



27 août 2014

Rapport explicatif concernant la révision de l'Ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Ordonnance sur les langues, OLang)

1. Introduction

1.1. Contexte

La promotion du plurilinguisme à l'administration fédérale se base principalement sur les bases légales suivantes:

- Ordonnance du 4 juin 2010 sur les langues et la compréhension entre les communautés linguistiques (OLang, RS 441.11): elle fixe les objectifs généraux de promotion du plurilinguisme en particulier au niveau de la représentation des communautés linguistiques à l'administration fédérale, les compétences linguistiques et la formation linguistique ainsi que les droits pour le personnel à travailler dans la langue officielle de son choix.
- Instructions du Conseil fédéral du 22 janvier 2003 concernant la promotion du plurilinguisme dans l'Administration fédérale (Instructions): elles proposent toute une série de mesures concrètes à appliquer dans le cadre du recrutement et la sélection du personnel, dans le travail quotidien et en matière de langue de travail.
- Loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000 (LPers, RS 172.220.1): elle règle l'emploi du personnel de la Confédération et présente, à son art. 4, des objectifs en matière de plurilinguisme dans l'administration fédérale (représentation des communautés linguistiques, compétences linguistiques).
- Ordonnance sur le personnel de la Confédération du 3 juillet 2001 (OPers, RS 172.220.111.3): elle concrétise les dispositions de la LPers, également en matière de plurilinguisme (art. 7 OPers)
- Ordonnance du 14 novembre 2012 sur les services linguistiques de l'administration fédérale (OSLing, RS 172.081): elle règle l'organisation des services linguistiques, la coordination des activités et le standard de qualité des publications officielles de la Confédération, dans les différentes langues.

De nombreuses interventions parlementaires ont caractérisé l'actualité politique parlementaire de ces dernières années au sujet du plurilinguisme de l'administration fédérale. Ces interventions visaient en particulier une meilleure représentation des communautés linguistiques, en particulier des cadres, de meilleures compétences linguistiques du personnel et l'adoption d'objectifs de mise en œuvre d'une politique de plurilinguisme plus mesurables et contraignants. Spécifiquement le Parlement a adopté en 2012 deux motions visant à renforcer le plurilinguisme de l'administration fédérale: la motion 12.3009 de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats « Promotion du plurilinguisme » et la Motion Maire 12.3828 « Rattachement hiérarchique du délégué au plurilinguisme ». La motion 12.3009 demande au Conseil fédéral de réviser l'Ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers) pour renforcer la promotion du plurilinguisme en définissant des objectifs stratégiques, des mesures de suivi et contrôle de leur mise en œuvre et de garantir une représentation équitable des communautés linguistiques. La motion 12.3828 demande au Conseil fédéral de rattacher la fonction de délégué au plurilinguisme au SG-DFF.

1.2. Points essentiels de la révision

À l'heure actuelle, les dispositions sur la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale sont dispersées dans plusieurs bases légales. Dans le cadre de la mise en œuvre des motions 12.3828 et 12.3009 il convient d'harmoniser les bases légales qui traitent des questions de promotion des langues et de plurilinguisme dans l'administration fédérale, afin de créer un cadre législatif clair et cohérent qui tienne compte des dispositions légales déjà existantes ainsi que des demandes des motions prémentionnées.

Il s'agit en conséquence d'harmoniser les dispositions de la Loi sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1, notamment à l'art. 4 al. 2 lettres e et e^{bis}), de l'Ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3, notamment l'art. 4, art. 7 et art. 18 al. 3 lettre g), de l'Ordonnance-cadre relative à la loi sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.11), de la LLC (art. 5, 9 et 20), de l'OLang (actuels art. 6, 7 et 8) et les Instructions.

Les dispositions liées au plurilinguisme sont donc intégrées dans l'OLang. Une partie des dispositions prévues dans la motion 12.3009 ont en effet une portée générale et ne concernent pas uniquement la politique du personnel. Ces dispositions générales de politique linguistique relèvent dès lors clairement de l'OLang. Il va de soi que les nouvelles dispositions de la LPers (art. 4, lettres e et e bis) sont respectées. Les Instructions sont révisées pour les actualiser et les rendre cohérentes et compatibles avec les nouvelles dispositions légales. Les dispositions actuelles de l'OPers sur le plurilinguisme sont remplacées par un renvoi à l'OLang.

L'actuel art. 7 OLang (représentation des communautés linguistiques) est modifié ; les actuels art. 6 OLang (compétences linguistiques) et art. 8 OLang (délégué au plurilinguisme) sont remplacés par les nouveaux art. 8 resp. 8b qui sont modifiés dans leur contenu pour tenir compte des motions 12.3009 et 12.3828. L'art. 6 de la proposition de l'OLang est nouveau et est placé au début des articles traitant de promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale (ceci a été fait pour donner une cohérence et une structure claire au texte de l'ordonnance). Les articles 8a, 8c et 8d sont également nouveaux et permettent de mettre en œuvre les principes de la motion 12.3009, c'est-à-dire l'adoption des objectifs stratégiques et le contrôle de leur mise en œuvre. Ils permettent aussi de clarifier les compétences des différentes unités et des employeurs de l'administration fédérale en matière de promotion des langues

2. Commentaire des dispositions nouvelles et révisées

Les articles 6 - 8d contiennent les dispositions pour la promotion du plurilinguisme à l'administration fédérale.

Ces dispositions s'appliquent aux employeurs du personnel des unités administratives visées à l'art. 1 al. 1 de OPers, à l'exception de celui du domaine des Ecoles polytechniques fédérales (personnel des unités de l'administration fédérale centrale ; personnel des unités de l'administration fédérale décentralisée devenues autonomes sans acquérir la personnalité juridique ; personnel des unités de l'administration fédérale décentralisée devenues autonomes, dont le personnel est soumis à la LPers et qui n'ont pas la qualité d'employeur au sens des art. 3 al. 2 et 37 al. 3bis LPers (RFA et ISDC) ; procureurs et personnel du Ministère public de la Confédération ; personnel du secrétariat de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération).

Toutes les dispositions qui impliquent le droit du Conseil fédéral d'édicter des directives ont un domaine d'application limité (art. 8a, 8b, 8c et 8d). Ces dispositions s'appliquent aux unités administratives au sens de l'art. 1, al. 1, let. a et b OPers (unités de l'administration fédérale centrale et des unités de l'administration fédérale décentralisée devenues autonomes sans acquérir la personnalité juridique ; unités de l'administration fédérale décentralisée devenues autonomes dont le personnel est soumis à la LPers et qui n'ont pas la qualité d'employeur au sens des art. 3 al. 2 et 37 al. 3bis LPers (RFA et ISDC)).

Art. 1 Champ d'application de la section 2 LLC

L'art. 1 est déjà existant dans l'OLang et règle le champ d'application de la section 2 LLC. Aucun changement n'a été apporté du point de vue du contenu. La modification apportée à cet article se limite à l'effacement de la parenthèse « (unités administratives) », modification rédactionnelle pour clarifier le champ d'application de l'ensemble de la section.

Art. 2 Compréhensibilité

L'art. 2 est déjà existant dans l'OLang et règle la question de la langue des publications de l'administration. L'al. 2 de cet article a été modifié pour avoir un cadre légal cohérent et coordonné avec l'Ordonnance du 14 novembre 2012 sur les services linguistiques (OSLing). La deuxième phrase est reprise de l'art. 7 al. 2 OSLing, qui est modifié en conséquence.

L'alinéa 2 astreint donc les unités administratives qui élaborent les différentes versions d'un texte à s'organiser de façon à assurer la qualité de toutes les versions. Les services spécialisés doivent disposer de suffisamment de temps pour rédiger, traduire et réviser les textes.

Pour améliorer la qualité des textes, il existe déjà toute une série d'auxiliaires et d'offres de formation et de perfectionnement. La ChF continue d'en assurer la coordination.

Art. 4 Sites internet

L'art. 4 est déjà existant dans l'OLang et règle les contenus des sites internet des unités de l'administration fédérale. L'al. 1 a été précisé afin de le coordonner avec l'OSLing. Les contenus principaux des sites internet sont déterminés en fonction de l'importance du texte et du cercle des destinataires.

Art. 6 Egalité des chances des communautés linguistiques

Cet article général et nouveau définit les principes de la promotion des langues à l'administration fédérale et de l'égalité des chances des communautés linguistiques, les droits pour les employé-e-s de travailler dans la langue officielle de leur choix (que ce soit à l'oral ou à l'écrit) et la responsabilité pour les employeurs de garantir cette égalité des chances.

La promotion du plurilinguisme dans la gestion du personnel permet d'exploiter au mieux le potentiel de la diversité culturelle. Cet article reprend les principes énoncés dans l'OPers (actuel art. 7 al. 2), qui est abrogé, et certaines dispositions d'égalité des chances énoncés dans les Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale (Instructions), en particulier les chiffres 12 et 51. Lorsqu'il est mentionné de « communautés linguistiques » il est fait référence à la notion de communautés linguistiques *nationales*, au sens de l'art. 4 al. 2 let. e de la Loi sur le personnel de la Confédération LPers.

Art. 7 Représentation des communautés linguistiques dans l'administration fédérale

L'art. 7 est déjà existant dans l'OLang et règle la représentation des communautés linguistiques nationales (au sens de l'art. 4 al. 2 let. e LPers) dans l'administration fédérale.

L'actuel art. 7 a été modifié pour qu'il soit conforme aux dispositions de la motion 12.3009 de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats « Promotion du plurilinguisme ». Les changements principaux concernent les valeurs cible de référence (al. 1), valables pour les unités administratives visées à l'art. 1 al. 1 let. a et b de l'OPers, à l'exception de celui du domaine des EPF et pour les fonctions de cadre (classes de salaire 24 et plus) de ces mêmes unités. Ce changement correspond à une volonté politique du Conseil fédéral de promotion du plurilinguisme. Il correspond en effet aux dispositions des Instructions (actuel chiffre 21), qui prévoient que la représentation des communautés linguistiques soit garantie dans tous les domaines d'activité de l'administration fédérale et à tous les niveaux hiérarchiques.

L'actuel al. 1, de portée générale, a été supprimé car son contenu formel est déjà intégré dans la LPers (art. 4 al. 4 lettre e).

Les valeurs de référence fixées à l'alinéa 1 se basent sur les statistiques levées par l'Office fédéral des statistiques lors du relevé structurel de 2010 à propos des langues principales de la population. Ces taux couvrent les personnes de toute nationalité qui indiquent une langue officielle comme première langue. Les valeurs cible sont présentées sous forme de fourchettes pour donner plus de flexibilité aux unités administratives pour les atteindre. Même grâce à cette flexibilité, pour certaines unités administratives il peut être compliqué de réaliser dans un délai raisonnable les objectifs quantitatifs cités, en raison notamment de la nature du travail et de la catégorie professionnelle, qui exigent des compétences professionnelles particulières. Les candidatures de représentant-e-s des communautés linguistiques minoritaires sont en effet souvent peu nombreuses.

L'alinéa 2 (qui correspond à l'ancien al. 3), déjà existant, permet des représentations latines supérieures aux proportions visées. Cette disposition est une mesure de promotion des communautés linguistiques minoritaires et correspond à l'objectif de la promotion du plurilinguisme à l'administration fédérale. La représentation supérieure des communautés latines est particulièrement importante pour les services délocalisées ou situées dans les régions latines ou encore pour les domaines professionnels

pour lesquels il est nécessaire d'avoir des compétences linguistiques élevées dans les langues latines (en particulier les services linguistiques).

L'al. 3 (qui correspond à l'ancien al. 4) a été légèrement adapté pour garantir une égalité de traitement réelle aux candidat-e-s qui répondent aux critères objectifs des postes mis au concours et dans le cadre de leur recrutement. Dans l'idéal une procédure de recrutement qui assure une réelle égalité des chances des candidat-e-s implique une commission d'évaluation mixte (composée de représentant-e-s de toutes les communautés linguistiques) des dossiers de candidature et la présence durant l'entretien d'une personne ayant une compétence au moins passive de la langue du/de la candidat-e. Cet aspect est réglé dans les Instructions, chiffres 33 et 34.

Le contenu de l'al.°5 a été intégré dans l'al.°3 du projet de la révision. Le contenu de l'al. 6 est déplacé dans l'art. 8d du projet de révision.

Art. 8 Compétences linguistiques du personnel de la Confédération

Cet article, qui règle les exigences linguistiques et les conditions d'accès à la formation linguistique, remplace l'actuel art. 6. Il a été adapté pour qu'il soit conforme aux dispositions de la motion 12.2009, notamment concernant les compétences linguistiques des cadres (al. 1 let. c) et pour les conditions d'accès à la formation linguistique (al. 4), prise totalement en charge par l'employeur si la formation répond aux exigences du service.

La disposition générale (al. 1, let. a) correspond au droit en vigueur qui stipule que la connaissance orale et écrite d'une seconde langue officielle est postulée pour autant qu'elle soit nécessaire dans l'exercice de la fonction. Cette disposition tient compte du fait qu'il y a dans l'administration fédérale des domaines qui n'exigent pas impérativement de connaissance particulière d'une seconde langue officielle.

À partir du niveau des cadres moyens, les exigences linguistiques seront plus importantes. Les cadres moyens (classes salariales 24 à 29) devront *si possible* disposer de connaissances passives d'une troisième langue officielle (let. b). Cette disposition correspond à l'actuel art. 8 OLang. Les cadres moyens avec fonction de conduite et les cadres supérieurs (classes salariales 30-38) devront avoir en plus de cela des connaissances passives de la troisième langue officielle (let. c). Ceci est valable aussi pour les personnes qui travaillent dans une unité dans laquelle les compétences linguistiques sont une exigence professionnelle en vue d'assurer convenablement les relations avec les différentes régions du pays et l'étranger, c'est à dire des personnes qui n'ont pas forcément une fonction de conduite de personnel mais qui ont une fonction importante dans les contacts avec les utilisateurs de l'administration et les partenaires externes. Les unités administratives fixent les exigences linguistiques au moyen de la grille d'évaluation du cadre européen commun de référence CECR.

Lors de l'engagement de collaborateurs et collaboratrices, il est possible que des candidat-e-s très qualifié-e-s ne jouissent pas (encore) des compétences linguistiques requises. L'al. 2 en tient compte. Il va de soi qu'en vertu de l'article 8, les personnes qui travaillent déjà dans l'administration fédérale et qui n'ont pas les compétences linguistiques requises, en particulier les cadres, ont aussi la possibilité de suivre des cours de langue.

A l'heure actuelle, le Centre de formation de l'administration fédérale (CFAF) propose un programme de cours de langues dans les trois langues officielles et en anglais. Les cours sont organisés par des partenaires externes. Ils proposent également l'acquisition individuelle ou en groupe de compétences linguistiques spécifiques ainsi que des modalités d'apprentissage en e-learning. Des cours de langues peuvent aussi être organisés directement par les unités administratives selon leurs propres besoins.

La formation dans les langues officielles est considérée comme une formation répondant aux besoins du service selon l'article 4, alinéa 4 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers). Les coûts d'encouragement des connaissances linguistiques du personnel fédéral sont ainsi assumés par l'employeur et les employé-e-s peuvent les suivre pendant les heures de travail.

Art. 8a Objectifs stratégiques

Cet article est nouveau et permet de mettre en œuvre les dispositions de la motion 12.2009. Il vise à instaurer la pratique d'adoption d'objectifs prioritaires en tant que nouvel instrument de promotion du plurilinguisme et de gestion du personnel. Il donne au Conseil fédéral la compétence de définir des objectifs stratégiques prioritaires de promotion de plurilinguisme pour chaque législature.

Art. 8b Délégué fédéral au plurilinguisme

Cet article remplace l'actuel art. 8, prévoyant que l'Office fédéral du personnel (OFPER) désigne un délégué chargé de préserver et d'encourager le plurilinguisme. Cet article a été modifié pour tenir compte de la motion 12.3828 qui demande de revoir le rattachement administratif et hiérarchique de ce poste pour renforcer ses compétences et lui donner la possibilité d'exercer pleinement sa fonction en toute indépendance.

En vertu de l'al. 1, c'est le Conseil fédéral qui nomme une déléguée ou un délégué fédéral au plurilinguisme de la Confédération. Le délégué est rattaché au Département fédéral des finances.

L'al. 2 définit les compétences du délégué-e au plurilinguisme. Les compétences principales du délégué fédéral au plurilinguisme ont été renforcées, en conformité avec la motion 12.3009, en particulier pour garantir la coordination de la mise en œuvre des objectifs stratégiques visant la promotion du plurilinguisme par les départements et la Chancellerie fédérale et l'accompagnement et la sensibilisation des départements et des unités administratives. Les activités du délégué sont en phase avec la politique de gestion du personnel de la Confédération.

Les aspects organisationnels et administratifs de la fonction de délégué fédéral au plurilinguisme sont réglés dans l'Ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances (ORG-DFF), art. 5 et art. 6. L'art. 18, al. 3, let. g de l'OPers et l'art. 10 de l'ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances (DFF) sont modifiés en conséquence.

Art. 8c Mise en œuvre des objectifs stratégiques par les départements et les unités administratives

Cet article est nouveau et permet de mettre en œuvre les dispositions de la motion 12.2009. Il vise à clarifier les compétences des différentes institutions dans la mise en œuvre des objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral, selon l'art. 8a.

Les rôles et compétences prévus à cet article sont conformes aux dispositions légales des Instructions du 22 janvier 2003, qui prévoient la compétence de définition du catalogue de mesures et la direction de la mise en œuvre dans leurs unités administratives par les départements et la Chancellerie fédérale (actuels chiffres 31, 41 et 42) et la mise en œuvre opérationnelle du catalogue par les unités administratives, qui mettent également à disposition les ressources financières et personnelles destinées à la mise en œuvre de ces priorités (actuel chiffre 14). Dans le cadre de l'élaboration du catalogue de mesures les départements et la Chancellerie fédérale consultent le délégué fédéral au plurilinguisme. Cette consultation peut être menée, par exemple, dans le cadre des réunions de la Conférence des Ressources Humaines. Ceci garantit une coordination des mesures entre tous les acteurs impliqués dans la politique de promotion du plurilinguisme.

Art. 8d Contrôle et évaluation

Cet article est nouveau et permet de mettre en œuvre les dispositions de la motion 12.2009. Il vise à clarifier les compétences des différentes institutions dans l'évaluation de la mise en œuvre des objectifs de promotion du plurilinguisme à l'administration fédérale et dans le contrôle.

L'al. 1 correspond à l'actuel art. 7 al. 6 OLang. En vertu de l'art. 5 de la LPers, le Conseil fédéral fait régulièrement rapport aux commissions parlementaires de surveillance, avec lesquelles il convient aussi de la forme et du contenu des rapports. La convention de juin 2006 sur les rapports concernant la gestion du personnel a été renouvelée le 27 janvier 2010. Les indications se fondent sur les données du système de gestion informatisé du personnel BV PLUS, sur celles du système financier informatisé FI/CO et sur les indications des Départements.

L'al. 2 permet de contrôler l'état quantitatif et qualitatif de la mise en œuvre des valeurs cibles de représentation, selon la nouvelle teneur de l'art. 7 al. 1. Sur la base des données du BV Plus, l'OFPER met à la disposition du/de la délégué-e fédéral-e au plurilinguisme des statistiques sur la représentation des unités administratives et des cadres, selon l'art. 7 al. 1.

Selon l'al. 3, les départements et la Chancellerie fédérale remettent au/à la délégué-e fédéral-e au plurilinguisme tous les quatre ans, au terme de validité des objectifs stratégiques pour la législation, un rapport sur la mise en œuvre des objectifs stratégiques dans leurs unités. Les Départements et la Chancellerie fédérale coordonnent la procédure de recueil et de remise des informations avec leurs unités administratives Cette disposition correspond aux dispositions légales actuelles des Instructions de 2003, chiffre 105. En vertu de l'al. 3 le/la délégué-e fédéral-e au plurilinguisme a le droit de demander des informations supplémentaires aux départements et à la Chancellerie fédérale concernant la mise en œuvre des objectifs, si les informations reçues au préalable ne sont pas suffisantes.

L'al. 4 concerne la mise en œuvre des objectifs stratégiques. A cet effet, le/la délégué-e fédéral-e au plurilinguisme remet tous les quatre ans au Conseil fédéral un rapport condensé sur l'état de la mise en œuvre quantitative et qualitative des objectifs stratégiques dans les départements et la Chancellerie fédérale, sur la base des rapports remis par ces derniers.

L'al. 5 renforce les compétences de contrôle du/de la délégué-e fédéral-e au plurilinguisme, qui a désormais le droit de formuler des recommandations aux unités qui ne respectent pas les principes légaux de promotion du plurilinguisme. Cette compétence est conforme à la volonté politique mentionnée dans la Motion 12.3828.

Modification du droit en vigueur

1. Ordonnance du 14 novembre 2012 sur les services linguistiques

Art. 7, al. 2

L'art. 7, al. 2 de l'OSLing a été modifié pour être cohérent avec la teneur de l'actuel art. 2 al. 2 OLang. L'actuel art. 7 al. 2 OS Ling ne propose donc qu'on renvoi à l'OLang.

2. Ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances (ORG-DFF)

Art. 6

Cet article est nouveau et règle les dispositions organisationnelles du rattachement du délégué fédéral au plurilinguisme et de ses tâches, présentées à l'art. 8b OLang.

Art. 10, al. 1, let. d

La lettre d de l'art. 10 al. 1 ORG-DFF est abrogée car la compétence d'encouragement du plurilinguisme et de la représentation des communautés linguistiques dans l'administration fédérale n'est plus une compétence de l'Office fédéral du personnel (OFPER) mais du SG-DFF.

3. Ordonnance du 3 juillet 2010 sur le personnel de la Confédération (OPers)

Art. 7

L'art. 7 OPers a été modifié pour être cohérent avec la teneur de l'actuel art. 6 OLang et des Instructions concernant le plurilinguisme. L'actuel art. 7 OPers ne propose donc qu'on renvoi à l'OLang.

Art. 18, al. 3, let. g

La lettre g de l'art. 18 al. 3 OPers est abrogée car la compétence de coordination de la politique de plurilinguisme dans l'administration n'est plus du ressort de l'OFPER mais incombe au délégué fédéral au plurilinguisme, rattaché au SG-DFF.