement défavorisée dans l'octroi des présidences. Il reste à voir le rôle joué par les différents partis dans cette situation (seuls les trois plus grands partis comptant des députés tessinois).

Voyons d'abord l'accès des Tessinois aux commissions par parti dans chaque conseil :

	Conseil national		Conseil des Etats	
	Part des Tessinois dans le groupe	Part des Tessinois dans les commissaires du groupe	Part des Tessinois dans le groupe	Part des Tessinois dans les commissaires du groupe
Conservateurs catholiques- Chrétiens sociaux	6,3	5,5	5,6	5,5
Radicaux	5,8	5,0	7,2	6,4
Socialistes	1,9	2,3	—	—

Il n'y a pas de différence sensible entre les partis sauf que les socialistes sont un peu plus favorables à leurs membres tessinois que les autres groupes. Considérons maintenant l'accès des Tessinois aux présidences :

	Conseil national		Conseil des Etats	
	Part des Tessinois dans le groupe	Part des Tessinois parmi les présidents issus du groupe	Part des Tessinois dans le groupe	Part des Tessinois parmi les présidents issus du groupe
Conservateurs catholiques- Chrétiens sociaux	6,3	1,6	5,6	2,6
Radicaux	5,8	2,8	7,2	6,0
Socialistes	1,9	4,6	—	—

Il ressort de ce tableau que les Tessinois sont, sous cet angle, nettement défavorisés dans les Partis conservateur et radical alors qu'ils sont avantagés par le Parti socialiste. Toutefois, pour les radicaux l'écart est plus faible au Conseil des Etats qu'au Conseil national. Dans l'ensemble cette situation est bien proche de celle déjà rencontrée pour la minorité romande.

C. COMPARAISON ENTRE LES MINORITÉS ROMANDE ET TESSINOISE.

Globalement chacune de ces deux minorités dispose dans les commissions d'une place équivalente à celle qu'elle occupe dans les Conseils. Toujours globalement, l'une et l'autre sont légèrement défavorisées dans l'attribution des présidences. Le principal décalage que l'on observe entre les deux situations concerne le niveau de présence dans les commissions ou si l'on préfère le pourcentage des commissions où figurent des représentants des minorités en cause. Sous cet aspect, les Romands sont beaucoup mieux servis que les Tessinois ainsi que le montre le tableau suivant qui fait ressortir le pourcentage des commissions où l'on trouve des députés romands et tessinois :

	Conseil national		Conseil des Etats	
	Commissions permanentes	Commissions non permanentes	Commissions permanentes	Commissions non permanentes
Représentation romande	100	96,2	87,1	92,4
Représentation tessinoise	51,6	40,8	35,1	32,0

En somme si les Romands sont pratiquement dans toutes les commissions spécialement au Conseil national, il n'en va nullement ainsi des Tessinois dont la situation à cet égard est proche de celle des Jurassiens bernois. Il est clair que le facteur immédiat de cette divergence réside dans la différence d'ampleur numérique de ces deux députations (le nombre des membres des commissions de l'Assemblée fédérale se situant dans la majorité des cas au-dessous du niveau ouvrant à un groupe qui dispose seulement d'un prorata de 4 % la faculté de détenir un siège). Vu le système adopté pour la répartition des sièges, les Tessinois, à l'inverse des Romands, ne peuvent mathématiquement être représentés dans toutes les commissions ou, au moins, dans la plupart d'entre elles. Il n'en irait autrement que si l'on attribuait à cette minorité un pourcentage global de sièges dans les commissions supérieur à sa part dans les Conseils, mais alors la charge déjà lourde du travail de commission pourrait être écrasante pour les membres de cette députation. Au surplus l'entorse ainsi faite au principe de la proportionnalité présente-

rait-elle un authentique intérêt pour les bénéficiaires ?

Si l'on en croit les députés tessinois eux-mêmes, la situation actuelle ne comporterait pas de dommages majeurs pour la cause du Tessin. Ceux-ci font ressortir qu'une statistique comme celle que nous venons d'établir a le tort d'ignorer l'importance relative des objets en cause. Le fait qu'il n'y ait pas de représentant tessinois dans une commission traitant de l'aménagement d'un bâtiment des postes à Bâle ou d'une révision constitutionnelle vaudoise n'a pas beaucoup de conséquences pour la vie même du Tessin. D'après ces députés, à l'exception de quelques cas très rares dû à de fâcheuses coïncidences, les Tessinois seraient toujours représentés dans les commissions où les intérêts de leur canton sont en jeu et il est préférable qu'ils disposent de plusieurs sièges dans ces commissions au lieu de disperser leurs forces dans des organismes voués à des objets sans grande portée pour eux. Or, cette concentration, si elle ne touche pas au pourcentage global des tessinois dans les sièges de commissaires, diminue *ipso facto* le pourcentage des commissions où les Tessinois sont représentés.

Ce raisonnement ne manque pas complètement de pertinence et il arrive aux Romands de pratiquer une politique analogue mais il n'est pas entièrement convaincant. En effet bien qu'ils soient un peu plus favorisés au titre des commissions permanentes que des commissions non permanentes nous l'avons vu, les Tessinois sont absents de plusieurs des premières. Or l'on peut admettre que toutes les commissions permanentes présentent une importance pour la vie cantonale. En admettant même que l'on ne tienne pas compte de certaines commissions permanentes, effectivement moins importantes que les autres (vérification des pouvoirs, pétitions, grâces) le pourcentage des commissions permanentes où les Tessinois sont présents n'atteint que 53,3 % au Conseil national et 43,1 % au Conseil des Etats. Il est donc possible que les Tessinois témoignent à cet égard d'un peu plus d'optimisme que la situation ne le justifierait mais il est fort important de relever, quant à l'équilibre helvétique, que cette députation n'a pas le sentiment d'être une minorité sacrifiée puisque, d'après plusieurs de ses porte-parole, elle a accès aux commissions qui l'intéressent.

La distribution statistique des sièges, tout en situant correctement la place générale faite aux minorités, ne nous dit rien sur les difficultés que celles-ci peuvent rencontrer dans les travaux des commissions. Il est donc nécessaire, pour étudier le problème plus à fond, d'examiner les conditions concrètes de fonctionnement de ces organismes.

III. Fonctionnement concret des commissions.

Nous nous placerons ici uniquement sous l'angle des difficultés linguistiques que peut valoir aux minorités le travail dans des organismes plurilingaux avec prépondérance numérique des conseillers de la langue majoritaire.

1° *Langues des débats.*

En principe chaque commissaire peut s'exprimer dans l'une des trois langues officielles de la Confédération mais en pratique l'allemand et le français sont les deux seules langues utilisées dans les débats. Les séances de commission — qui, lorsque l'Assemblée n'est pas en session, se déroulent souvent hors de Berne — ne comportent pas de système d'interprétation simultanée ni d'interprètes (NB : un système d'interprétation simultanée existe pour les séances plénières du Conseil national mais non pour celles du Conseil des Etats).

Un point se dégage d'emblée : la non-utilisation de l'italien, pourtant langue officielle de la Confédération. Les Tessinois ne parlent leur langue maternelle ni dans les séances des Conseils (sauf circonstances exceptionnelles ou particulières) ni dans celles des commissions. Dans les Conseils ils s'expriment généralement en français, dans les commissions en allemand. Ainsi les Tessinois établissent-ils en principe un équilibre entre les deux langues. Certains fournissent, il est vrai, une interprétation un peu différente de cette pratique en soulignant que les discussions dans les commissions sont plus importantes que les discours et interventions devant les Chambres. Dès lors les Tessinois satisferaient-ils aux obligations de la solidarité latine (ils font partie des groupes romands dans les Conseils) tout en utilisant la langue dominante pour le travail véritablement important. Quoiqu'il en soit, les parlementaires tessinois sont pratiquement tenus de connaître l'allemand et le français en supplément de leur langue maternelle.

Les commissaires n'ayant pas une maîtrise suffisante de l'allemand et du français rencontrent certainement un handicap dans le travail des commissions (ce handicap étant particulièrement grave pour les Romands qui ignoreraient l'allemand vu la prépondérance de l'élément alémanique). Selon les informations recueillies, la grande majorité des députés comprendrait les deux langues des débats et pourrait, au moins, suivre les lignes essentielles des discussions à défaut des subtilités et des nuances. Il y a des difficultés, certes, mais, en général, les participants font preuve de bonne volonté pour les résoudre (ainsi un député traduira-t-il ou résumera-t-il à un collègue ce que celui-ci ne comprend pas).

On peut donc avancer qu'il n'existe pas de « barrière des langues » dans les commissions. Les obstacles sont normalement surmontés par suite du petit nombre des membres, de la spécialisation technique des objets et aussi de la connaissance personnelle (parfois de longue date) que les commissaires ont les uns des autres. Intervient également selon certains experts une pratique atavique du travail en deux langues (spécialement dans les cantons plurilingues : Berne, Valais, Fribourg et Grisons).

Disons enfin que dans les commissions comme devant les Conseils tout entiers les éléments alémaniques s'expriment en bon allemand et non en dialecte.

2° Langue des documents,

Les messages du Conseil fédéral, les arrêtés et les propositions d'amendement déposés en cours de séance sont toujours rédigés en français et en allemand (le Conseil fédéral communiquant à l'Assemblée les textes qui émanent de lui par le truchement de la *Feuille fédérale*). La nécessité de traduire immédiatement d'une langue dans l'autre les amendements présentés en cours de séance peut soulever certaines difficultés (notamment pour les projets juridiquement complexes). Jusqu'en 1921, les rapports des commissions étaient tous rédigés en allemand et en français. Depuis, au moins en principe, on ne procède à cette double rédaction que pour les cas importants, les autres rapports étant rédigés en allemand ou en français. Cependant, il semble que la formule de la double rédaction demeure la règle dans la majorité des cas,

seules les affaires de très faible importance donnant lieu à un seul rapport. On renonce plus facilement à la formule de la double rédaction aux Conseils des États où la compréhension des deux langues est meilleure qu'au Conseil national. Dans le cadre d'un examen relatif à la modernisation des méthodes de travail du Conseil national il a été suggéré que les rapports des commissions ne soient présentés désormais que dans l'une des langues officielles : mais le bureau du Conseil vient de rejeter expressément cette proposition.

Le président de la Commission (qui est habituellement l'un des deux rapporteurs) rapporte dans sa langue devant l'assemblée mais il est flanqué d'un rapporteur de l'autre langue dans tous les cas où l'on procède à la rédaction de deux rapports. Ces textes, quoiqu'ils aboutissent aux mêmes conclusions, sont rédigés d'une manière indépendante. Le second rapport n'est pas la traduction du rapport présidentiel et, fort souvent, il apporte aux débats un éclairage différent de celui du premier rapport.

Sous cet aspect également, l'Italien est réellement défavorisé. Cette infirmité se manifeste d'ailleurs tout au long du processus parlementaire. Jusqu'à une époque très récente, la majorité des documents du travail soumis par le Conseil fédéral aux Chambres fédérales n'étaient présentés qu'en allemand et en français : seuls les plus importants d'entre eux (notamment les textes ayant trait aux projets de révision constitutionnelle) faisaient l'objet d'une rédaction trilingue. Il en résultait que pour la plus large partie du travail législatif les Conseils ne voyaient pas de texte italien pendant que la matière considérée était pendante devant eux. L'Italien constituait ainsi une simple langue de traduction que l'on n'utilisait qu'une fois achevé le processus délibératif et le problème réglé (situation susceptible de nuire à l'autorité de la version italienne des textes légaux bien qu'elle ait juridiquement la même valeur que les textes allemands et français). Une partie de ces inconvénients a pris fin en raison d'une décision du Conseil fédéral en date du 4 avril 1963 portant sur l'extension de la version italienne de la *Feuille fédérale*. Désormais le contenu de la version italienne devient presque identique à celui des deux autres versions (font exception des textes sans grande importance politique et juridique qui, de toute façon, sont résumés en langue italienne).

3° Positions des députés minoritaires.

Les Romands à l'inverse des Tessinois sont donc placés sur le même pied que les Alémaniques dans les commissions sous l'angle des facilités linguistiques. Mais ils connaissent un handicap tenant à leur petit nombre relatif, handicap qui s'analyse parfois en un véritable isolement.

Si l'on raisonne en termes de francophones — et vu qu'il s'agit ici d'une optique proprement linguistique, cette approche paraît légitime — on a les résultats suivants :

- au *Conseil national*, il y a eu, nous l'avons vu, des francophones dans la quasi totalité des commissions permanentes et dans 258 des 262 commissions non permanentes (absence donc dans 1,5 % des cas seulement). Mais dans 97 cas pour les commissions non permanentes et 11 pour les commissions permanentes, il n'y avait qu'un ou deux francophones dans les commissions. Or dans ces cas, la présence des Tessinois n'améliore pas la situation puisqu'ils tendent à parler l'allemand en commission ;
- au *Conseil des Etats*, il y a eu des francophones dans 41 des 54 commissions permanentes et dans 229 des commissions non permanentes mais la situation d'isolement est encore plus marquée puisque dans 188 cas pour les commissions non permanentes et 12 pour les commissions permanentes, les francophones n'étaient qu'un ou deux (disons, à titre de curiosité, que dans 3 des commissions de 3 membres, les francophones étaient 2, donc en majorité). Cette situation est sans doute imputable au fait que les commissions du Conseil des Etats ont moins de membres que celles du Conseil national.

Selon l'opinion d'un participant, les Romands auraient parfois un peu tendance à se lasser des longs débats en allemand et, de ce fait, leur assiduité serait un peu moins forte que celle de leurs collègues alémaniques (la même observation valant pour les Tessinois). Il s'agit là, observons-le, d'impressions de séance et non de constatations à base statistique. Sur la base de tous les renseignements obtenus, il semble que cette différence d'assiduité, si elle existe véritablement, n'ait qu'une portée marginale. Le travail de commission est générale-

ment accompli avec beaucoup d'assiduité par tous les participants (représentants des catégories minoritaires compris). Une telle assiduité est particulièrement méritoire de la part des Tessinois qui, sans être brimés au titre de l'attribution des sièges, connaissent dans le Parlement helvétique le handicap de ceux appelés à s'exprimer publiquement dans un autre idiome que leur langue maternelle.

En définitive, les minorités romande et tessinoise bénéficient au sein des commissions de l'Assemblée fédérale d'une place proportionnée à leur importance dans les Chambres elles-mêmes et, plus largement, dans le pays tout entier. A quelques réserves près, ainsi dans l'ordre des présidences, on peut dire que la majorité n'utilise pas sa supériorité numérique pour limiter le rôle des éléments minoritaires. Ce résultat est d'autant plus remarquable qu'il se trouve acquis par des procédés très souples — procédés dont l'empirisme même complique l'analyse.

Certes les respects de la majorité pour les minorités ne saurait annuler le fait que cette majorité linguistique dispose, par sa masse même, d'une incontestable prépondérance culturelle et aussi, d'ailleurs, économique. L'inspiration globale du travail gouvernemental est de type nettement alémanique. Quiconque a l'habitude du système de pensée juridique français éprouve assez souvent des difficultés en lisant la version française des lois et règlements helvétiques. Mais il demeure que toutes facilités sont ouvertes aux minorités pour participer à l'élaboration de ces dispositifs.

Les membres des commissions qui appartiennent aux minorités prennent part au travail législatif dans les mêmes conditions que leurs collègues de la majorité alémanique. On dit assez volontiers en Suisse, pour valoriser le rôle de ces minorités qu'elles sont souvent en mesure de faire pencher la balance dans un sens ou dans l'autre. Une faculté de cet ordre supposerait une division de la majorité contrastant avec l'unité de la minorité. Une telle situation peut se produire mais ce n'est pas un cas courant. En de nombreuses occasions (la plupart du temps semble-t-il) les divisions idéologiques et sociales sont plus fortes que les séparations linguistiques (la correction de la majorité à l'égard des intérêts linguistiques des minorités en tant que tels déterminant pour beaucoup, peut-être pour l'essentiel, cette propension).

Dans cette perspective l'aspect original du problème des langues en Suisse est qu'il n'a pas d'acuité politique. Ainsi se justifie que nous ayons donné le pas aux notions de minorité romande et tessinoise sur celles de populations francophone et italophone. La question se ramène alors à organiser, dans des conditions optimales et au moindre coût, les communications verbales et écrites entre gens de langue maternelle différente. Comme le montre l'exemple des commissions parlementaires,

les Suisses ont dans l'ensemble su réduire à un niveau minimum les charges et difficultés d'un tel système, la bonne volonté des Tessinois à l'égard des deux autres langues officielles constituant un élément important de la situation. Mais de tels résultats ne pourraient être acquis si la Suisse n'était parvenue à surmonter les difficultés générales de la coexistence dans un espace politique déterminé de populations linguistiquement différentes.

