

échange a parfois été menée en relation avec des débats sur l'évolution économique de la Suisse, ce qui se comprend. Dans la mesure où certains milieux considèrent que la Suisse romande est économiquement sous-développée, ils ont tendance à faire confiance à l'intégration européenne pour supprimer ce handicap. Il n'a pas manqué outre-Sarine de voix autorisées pour faire remarquer que la bureaucratie européenne de Bruxelles risquait de nuire à nos industries d'exportation et même à nos libertés politiques. On sait que, depuis quelques mois, la situation évolue rapidement à la suite du revirement des pays anglo-saxons en faveur du Marché Commun. L'A.E.L.E. n'est plus considérée que comme une étape et les démarches faites par le Conseil fédéral pour s'associer à la Communauté Economique Européenne ont été suivies avec intérêt en Suisse romande. Plus sensible que naguère aux questions européennes, l'opinion s'intéresse activement aux débats assez subtils sur les conditions de la participation, mais il est trop tôt pour déceler ses tendances profondes.

Il reste à évoquer une incidence mineure de la guerre froide sur les rapports politiques des groupes linguistiques de la Suisse. Au lendemain de la défaite allemande, la Suisse éprouva quelques difficultés à établir des relations diplomatiques avec l'U.R.S.S. La situation une fois régularisée, des échanges commerciaux s'établirent, qui n'atteignirent jamais un niveau très élevé en raison de l'évolution des démocraties populaires. Dans l'opinion suisse, l'hostilité aux régimes communistes restait assez vivace : on le vit bien au moment de l'insurrection hongroise. En Suisse alémanique surtout, des manifestations de solidarité furent organisées. Au cours de ces dernières années, sous l'effet de diverses causes (pénétration soviétique dans le Tiers Monde, succès spatiaux de l'U.R.S.S., crise de Berlin), un large débat s'est ouvert sur le principe même des rapports avec l'Est. Une certaine divergence est perceptible entre la Suisse alémanique et la Suisse romande. La première accepterait éventuellement une restriction — voire une interruption — des contacts pour deux raisons, semble-t-il : le danger de con-

tamination idéologique qu'ils présentent pour l'Occident, les avantages matériels et moraux que le régime communiste en tire pour renforcer son prestige. Dans cette perspective, on a assisté à certains procès d'intention, voire à des interdits (concert Oïstrakh à Zürich) ou à des essais de boycott (cas des magasins vendant des marchandises en provenance de l'Est). La Suisse romande ne cache pas ses réticences devant de tels procédés jugés inadéquats. Au surplus, divers milieux, qui sont loin d'être tous « de gauche » estiment que l'Occident peut, par des contacts soigneusement aménagés, aider les populations des démocraties populaires à prendre conscience des réalités du monde libre.

Notre conclusion sera brève. Nous espérons avoir suggéré que la pluralité linguistique de la Suisse améliore — et non oblitère — le libre jeu des institutions démocratiques. La tendance est très nette en politique intérieure où les institutions de démocratie directe sont assez souples pour que l'opposition linguistique s'exprime de la même manière que les autres diversités religieuses, politiques et sociales. Il en résulte un système de *checks and balances* qui donne une juste dimension politique à tous ces phénomènes culturels. La regrettable exception constituée par le problème jurassien ne fait que confirmer la règle. Si l'équilibre entre les groupes linguistiques est solidement fondé en ce qui touche la politique intérieure, la distance vis-à-vis de l'étranger, qui caractérise notre politique extérieure, est plus variable. Notre position géographique en est la cause première, mais la rapidité avec laquelle le système des relations internationales évolue depuis un siècle augmente les difficultés d'un nécessaire et perpétuel ajustement. Certains estiment que la tendance croissante qui se manifeste vers l'intégration des grands espaces redonnera au monde la stabilité que deux conflits mondiaux lui avaient enlevée : c'est encore une vue de l'esprit plus qu'une certitude. Pour demeurer dans l'ordre des réalités, on se contentera de souligner que le pouvoir d'accommodation des groupes linguistiques qui caractérise la vie politique est également celui qui a marqué notre histoire et notre droit.

★

## Observations et questions

par Victor CRABBE,  
Secrétaire général de l'Institut belge de Science politique.

★

1. — *En Suisse, le recensement est-il scientifique? Comporte-t-il des éléments de référendum? S'il en est ainsi, quelles sont les précautions prises pour éviter qu'il le soit?*

Réponse : Les éléments de référendum sont très faibles. Ils ne se présentent pas dans la question des langues. Il peut y être fait appel dans le domaine religieux. Le bureau fédéral de statistique prend toutes les mesures qui s'imposent — et celles-ci vont jusqu'à donner les éclaircissements et les explications nécessaires — pour assurer l'objectivité du recensement.

On constate qu'une certaine propagande officielle a pu jouer en faveur de la langue romanche, en raison de son déclin.

2. — *Le recensement suisse, dont le caractère scientifique est ainsi reconnu, comporte-t-il des conséquences de droit public ou d'ordre administratif?*

Réponse : Il y en a certainement mais non dans les domaines où l'on croit qu'il en a. Il est indéniable que le recensement par canton sert, par exemple, à la répartition des sièges au Conseil national. De même, certaines subventions allouées par la fédération le sont d'après le nombre des habitants du canton ou selon celui des enfants en âge de scolarité résidant dans chaque canton.

La Suisse est un pays qui ne connaît aucune querelle du recensement.

3. — *Y a-t-il un pourcentage à partir duquel, dans les cantons bilingues, le fait ou l'importance d'une minorité a une influence du point de vue administratif, judiciaire ou scolaire? Le recensement a-t-il notamment pour effet de reconnaître des minorités linguistiques et de provoquer pour elles l'instauration d'un régime administratif particulier?*

Réponse : Il n'en est rien de la part de la confédération. Sans doute chaque canton est-il libre de prévoir ce qu'il veut. Mais, compte tenu du respect du principe de la territorialité, cette éventualité ne doit guère être envisagée.

Une importante dérogation au principe de la territorialité est fournie par l'école française de Berne. Cette exception est cependant défendue pour des raisons politiques ainsi que pour les besoins de l'administration (pénurie de personnel de langue française).

L'école française de Berne, école à l'origine privée, subventionnée par la confédération et par la ville de Berne, est devenue une fondation dont la nécessité a été ressentie pour des motifs d'intérêt national et international. Berne est, en effet, la ville des ambassades.

Quant au canton de Berne, il a une administration bilingue pour laquelle un contingent de fonctionnaires de langue française est nécessaire. Les difficultés de recrutement d'un tel personnel ont incité Berne à participer à la fondation de l'école française.

4. — *L'école française de Berne est-elle ouverte uniquement aux enfants des fonctionnaires de langue française ou bien tous les Bernois peuvent-ils y inscrire leur enfants?*

Réponse : La fréquentation de cette école est absolument libre pour autant que les enfants n'aient pas l'allemand pour langue maternelle. On doit noter cependant que le minerval perçu est fixé à un taux assez élevé. On essaie de remédier à cette situation.

5. — *L'école française de Berne représente-t-elle un cas unique?*

Réponse : Non, dans le Tessin, il y a eu des

écoles allemandes fréquentées par des enfants de cheminots. On ne peut négliger non plus les écoles anglaises ainsi que l'école internationale de Genève. Mais tous ces établissements sont des institutions privées; ils ne dépendent de l'Etat que pour le programme scolaire.

Toutefois, en tant que fondation soutenue par les pouvoirs publics, l'école française de Berne est unique en son genre.

6. — *Les répartitions linguistiques dans les cantons bilingues correspondent-elles à des classes sociales bien caractérisées?*

Réponse : La situation n'est pas la même pour les ressortissants de langue allemande que pour les personnes de langue française.

Pour les cantons suisses de langue alémanique, la minorité française est concentrée dans les villes. Elle est composée d'employés, de traducteurs, de propagandistes, d'instituteurs, de professeurs, etc., formant à peu près tout ce que Fourastié a dénommé le secteur tertiaire.

En revanche, les Suisses alémaniques qui vont s'installer en Suisse romande, appartiennent à toutes les couches de la population. Il est avéré que des habitudes sont prises en faveur d'un séjour d'une certaine durée (une année ou deux) en Suisse romande.

7. — *Combien de communes ont-elles changé, depuis 1848, de régime linguistique?*

Réponse : 6 sur plus de 3.000.

8. — *Doit-on considérer comme un danger pour la Suisse le remplacement éventuel des 22 cantons par 3 autres qui seraient basés uniquement sur l'appartenance linguistique?*

Réponse : Il n'est point douteux qu'il en serait ainsi. Mais les convergences sociales, économiques et religieuses viennent contrebalancer cette hypothèse.

9. — *Est-il difficile pour la Suisse de s'intégrer à l'économie européenne?*

Réponse : Assurément oui, en raison de son organisation fédérale.

10. — *La paix linguistique qui règne en Suisse, ne résulte-t-elle pas du fait que le pouvoir de*

*décision en matière d'emploi des langues appartient aux cantons? Si jamais les questions linguistiques passaient de la compétence des cantons à celle de la fédération, cette paix serait-elle rompue?*

Réponse : C'est possible.

11. — *Comment peut-on caractériser la situation suisse par rapport à la situation belge? La différence réside-t-elle dans le fait que la Suisse n'a jamais connu d'état national ayant cherché à établir ses fondements sur l'unité de la langue?*

Réponse : Ce facteur doit être corrigé par un autre : celui selon lequel les trois langues principalement parlées en Suisse ont un caractère international à peu près égal. La situation étant telle, il n'est guère concevable qu'un référendum ait lieu dans le domaine linguistique. Aucune tentative sérieuse d'acculturation ne s'est d'ailleurs manifestée. Aucune propagande n'émane d'un groupe quelconque. Mais on assiste au phénomène d'après lequel les Suisses allemands vivant en Suisse romande ont tendance à passer au français. Telle est leur volonté individuelle.

Veut-on savoir comment le recensement a lieu à Genève?

Les bulletins de recensement sont unilingues mais des bulletins de toutes les langues sont laissés au choix des individus. Nombreux sont d'ailleurs les Suisses de langue allemande, résidant à Genève, qui refusent d'utiliser les formulaires imprimés en allemand. Ils veulent ainsi montrer qu'ils sont à même d'agir autrement. Leur comportement ne les empêche pas d'indiquer l'allemand comme langue maternelle.

12. — *Le gouvernement fédéral se charge de la « propagande » en matière de recensement, mais dans un sens objectif. Accepterait-il et la population tolérerait-elle qu'une propagande fût menée en faveur d'une langue? Une « pression » sur la population est-elle possible à cet égard?*

Réponse : Si cette éventualité devrait être envisagée, il faudrait immédiatement s'attendre à une réaction du bureau fédéral de statistique lui-même.

En 1930, dans le Tessin, une certaine propagande a été menée par l'Italie en faveur de l'irréductibilisme. La réaction n'a toutefois pas tardé.

On ne peut mieux caractériser la situation en Suisse qu'en disant d'elle que l'élément linguistique y est « prénational ».

13. — *La presse internationale s'est fait l'écho de difficultés éprouvées par la Suisse pour l'organisation de ses réseaux de radiodiffusion et de télévision. Le développement et les exigences du progrès technique n'obligent-ils pas les gouvernants à aller parfois à l'encontre du principe qu'ils ont toujours respecté, à savoir celui de la protection des biens culturels de chaque communauté linguistique? Cette question concerne principalement la télévision.*

Réponse : Un problème existe au terme de l'évolution suivante : la radio et la télévision ont été mises en place par des entreprises privées. Le Conseil fédéral a néanmoins cherché à les doter d'une organisation plus centralisée pourvue notamment de trois directions. Certaines difficultés sont à résoudre pour la Suisse alémanique.

Il est à remarquer que pour vaincre l'attrait des réseaux étrangers, la Suisse a dû admettre la publicité à la radio et à la télévision. En ce qui concerne celle-ci, la question s'est posée de savoir quelle ville bénéficierait de ses installations.

L'incidence de la technique sur les grandes tâches à entreprendre se constate aussi dans d'autres domaines. Dans celui de l'énergie nucléaire, les faits sont exemplaires. Ils se traduisent par une certaine concentration, bien qu'il faille prendre comme principe, au départ, celui du respect des entités linguistiques. Pour elles, cependant, il est indubitable que la centralisation présente un certain danger.

14. — *Le plurilinguisme est-il pratiquement développé en Suisse?*

Réponse : On ne l'a jamais contrôlé statistiquement.

Il convient de savoir à ce propos que les programmes scolaires prescrivent à partir de l'enseignement secondaire l'étude d'une seconde langue nationale. Celle de l'italien est cependant restée facultative.

Au-delà de l'école et plus particulièrement dans les milieux politiques et administratifs, la situation se présente comme suit :

a) Dans les commissions d'experts ou dans les commissions administratives, on ne traduit jamais les communications qui y sont faites; la traduction simultanée n'existe qu'à l'Assemblée fédérale. Il s'agit d'un fait récent qui ne touche pas encore l'italien.

b) En ce qui concerne l'emploi de l'allemand dans les relations officielles, il faut savoir que l'usage des patois n'est nullement exclu. Le bon allemand est réservé au style écrit et aux délibérations de personnes de langues différentes.

Les grands services de l'administration comprennent un bureau de traduction.

15. — *Il a été affirmé qu'en Suisse, l'élément cohésif est « prénational ». N'est-ce pas « pré-étatique » qu'il conviendrait de dire?*

Réponse : Cet élément historique est antérieur au grand mouvement des nationalités datant du dix-septième siècle au plus tôt.

16. — *A juste titre, il a été fait allusion au facteur du progrès technique et aux difficultés qu'il peut susciter dans le domaine culturel et linguistique.*

*Ne peut-on pas prétendre qu'il en est de même par suite de l'extension de l'enseignement? Les études poursuivies dans le cycle supérieur ou dans le troisième cycle ne poussent-elles pas à l'élimination des langues?*

Réponse : On ne peut oublier que les universités sont cantonales. De plus, la « culture » des langues y est protégée. Il en est ainsi dans les universités de Zurich, de Fribourg et de Berne pour la langue italienne. Il faut toutefois comprendre certains de ces faits, en fonction des exigences de la propédeutique.

17. — *Comment les fonctionnaires de la confédération apportent-ils la preuve de leurs connaissances linguistiques? Par leurs diplômes? Par un examen?*

Réponse : Les avis officiels déterminent les exigences linguistiques; celles-ci portent dans un grand nombre de cas sur la connaissance de deux langues. L'examen n'est prescrit par aucune disposition organique. La vérification de la connaissance des langues est laissée au bon sens des direc-

teurs, sauf au département des affaires étrangères pour les candidats diplomates.

Des groupes linguistiques sont néanmoins formés dans tous les grands services.

Au recrutement, les candidats sont départagés d'après leur valeur. Il n'y a pas de droit proportionnel à l'emploi par groupe linguistique. Mais on s'efforce de maintenir en fait un certain équilibre pour faciliter le travail et pour faire en sorte que chaque groupe linguistique soit représenté.

18. — *Dans les cantons bilingues, y a-t-il deux réseaux d'enseignement ?*

Réponse : Compte tenu du principe de la territorialité, ils ne se pénètrent pas ; ils co-existent. Font exception à la règle les villes de Bienne et de Fribourg. Dans cette dernière notamment, on assiste au phénomène curieux de parents qui envoient leurs enfants dans une école autre que celle dans laquelle l'enseignement est donné en langue maternelle, à l'effet de faire connaître à leurs enfants l'autre langue.

19. — *Comment l'organisation judiciaire est-elle conçue au regard de l'emploi des langues ?*

Réponse : Pour le tribunal fédéral, qui est unique et qui est composé de chambres fonctionnelles, la question linguistique est résolue par un mélange dans chaque chambre. Il n'y a qu'une disposition légale selon laquelle les juges fédéraux sont élus dans le respect des exigences linguistiques nationales (art. 1<sup>er</sup>, al. 2, de la loi sur l'organisation judiciaire).

La pluralité linguistique est un fait. Si, dans le chef de chaque juge, est supposée la connaissance d'au moins deux langues, on doit cependant retenir que les solutions pratiques prédominent partout, vu les connaissances linguistiques qui sont répandues.

Pour les tribunaux inférieurs, la langue est celle du ressort même. Dans les cantons bilingues ou trilingues, la langue du tribunal d'appel est généralement unique. Aussi la langue de la procédure peut-elle changer de la première à la deuxième instance. Elle ne dépend pas de la domiciliation du défendeur. Quand il y a deux ou trois défenseurs, la langue du tribunal prédomine.

Il n'y a presque pas d'avocats qui tiennent des

plaidoiries en dehors de leur canton, étant donné le caractère cantonal de l'organisation et de la procédure judiciaires.

20. — *Quelle est la situation de l'armée ?*

Réponse : Les officiers instructeurs doivent connaître au moins deux langues officielles. Les unités sont autant que possible unilingues.

21. — *Existe-t-il une liaison entre l'emploi des langues et les orientations des partis politiques ?*

Réponse : Dans la crise de la deuxième guerre mondiale, les partis bourgeois ont donné des consignes d'union nationale qui ont été partout acceptées. Sans doute y a-t-il eu, mais en dehors du conflit des partis, des divergences de vues entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. Il y a eu aussi des partis attachés au fédéralisme tandis que d'autres l'étaient à la centralisation. Aucun d'eux n'a cependant mis en cause l'unité nationale.

Du côté du parti socialiste, on doit relever qu'il a suivi les consignes internationalistes avec les clivages propres au socialisme allemand et au socialisme français, voire au pacifisme socialiste. Ainsi, par suite de ces clivages régionaux, les éléments passionnels troublent les mots d'ordre initiaux des partis.

Le même phénomène a pu être constaté à l'occasion du référendum récent sur l'emploi des armes atomiques. Les consignes négatives n'ont pas été suivies notamment par les socialistes genevois.

Cette mise au point étant faite, il faut pourtant souligner l'inexistence de partis linguistiques en Suisse. Aucun parti n'inscrit à son programme des revendications linguistiques (à l'exception de certains partis cantonaux).

22. — *A-t-on jamais envisagé en Suisse l'obligation d'imposer aux industries et au commerce la langue de la région ?*

Réponse : Non. Si une entreprise dirigée par des Suisses allemands établit une succursale dans le Tessin, elle n'est pas tenue de dresser sa comptabilité en italien. Les déclarations au fisc sont cependant faites dans la langue du canton. De plus, au niveau de l'administration, il faut distinguer les droits et les obligations du droit cantonal, d'une part, et ceux du droit fédéral, de l'autre.

## Analyse statistique de la stabilité ministérielle en Belgique de 1830 à 1961

par André PHILIPPART,

Licencié en Sciences politiques et administratives (U.L.B.).

\*

### I. Introduction — Exposé du procédé

1. Il s'agissait de préciser par les chiffres le temps consacré par les ministres à leurs fonctions gouvernementales et de comparer ces chiffres entre eux en vue d'établir un rapport de stabilité entre des époques différentes.

2. Il était évidemment malaisé de décréter quel était le seuil de la stabilité ministérielle. Nous aurions dû recourir pour le faire à des arguments peu objectifs basés sur des impressions.

Aussi avons-nous orienté cette analyse dans un sens plus rationnel en comparant les durées d'une époque par rapport à une autre.

Ce procédé n'excluait pas cependant totalement l'usage du jugement de valeur car il fallait déterminer la limite commune aux deux époques de comparaison.

3. Nous nous sommes fixés sur la date du 26 mars 1894 (1), considérant qu'elle constituait en fait le point de rupture entre le régime censitaire et le nouveau système d'élection, le suffrage universel tempéré par le vote plural (2).

Mathématiquement, cette date se trouve être par ailleurs plus ou moins équidistante du 18 avril 1893 et du 14 octobre 1894. Même, étant donné que le nouveau système électoral avait provoqué un remaniement quasi absolu du personnel ministériel — 5 ministres seulement ont exercé dans l'une et l'autre période (3), — conséquence possible d'un changement d'attitude politique, et après maintes tentatives pour découper le temps en autant de périodes qu'il y eût d'étapes dans notre histoire constitutionnelle, il nous a semblé

que la délimitation retenue était la plus défendable, car elle réduisait au maximum les difficultés d'interférences entre les périodes et par conséquent les risques d'erreurs.

4. On nous objectera sans doute qu'il entre dans cette délimitation (4) une part d'arbitraire qui favorise en fait la deuxième période 1894-1961 en raison de la grande stabilité ministérielle de l'époque 1894-1914.

Nous croyons toutefois que les nombreux changements de gouvernement qui ont précédé et suivi le conflit armé de 1940-1944 et que l'élimination des totaux et des moyennes de la durée de cette guerre (5) ont dans l'ensemble compensé l'objection précitée.

(1) Formation du Cabinet J. De Burlet, succédant au Cabinet A. Beernaert, mis en minorité en section — séance de Commission — le 16 mars 1894 (Annales parlementaires Chambre des Représentants du 20 mars 1894, page 867). A.E. de démission, 26 mars 1894 — *Moniteur*, 27 mars 1894.

(2) 18 avril 1893 : adoption par la Chambre de la proposition de révision de l'article 47 de la Constitution par 119 voix contre 12 abstentions (Annales parlementaires, Chambre 1893, pp. 1180-1191). *Remarque* : le Sénat fit de même par 52 voix contre 1 et 14 abstentions le 27 avril 1893 (Annales parlementaires, Sénat 1893, pp. 303-318). A.E. du 7 septembre 1893 (*Moniteur* du 9.9.1893) énonçant et promulguant la révision de l'article 47 C, suffrage universel tempéré par le vote plural.

(3) 14 octobre 1894 : Elections générales suivant le nouveau système. A.E. du 19 septembre 1894 (*Moniteur* du 20.9.1894), promulguant la dissolution du Sénat et de la Chambre des Représentants.

(4) Il s'agit de J. Vandenpeereboom, L. De Bruyn, J. De Burlet, J. Brassine, H. de Mérode Westerlo.

(5) Période I : 1830 à 1894 (26 mars). — Période II : 1894 (26 mars) à 1961 (25 avril).

(6) Du 25 mars 1940 (date de la formation du dernier gouvernement qui a précédé la guerre ; par simplification) au 26 septembre 1944 (formation du premier gouvernement qui a suivi la libération du territoire), soit 54 mois. Nous n'avons pas agi de la sorte pour la guerre 1914-1918, considérant que l'antériorité de l'Exécutif (Roi, Gouvernement, Administration) fut préservée dans une certaine mesure durant cette époque alors qu'elle ne le fut pas pendant la guerre 1940-1945.